

INFORME FINAL

Proyectos acreditados en la Secretaría de Investigación y Postgrado.

1. TÍTULO DEL PROYECTO: Territorialidad, economía de la ciudad y estructuración social: El Proyecto Yacyretá y los cambios en el espacio urbano de Posadas Código: 16H261

3. FECHAS DE INICIO Y DE FINALIZACION DEL PROYECTO: DESDE: 01/04/09 - HASTA: 30/12/11

4. PERIODO AL QUE SE REFIERE EL PRESENTE INFORME: DESDE: 01/04/09 - HASTA: 30/12/11

5. EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

APELLIDO Y Nombres	Cargo / Beca	Nº de horas investiga x semana	Mes de incorporación	Mes de finalización	EvaluaciónS - NoS
ALMIRON, Miguel Angel	PAD/SI	10	04/11	12/11	
BAES, Luis Roberto	JTP-SI	10	04/11	12/11	S
ALVAREZ, Nestor	JTP-SE	10	04/11	12/11	S
RUIZ DIAZ, Carolina	JTP-SI	10	04/11	12/11	S
ZORRILLA, Annalía	INV	10	04/11	12/11	S
ZULPO, Romina	INV	10	04/11	12/11	S
MENCE, Sara	INV	10	04/11	12/11	S

Firma Director de Proyecto:

Aclaración:

Fecha 31/05/2012

6. RESUMEN DEL PROYECTO ORIGINAL

Este trabajo pretende evaluar potenciales consecuencias en la economía, gestión de la ciudad y estructuración social, producidas por la implementación de un proyecto de gran escala.

Consideramos que desde la planificación estatal hay ciertos aspectos no tenidos en cuenta y que sin embargo son importantes, tanto para los actores locales como para la eficacia del proyecto.

Con el tiempo las teorías y abordajes de las políticas públicas estatales fueron variando su manera de proyectar las inversiones, pasando de una lógica autoritaria de implementación a maneras participativas de proyectar e implementar proyectos. Las teorías desarrollistas suponían que las inversiones directas eran necesarias y que en algún momento todos se beneficiarían con el proyecto pero en gran medida fracasaron al no tener en cuenta el papel de los involucrados. Por su parte, y como aprendizaje de los fracasos del desarrollismo se generan mecanismos de consulta con la población involucrada pero sin embargo se ejecutan las acciones previstas por la lógica de los inversores, cayendo la consulta en un mero mecanismo de legitimación populista. Nuevamente se imponen criterios tecnicistas sin interés por el desarrollo de los involucrados y en gran medida se transforman en proyectos poco exitosos para el desarrollo con equidad.

7. LISTA DE ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO

En el primer punto de este informe final se realizó un *estado del arte* y un análisis monográfico del problema que abordamos al que denominamos *La Ciudad como Objeto de Estudio*, es decir un marco conceptual que nos permita situar el problema abordado además de señalar los avances en cuanto a la gestión de la ciudad. Al tratarse de un análisis teórico abordamos largamente diversos aspectos que se vinculan a la construcción epistemológica del tema. Algunos de los temas tratados son: el futuro de las ciudades en el proceso globalizador, la relación entre campo-ciudad, ciudad y estado nacional, Nación y fronteras nacionales, las teorías del desarrollo y la exclusión social, entre otras cuestiones.

En el segundo punto tratamos y profundizamos la descripción de el Proyecto Yacyretá y las Obras Civiles en la Ciudad teniendo en cuenta que este proyecto modificó

sustancialmente la urbanización de Posadas, la gestión municipal y la estructura social local. En este sentido se hace referencia a los proyectos del ente público que directamente se desarrollan en el área urbana, denominado en el proyecto como Obras Complementarias, se describe y evalúa ahí las diferentes proyecciones elaboradas por los diferentes momentos de los diferentes gerenciamientos que se sucedieron en el tiempo, a la vez se trata de explicitar las condiciones históricas en que se proyectaron y realizaron las obras.

En el tercer punto “El entorno regional y los involucrados” se describe el entorno social del emplazamiento de las obras de análisis a la vez de los actores directa e indirectamente involucrados. Entre otras cuestiones se analizan los indicadores económicos, las características y cambios de la pobreza urbana y rural, el mercado inmobiliario, la infraestructura y los servicios, los sistemas de transporte: terrestre, fluvial y ferroviario, Actores Sociales, entre otros temas.

En el punto cuarto se pone el foco de trabajo en la Ciudad de Posadas. Se vincula esta con la dinámica de frontera con su “gemela” ciudad de Encarnación, República del Paraguay –que también es modificada por el mismo proyecto y en análogas dimensiones, tanto por su vinculación histórico-geográfico como por sus transformaciones a la luz de las obras del Proyecto Yacyretá. Se realiza una historización de la división y uso del suelo en Posadas, el proyecto Yacyretá y sus efectos en la dinamización del mercado inmobiliario, las políticas municipales y el problema de la vivienda.

En punto quinto hace referencia a cual es la percepción de los actores y ciudadanos de Posadas con respecto a la ciudad, la gestión local, los servicios públicos, etc. Se han adoptado diferentes técnicas en un diseño técnico metodológico que permita triangular técnicas cualitativas y cuantitativas. En tal sentido se ha trabajado diferentes técnicas que a la vez nos permita muestrear y elaborar tipos actores y condiciones de la población en relación al asentamiento en el que se sitúan. Primero exponemos los resultados de una encuesta realizada en la ciudad de Posadas sobre la visión de los ciudadanos respecto a los problemas de la ciudad y las responsabilidades institucionales. Segundo se hace referencia a información cualitativa recogida en lo que denominamos el primer cordón o conglomerado urbano, conformado por una heterogeneidad de barrios de NES medio y bajo. Las técnicas utilizadas en este punto fueron tres grupos focalizados. Tercero, se trata del procesamiento de una encuesta realizada en barrios de construcción pública en

Posadas y Garupá, ambos conforman el gran conglomerado metropolitano de Posadas aunque se trate de dos municipios diferentes. Cuarto se analizar allí talleres realizados con población vulnerable de barrios de construcción pública.

En las conclusiones se realiza una interpretación de los datos construidos.

Durante todo el proceso de investigación el equipo de trabajo colaboró en todos los momentos y fases de investigación, desde el diseño y elaboración del proyecto, la construcción del objeto (problemas, estado del arte y elaboración de hipótesis), el diseño técnico metodológico en el que se fijaron a las estrategias o combinación de técnicas de recolección de información, (información secundaria, encuestas, entrevistas, grupos focales y talleres) procesamiento e interpretación. En las conclusiones se elaboran interpretaciones mediante técnicas del planeamiento estratégico como matriz DAFO, análisis de Juego de Actores, Árbol de Problemas y análisis prospectivo. Pero fundamentalmente se realiza una evaluación territorial de clases sociales. Se incluyen ilustraciones fotográficas y mapas temáticos en algunos puntos del informe.

8. ALTERACIONES PROPUESTAS AL PLAN DE TRABAJO ORIGINAL

No ha sido necesario modificar el plan original.

9. PRODUCCIÓN DEL PROYECTO (Ver Anexo)

Síntesis para la difusión

Con el tiempo los abordajes de las políticas públicas estatales fueron variando su manera de proyectar las inversiones, pasando de una lógica autoritaria de implementación a maneras participativas de proyectar e implementar proyectos, esto en algún sentido ha sucedido en este proyecto de largo alcance y escala. Es decir los modelos desarrollistas suponen que las inversiones directas son necesarias y que en algún momento todos se benefician con el proyecto pero en gran medida fracasaron al no tener en cuenta el papel de los involucrados. Por su parte, y como aprendizaje de los fracasos del desarrollismo se generan mecanismos de consulta con la población involucrada pero sin embargo se ejecutan las acciones previstas por la lógica de los inversores, cayendo la consulta en un mero mecanismo de legitimación de las políticas gubernamentales. Se terminan por imponer criterios tecnicistas sin interés por el desarrollo de los involucrados y en gran

medida se transforman en proyectos poco exitosos para el desarrollo equitativo para involucrados directos e indirectos.

Firma Director de Proyecto

Aclaración:.....

Fecha 31/03/2010

Título: Territorialidad, economía de la ciudad y estructuración social. El Proyecto Yacyretá y los cambios en el espacio urbano de Posadas

Código: 16H261

Director: Miguel Ángel Almirón

INDICE

INTRODUCCIÓN

1-LA CIUDAD COMO OBJETO DE ESTUDIO

- 1.a) Campo y Ciudad
- 1.b) Áreas urbanizadas y áreas metropolitanas
- 1.c) La Gestión de la Ciudad
- 1.d) Gobernabilidad y Gestión Local
- 1.e) El Estado y los Problemas del Siglo XXI
- 1.f) Las Ciudades en América Latina
- 1.g) El Proceso Globalizador
- 1.h) Las Fronteras de la Nación-Estado
- 1.i) Teoría del Desarrollo y Exclusión Social
- 1.j) La Democracia Liberal y la lógica del Mercado
- 1.k) Burocracia vs. Managemen
- 1.l) Ciudadanos o clientes
- 1.m) Gobierno Electrónico o Gobierno Inteligente
- 1.n) La Ciudad como Espacio de la Interculturalidad

2-EL PROYECTO YACYRETÁ Y LAS OBRAS EN LA CIUDAD

- 2.a) Plan de Acción Social y Plan de Acción para Reasentamiento y Rehabilitación
- 2.b) Plan de Acción para Reasentamiento y Rehabilitación
- 2.c) Plan Desborde de Arroyos
- 2.d) Plan de Inversión Social y Medio Ambiental
- 2.e) Plan Estratégico Yacyretá 2002
- 2.f) Plan de Terminación de Yacyretá
- 2.g) Las implicancias de la Obra sobre su área de implantación
 - 2g1) Tratamiento Costero y Recomposición de la Trama Urbana
 - 2g2) Obras Viales de Integración entre Posadas y Encarnación
 - 2g3) Obras Viales en la Provincia de Misiones
 - 2g4) Protección Ambiental, Saneamiento y Reposición Funcional
- 2.h) El Área Metropolitana de Posadas
- 2.i) Lineamientos para el Área Metropolitana de Posadas
- 2.j) Áreas de Desarrollo Territorial

- 2j1) Área Arroyo Itaembé Miní
- 2j2) Área de Arroyo Mártirez
- 2j3) Área del Arroyo Antonica
- 2j4) Área del Arroyo Itá
- 2j5) Área Costanera del Centro
- 2j6) Área del Arroyo Zaimán y Acceso Sur
- 2j7) Área del Gran Conglomerado Sur
- 2j8) Área del Arroyo Garupá

3- EI ENTORNO REGIONAL Y LOS INVOLUCRADOS

- 3.a) Evolución de los indicadores económicos
- 3.b) Características y evolución de la pobreza urbana y rural
- 3.c) Características del mercado inmobiliario
- 3.d) Características de la infraestructura y los servicios
- 3.e) Características de los sistemas de transporte: terrestre, fluvial y ferroviario
- 3.f) Actores Sociales
- 3.g) Comercio, servicios e Industrias

4- POSADAS COMO CIUDAD GEMELA Y EL PROYECTO YACYRETÁ

- 4.a) Posadas y la Dinámica de Frontera
- 4.b) Posadas-Encarnación y las Obras
- 4.c) Proceso de División y Uso del Suelo en Posadas
- 4.d) El Escenario Contemporáneo
- 4.e) Las Obras civiles de Yacyretá y el mercado Inmobiliario en Posadas
- 4.f) Las Políticas Municipales de Tierra y Vivienda

5-GESTIÓN INSTITUCIONAL DE POSADAS

- 5.a) Resultados de Análisis de Encuestas
- 5.b) Análisis de Resultados de Grupos Focalizados
- 5.c) Análisis de Resultados de Encuestas en Barrios de vivienda pública
- 5.d) Análisis de Resultados de Talleres Participativo con Población Vulnerable

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

"la ciudad proyecta sobre el terreno una sociedad, una totalidad social o una sociedad considerada como totalidad, comprendida su cultura, instituciones, ética, valores, en resumen sus superestructuras, incluyendo su base económica y las relaciones sociales que constituyen su estructura propiamente dicha". Henri Lefebvre

El presente trabajo pretende evaluar potenciales consecuencias en la economía, gestión de la ciudad y estructuración social, producidas por la implementación de un proyecto de gran escala. Por lo general se asocia crecimiento y desarrollo a la aplicación de tecnologías; por ejemplo, trámites interactivos por internet, catastros multifinalitario, cartografía digital, voto electrónico, sistemas de información geográfico, wi-fi, etc. Aunque también a la inversión de capital directo, construcción de grandes obras públicas, etc. El peso de la variable *tecnológica* y la ingeniería constructiva en la gestión pública es parte de un paradigma que predomina desde la modernidad pero se fortaleció en los años 90, a caballo de un proyecto político que, paradójicamente, partía del supuesto de que la lógica política cargaba de ineficiencia la gestión pública.

La presente investigación pone en el centro de la escena a la gestión pública y los ciudadanos. En este sentido se apunta a evaluar los obstáculos y potencialidades para desarrollar una gestión inteligente, potenciando los cambios modernizadores de las obras públicas, pero no solamente en términos de modernización tecnológica sino en cuanto a participación, colaboración y apertura; un modelo en el que la gestión pública permita potenciar la inteligencia de la ciudadanía y su organización.

El trabajo tiene como objetivo contribuir con un modelo teórico-metodológico de gobierno/gestión pública que permita avanzar hacia ciudades inteligentes¹. Modelo que permita integrar diagnóstico social y gestión gubernamental; teoría y práctica social, una democracia transversal. Aquello que Fourez (1998), denomina un modelo de interacción pragmático político, en el que "las interacciones son negociaciones, las relaciones de poder son equiparadas, hay paridad en las relaciones de poder" mediante el cual se pueda avanzar en la dirección de un paradigma ético, es decir parafraseando a Kuhn

¹ Denominamos ciudad inteligente a la gestión pública de la ciudad que resuelve problemas mediante mecanismos instituidos, es decir pautados, previsibles y respetados de participación social. En nuestra perspectiva, ello implica transparencia y calidad de la gestión gubernamental, respeto por las decisiones ciudadanas, mecanismos previsibles de participación, compromiso con el medioambiente y el cuidado del patrimonio público, fomento del desarrollo y la equidad social, proyección de largo plazo de la ciudad compartido entre los actores sociales.

(1962) serían “realizaciones ético-políticas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionen modelos de problemas y soluciones a las sociedades”.

Consideramos que desde la dimensión gubernamental se desconfía de la participación social y sin embargo es una necesidad para que los proyectos públicos sean sustentables, las experiencias de presupuestos participativos y el concepto de desarrollo local son intentos de superación de las democracias delegativas vigentes. Los modelos más usuales de gestión pública no incluyen mecanismos concretos de participación social, más allá del aspecto discursivo. La cuestión de la democracia no estuvo incluida entre los aspectos centrales que se discutían, o en todo caso se daba por supuesta si se avanzaba en caminos “racionales”, siendo esa racionalidad de raíz básicamente tecnológica (y no política). Así, el gobierno debía encargarse de esas cuestiones, mientras que la gestión pública, de operacionalizarlas. La perspectiva del desarrollo local intentó avanzar en esta línea, aunque su alcance y resultados son todavía discutibles. La governance –al menos en alguna de sus interpretaciones- buscó superar la dicotomía “gobierno por un lado, gestión por el otro”, sobre todo en aquellos modelos que incorporaron las redes y el territorio como dimensiones clave para entender la cuestión del gobierno –en sentido amplio- en espacios locales. Por otra vía, experiencias como el presupuesto participativo mostraron resultados interesantes, pero también problemas si se las piensa para cuestiones de otra escala.

Con el tiempo las teorías y abordajes de las políticas públicas estatales fueron variando su manera de proyectar acciones públicas, desde una lógica centralizada de implementación a formas participativas. También el concepto de desarrollo ha ido adquiriendo contenidos diferentes. Las teorías desarrollistas clásicas suponían que las inversiones directas eran necesarias, y que en algún momento del proceso todos se beneficiarían, pero en gran medida fracasaron al no tener en cuenta los impactos sociales y ambientales y subestimar el papel de los involucrados en la sustentabilidad de los proyectos. Se avanzó luego en la generación de mecanismos de consulta con las poblaciones involucradas –incluidos en los proyectos financiados por los bancos internacionales de fomento-, pero en la mayoría de los casos la consulta no pasaba de ser un mero mecanismo de legitimación de las decisiones tomadas centralizadamente. Esto reproduce la legitimidad basada en criterios tecnicistas, sin interés real por el desarrollo de los involucrados, y en gran medida se transforman en proyectos poco exitosos para el desarrollo con equidad. Cuando lo que está en juego es el desarrollo de mediano o largo plazo, es importante que en el gobierno

y gestión de las ciudades los ciudadanos sean parte del proyecto; se trata de lograr una identidad entre gestión pública y proyecto de ciudad.

Sostenemos que todo proyecto que se quiera imponer deberá comprender la ciudad como campo de prácticas y de relaciones de poder. La noción de esfera pública y de interculturalidad adquieren una potencia relevante a la hora de definir el objeto de estudio y orientar la sociedad hacia una radicalización democrática. Este estudio toma como objeto la ciudad como campo de la cultura-mundo para redefinir las nuevas condiciones de la territorialidad global.

En el primer punto de esta presentación se realiza un *estado del arte* y un análisis monográfico del problema que abordamos al que denominamos *La Ciudad como Objeto de Estudio*, es decir un marco conceptual que nos permita situar el problema abordado además de señalar los avances en cuanto a la gestión de la ciudad. Al tratarse de un análisis teórico abordamos diversas dimensiones a saber: el futuro de las ciudades en el proceso globalizador, la relación entre campo-ciudad, ciudad y estado nacional, Nación y fronteras nacionales, las teorías del desarrollo y la exclusión social, entre otras cuestiones.

En el segundo punto tratamos El Proyecto Yacyretá y las Obras Civiles en la Ciudad teniendo en cuenta que este proyecto modifico sustancialmente la urbanización de Posadas, la gestión municipal y la estructura social. En este sentido se hace referencia a los proyectos del ente público que directamente se desarrollan en el área urbana, denominado en el proyecto como Obras Complementarias, se describe y evalúa ahí las diferentes proyecciones elaboradas por las diferentes gestiones y gerenciamientos que se sucedieron en el tiempo, a la vez se trata de explicitar las condiciones en que se proyectaron y realizaron las obras.

En el tercer punto “El entorno regional y los involucrados” se describe el entorno social del emplazamiento de las obras de análisis a la vez de los actores directa e indirectamente involucrados. Entre otras cuestiones se analizan los indicadores económicos, las características y cambios de la pobreza urbana y rural, el mercado inmobiliario, la infraestructura y los servicios, los sistemas de transporte: terrestre, fluvial y ferroviario, Actores Sociales, entre otros temas.

En el punto cuarto se enfoca el trabajo en la Ciudad de Posadas. Se vincula esta con la dinámica de frontera con su “gemela” ciudad de encarnación, tanto por su vinculación histórico-geográfico como por sus transformaciones a la luz de las obras del Proyecto Yacyretá. Se realiza una historización de la división y uso del suelo, el proyecto Yacyretá y la dinamización del mercado inmobiliario, las políticas municipales y el problema de la vivienda.

En punto quinto hace referencia cual es la percepción de los actores y ciudadanos de Posadas con respecto a la ciudad, la gestión local, lo servicios públicos, etc. Se han adoptado diferentes técnicas en un diseño técnico metodológico² que permita triangular técnicas cualitativas y cuantitativas. En tal sentido se ha trabajado diferentes técnicas que a la vez nos permita muestrear y elaborar tipologías de ciudadanos y actores. Primero exponemos los resultados de una encuesta realizada en la ciudad de Posadas sobre la visión de los ciudadanos respecto a los problemas de la ciudad y las responsabilidades institucionales. Segundo se hace referencia a información cualitativa recogida en lo que denominamos el primer cordón o conglomerado urbano, conformado por una heterogeneidad de barrios de NES medio y bajo. Las técnicas utilizadas en este punto fueron grupos focalizados. Tercero, se trata del procesamiento de una encuesta realizada en barrios de construcción pública en Posadas y Garupá, ambos conforman el gran conglomerado metropolitano de Posadas aunque se trate de dos municipios diferentes. Cuarto se analizar allí talleres realizados con población vulnerable de barrios de construcción pública.

² Vieytes, R.: 2004 hace referencia a tres momentos de la investigación a saber Epistémico; técnico metodológico y teórico.

1-LA CIUDAD COMO OBJETO DE ESTUDIO

Es una verdad indiscutible el crecimiento acelerado de las ciudades y la metropolización de los procesos urbanos. En la planificación del desarrollo urbano priman los intereses económicos por encima de las cuestiones sociales y ambientales; el poder político y la gestión local debieran actuar integrando acciones de construcción de la ciudad y la ciudadanía, a la vez de conjugar el conocimiento científico- tecnológico con los procesos de redistribución social de clases.

Para desarrollar ciudades sustentables indentificamos algunos obstáculos y desafíos como ser: las condiciones actuales del proceso globalizador, las estructuras decisionales de la Nación-Estado como escudo de protección del desarrollo autónomo, la visión del desarrollo predominante en los últimos doscientos años, su impronta en el modelo de modernidad y sus injustas consecuencias en el patrón de acumulación. La Democracia Liberal como un solo proceso de intercambio de bienes simbólicos y reales y por último el clientelismo político como modo predominante de acción política. Trazamos algunas líneas de trabajo para superar los desafíos planteados y dejar allí sentado el objeto de estudio, la esfera pública como campo de la interculturalidad y le necesidad de construir un modelo de desarrollo basado en la radicalización democrática.

A lo largo del trabajo intentamos alternar la descripción de la sociedad actual y a la vez trazar caminos alternativos. Orientamos el esfuerzo a abordar el diseño conceptual de lo que denominamos gobierno inteligente, es decir la constitución del círculo de confianza como modo de administrar la *res públicas* con participación de actores públicos y descentralización territorial. En otras palabras un gobierno inteligente es aquel que resuelve problemas en tiempo real, aún más puede realizar diagnósticos prospectivos en base a escenarios futuros y gestionar políticas de largo alcance. Ello es posible eficazmente en la medida que participan los actores involucrados, se instaure una gestión pública comprometida y se dispongan de partidas presupuestarias que factibilicen la gestión. Estamos hablando de un nuevo *ius ciudadano*, del compromiso del ciudadano servidor público y del ciudadano de la sociedad civil; dice Borja:2008 “El derecho a la movilidad es ...tan indispensable como el derecho a la educación y al empleo” Si modernidad es sociedad abierta, movilidad es el derecho a la posibilidad de tener expectativas legítimas de movilidad del ciudadano sin trabajo y del servidor público a servir con mayor calidad.

1.a) Campo y Ciudad

Es tradicional en la teoría social la dicotomía entre lo rural y lo urbano, la que remite en última instancia a la oposición entre los términos comunidad y sociedad. Nisbet 1969 interpreta que, desde Comte hasta Weber, el contraste conceptual entre lo comunal y lo no comunal es vívido y bien articulado. Hacia fines del siglo XIX, Tonnies instituyó la terminología que aún subsiste (*Gemeinschaft y Gesellschaft*). A Marx: 1986 le interesaba un cierto tipo de comunidad que era ante todo la solidaridad de la clase trabajadora del mundo y en segundo término lo que él llamaba “la vasta asociación de la nación”.

Según Gordon Childe:1950 en la historia sedentaria de la humanidad tres revoluciones dieron origen a tipos distintos de asentamientos, la revolución neolítica, a la “aldea”, de cientos de habitantes; la revolución urbana, a la “ciudad”, de decenas o centenas de miles; la revolución industrial, a la “metrópolis”, de hasta millones. La revolución de la información y del conocimiento quizás este dando origen a un cuarto tipo. La emergencia histórica de determinado tipo no suprime el anterior pero la transforma, por su concomitancia con un prodigioso salto en la escala del sistema social.

Desde la antigüedad, las civilizaciones han intentado planear las ciudades para hacer que funcionen mejor. Los planificadores buscan organizar una ciudad para que beneficie a todos los habitantes. Los ingenieros construyen edificios, infraestructura como calles y tuberías, las empresas y la gestión pública proveen servicios públicos como electricidad y recolección de basura, coordinan el comercio, proveen de áreas de recreación como lo son los parques, estadios y museos y facilitan los medios de transporte

Para definir “Lo Urbano” desde las ciencias sociales es importante definir la definición de ciudad en contraste con lo "rural". Si en épocas pasadas, anteriores a la Revolución industrial, la distinción entre lo rural y lo urbano, entre el campo y la ciudad, era, probablemente, neta e indiscutible, dicha distinción parece hoy mucho menos clara. En efecto, el desarrollo de los medios de comunicación en su sentido más amplio, es decir, de los medios de transporte y de los de transmisión de mensajes e información; la desaparición de las antiguas servidumbres de localización de la actividad económica ante las posibilidades actuales de distribución y división de energía; la homogeneización de muchas pautas de comportamiento, de formas de vida y de actitudes en relación con la elevación del nivel de vida y la acción generalizada de los medios de comunicación de masas, han contribuido en los países industrializados a borrar muchas de las antiguas

diferencias entre ciudad y campo, haciendola confusa y problemática. Es por ello por lo que no resulta ocioso plantear y discutir el problema de la definición de la ciudad, de los caracteres que se han atribuido al hecho urbano, para ver si continúa siendo posible seleccionar esta realidad como un objeto específico de nuestra investigación. La definición de la ciudad y la determinación del límite interior de lo urbano -o, en ocasiones, de la existencia de un continuo rural-urbano- han sido cuestiones ampliamente debatidas por los investigadores y por los organismos oficiales de estadística y que ha tenido muy diversas soluciones. En realidad, el problema presenta dos vertientes muy distintas. Por un lado, está la cuestión de la definición teórica del hecho urbano en contraposición a lo rural, y la enumeración de los rasgos esenciales de la ciudad. Por otro, la definición concreta utilizada en cada país para determinar con fines estadísticos lo urbano, y fijar el límite a partir del cual puede empezar a hablarse de ciudad como entidad distinta de los núcleos rurales o periurbanos.

Los rasgos que con más frecuencia se han considerado para caracterizar el hecho urbano han sido, fundamentalmente, el tamaño y la densidad, el aspecto del núcleo, la actividad no agrícola y el modo de vida, así como ciertas características sociales, tales como la heterogeneidad, la "cultura urbana" y el grado de interacción social.

El tamaño, medido en número de habitantes, se ha considerado con gran frecuencia como una característica fundamental, aunque, en general, a un nivel teórico, ha sido utilizada junto con otras características. Lo más frecuente es considerar la densidad de habitantes o de viviendas. Estos criterios fueron utilizados de forma casi exclusiva, tanto por sociólogos como por geógrafos, en los primeros momentos del desarrollo de los estudios urbanos. Ejemplo de este tipo de definición es la que en propuso Maunier: 1993 al definir la ciudad como "una sociedad compleja, cuya base geográfica es particularmente restringida con relación a su volumen y cuyo elemento territorial es relativamente débil en cantidad con relación al de sus elementos humanos". Los problemas comienzan cuando se quiere fijar la densidad a partir de la cual puede empezar a hablarse de ciudad como algo distinto a lo rural. La existencia de áreas agrícolas densamente pobladas, como es el caso de ciertas áreas mediterráneas o algunas regiones deltaicas de China, ha hecho que la cifra se eleve hasta más de 1.000 habitantes por kilómetro cuadrado. Queda, de todas formas, el problema de las áreas suburbanas, que pueden presentar densidades inferiores a esta cifra y a las que, sin embargo, gran número de autores no dudan en asignar caracteres urbanos.

Las funciones económicas y concretamente el predominio de unas actividades no agrícolas es algo en lo que coinciden numerosos autores a la hora de definir la ciudad. Se trata de un punto de vista formulado ya Ratzel: 1914 al considerar a la ciudad como "una reunión duradera de hombres y de viviendas humanas que cubre una gran superficie y se encuentra en la encrucijada de grandes vías comerciales". La importancia asignada por Ratzel a las actividades comerciales tiene su complemento poco después en Richthofen, el cual, de una manera mucho más clara y rotunda, resalta las actividades no agrícolas, tanto comerciales como industriales. Para Richthofen, una ciudad es "un agrupamiento cuyos medios de existencia normales consisten en la concentración de formas de trabajo que no están consagradas a la agricultura, sino particularmente al comercio y a la industria".

Una forma diferente de presentar esta definición funcional es la que insiste en el hecho de que los ciudadanos no producen directamente sus alimentos. Es lo que hizo Sombart: 2001, al considerar a la ciudad "como un establecimiento de hombres que para su mantenimiento han de recurrir al producto de un trabajo agrícola exterior". Esta dependencia del exterior va unida necesariamente a lazos de dominación, intercambio con un espacio más o menos amplio, al que la ciudad "organiza". Se comprende, por ello, que algunos autores hayan unido ambos rasgos en su definición entendiendo por ciudad que sin importar su tamaño a aquella que se abastece desde fuera, no se basta para su aprovisionamiento, y existe en función de una región más amplia a la que organiza, a la que sirve, para la que es el nexo de unión con el resto del mundo".

Algunos autores han puesto de relieve la importancia de ciertas características que se refieren a la forma de vida. Este es el caso de la propuesta en Deffontaines y Brunhes: 1926³ "hay ciudad cuando la mayor parte de los habitantes pasan la mayor parte del tiempo en el interior de la aglomeración". Si se estudia con cuidado esta sugestiva definición se ve que no es más que una variante de las que emplean como criterio esencial la actividad no agrícola de la población, ya que esto es lo que implica el pasar la mayor parte del tiempo dentro de la aglomeración. Por otra parte, las limitaciones de esta definición aparecen al plantear el problema de las ciudades dormitorio afectadas por movimientos laborales diarios, aunque en este caso podría replicarse afirmando el carácter unitario de toda la aglomeración.

³ en Capel 2009

Una variante reciente de estas definiciones basadas en una característica de la forma de vida urbana es la George:1974 y al plantear el problema de las pequeñas ciudades, propone considerar como tales a las agrupaciones densas de viviendas en el interior de las cuales todos los desplazamientos funcionales se realizarían a pie; esto lleva a individualizar núcleos cuya población oscila entre menos de 10.000 y más de 50.000 habitantes, según las regiones. En realidad, con ello no se hace sino tomar la variable tamaño de la aglomeración en términos de dimensión espacial: a partir de cierto tamaño las distancias son tan grandes que imposibilitan la relación normal a pie.

Evidentemente, la concentración de población y actividades en un lugar dado se refleja en la aparición de un paisaje, de una morfología urbana, elemento que puede servir también para caracterizar este fenómeno. Es el punto de vista de Smailes cuando señala que "para su objetivo particular el geógrafo debe considerar lo urbano como un tipo particular de paisaje producido por el hombre".

Durante mucho tiempo la aportación fundamental de la sociología a la caracterización del hecho urbano ha consistido en la definición del mismo a partir del concepto de "cultura urbana". Puede decirse que toda la sociología urbana se ha desarrollado en realidad a partir de este concepto, cuyo origen se remonta a Park y Wirth.⁴

En la base del concepto de cultura urbana se encuentra la contraposición entre lo rural y lo urbano, elaborada por economistas, sociólogos y moralistas europeos del siglo XIX. Con anterioridad a la formulación de las tesis de la escuela de Chicago algunos autores europeos habían intentado enunciar, a partir de esta contraposición, las características de la vida urbana definiendo lo que constituía su singularidad respecto a lo rural. El autor más importante en este sentido es Georg Simmel en el cual puede encontrarse la primera formulación coherente de lo que podría denominarse la psicología urbana. En su obra sobre "La filosofía del Dinero":1977, publicada originalmente en 1900, había subrayado que la economía del dinero estimula en el hombre la tendencia a la abstracción y favorece el desarrollo de las facultades intelectuales, provocando una despersonalización de las relaciones humanas. Más tarde Weber: 1983, a partir de la contraposición entre lo rural y lo urbano analiza igualmente este último hecho y cree descubrir en la ciudad un nuevo tipo de comunidad. El estudio de Weber se refiere a la aparición de este tipo de comunidades, y señala como características esenciales de las mismas la existencia de los intercambios

comerciales, la función política y militar, la existencia de instituciones y una organización social relativamente diferenciada. Estas características aparecen, sobre todo en Europa occidental, lugar donde, según Weber, puede identificarse el tipo ideal de comunidad urbana. Evidentemente, el resultado era de esperar teniendo en cuenta las características previamente aceptadas, que procedían fundamentalmente de los estudios de los historiadores germanos sobre el desarrollo de las ciudades europeas.

Fueron, sin embargo, los autores de la escuela de Chicago los que de una manera precisa afirmaron la originalidad del contexto sociocultural urbano, creador de nuevas formas de comportamiento, de una forma de vida urbana, de una cultura urbana. Wirth intenta distinguir, desde una perspectiva sociológica, lo que constituye el modo de vida urbano como hecho diferencial. Este modo de vida urbano, o cultura urbana, debe entenderse como "un sistema específico de normas o valores, o -por lo que concierne a los actores- de comportamientos, actitudes y opiniones", según la definición de Castells:1974. Las características esenciales de este sistema fueron señaladas por Wirth y han sido ampliamente repetidas después: aislamiento social; secularización; segmentación de los roles o papeles desempeñados; normas poco definidas; relaciones sociales caracterizadas por la superficialidad, el anonimato y el carácter transitorio y utilitario; especialización funcional y división del trabajo; espíritu de competencia, frente a la solidaridad de las sociedades rurales; gran movilidad; economía de mercado, predominio de las relaciones secundarias e impersonales sobre las primarias, que serían características de las sociedades rurales; debilitación de las estructuras familiares y desaparición de las relaciones con parientes lejanos; en relación con ello, paso de la comunidad a la asociación; dimisión del individuo respecto a las asociaciones; control de la política por asociaciones de masas.

En la base de estas características del modo de vida urbano se encuentran, para Wirth (ibid), sobre todo, tres características: el tamaño y el crecimiento de las aglomeraciones urbanas, que conduce, por ejemplo, a la segregación, al desconocimiento mutuo y a sustituir los lazos de solidaridad que existen en las sociedades rurales por la competición entre grupos sociales; la densidad, ya que "la vida y el trabajo en común de individuos que no tienen lazos sentimentales y emocionales fomentan un espíritu de competencia, engrandecimiento y mutua explotación", por lo que "se tiende a recurrir a controles

⁴ en Forni 1982

formales para contrarrestar la irresponsabilidad y el desorden potencial"; por último, la diversificación y heterogeneidad que significa posibilidades de interacción, movilidad y ascenso social, posibilidades de modificación del estatuto personal.

Las críticas fundamentales que se han hecho a la tesis de Wirth se refieren, por un lado, a la simplicidad y falsedad de las razones que se utilizan para explicar las características del modo de vida urbano; por otro, a la confusión que existe entre la cultura urbana así definida y las consecuencias de la industrialización en las sociedades modernas. De hecho, se le da un valor general a lo que no es más que el resultado de un proceso de desarrollo de la sociedad occidental y, a la vista de algunas de las características enumeradas (libre empresa...), no hay más remedio que decir: de la sociedad capitalista occidental. La escasa validez de estos rasgos de la cultura urbana así definida para caracterizar a las ciudades de las sociedades preindustriales o de los países no industrializados resulta palmaria y evidente.

Otras críticas se han podido hacer desde el lado de las investigaciones concretas realizadas principalmente por antropólogos en algunas grandes ciudades, tanto de países desarrollados como subdesarrollados. El paso de la vida rural a la vida urbana puede efectuarse, por ejemplo, sin que desaparezcan los lazos familiares ni los hábitos rurales, e incluso reforzando a veces estos lazos, por el aislamiento en que los grupos se encuentran en el contexto urbano. Lewis:1959 pone de relieve claramente este hecho.

Desde el punto de vista sociológico, se ha señalado lo simple que resulta "fundamentar la producción de una forma importante de organización social en ciertas transformaciones ecológicas". En efecto, para Wirth la cultura urbana sería, como hemos visto, un resultado de la acción de tres factores esenciales: dimensión, densidad y heterogeneidad de la aglomeración. La ciudad es definida como "una instalación humana relativamente grande, densa y permanente de individuos socialmente heterogéneos". Esto basta para producir la cultura urbana. Pero, como dice Manuel Castells (ibid), "la organización social y el sistema cultural dependen de algo más que el número y la heterogeneidad de los individuos; hay que tener también en cuenta la estructura tecno-social, fundamento organizativo de la sociedad".

A pesar de estas críticas esenciales que pueden hacerse al concepto de cultura urbana tal como fue formulado por Wirth, sus ideas han tenido entre los sociólogos una profunda

influencia desde el punto de vista de las definiciones del hecho urbano y de la ciudad. Los geógrafos han sido más reticentes, pero no han dejado de utilizar también numerosas ideas procedentes de Wirth. Una característica, en particular, ha atraído la atención: la heterogeneidad, la cual, a partir de los trabajos del sociólogo norteamericano ha sido considerada por muchos autores como rasgo esencial definidor de la ciudad.

Recientemente el criterio de la cultura urbana y el de la heterogeneidad social y profesional se ha comenzado a considerar insuficiente por algunos autores que entienden que no es ésta realmente la característica esencial de las áreas urbanas y que por sí solo no basta para el desarrollo de los rasgos ciudadanos. Lo que cuenta es, sobre todo, la intensidad de las interrelaciones que se anudan en el interior del espacio urbano.

La ciudad aparece como un elemento privilegiado desde el punto de vista de la comunicación, como el lugar de la mayor riqueza de intercambios. Pero qué es lo que determina las diferencias de densidad de productividad del trabajo y de valor del suelo entre una comunidad rural y una metrópoli? es fundamentalmente la capacidad de intercambio de información como mercancía. Desde el punto de vista de los habitantes, aparece también una diferencia importante: frente a las comunidades rurales, donde el tiempo dedicado a actividades personales, individuales y privadas es muy elevado, la urbanización lleva consigo una *despersonalización* del tiempo; sea cual sea el lugar en el que aparezca la urbanización, ya sea en la ciudad misma como en el espacio periférico el tiempo de las gentes está cada vez más consagrado a los intercambios humanos.

El punto de vista económico, la ciudad posee economías de aglomeración relacionadas con la producción de conocimientos y, específicamente, con la toma de decisiones. En relación con el sistema social y cultural, la ciudad es más una modalidad de organización social relacionada con la complejidad del sistema, que el instrumento del desarrollo de un conjunto preciso de valores. En general, es un medio privilegiado que estimula las innovaciones de crecimiento y que facilita la invención y la difusión de valores nuevos

Claval: 1980 ha definido la ciudad como el lugar "que permite maximizar el nivel total de interrelación existente en la sociedad", Existen muchos académicos que han afirmado distintas cualidades de la ciudad como Le Corbusier que decía "Las grandes ciudades son en realidad, puestos de mando ". Mumford por su parte decía "La ciudad favorece el arte, constituye en sí misma una creación artística". M. Derruau decía que "La ciudad es una

aglomeración importante, organizada para la vida colectiva... y en la que una parte notable de la población vive de actividades no agrícolas”. Abler, Adams y Gould afirmaban que “Una ciudad es una organización espacial de personas y actividades especializadas, diseñadas para maximizar los intercambios; a nivel local, la ciudad es el mejor medio de interrelacionar actividades sociales y económicas para máximo beneficio de todas ellas...”. (ver Capel:2009). Pero todas estas definiciones de lo que es ciudad solo hablan de una parte de ella, de un aspecto específico e ignoran el resto de aspectos desde los cuales se puede enfocar una ciudad y que son muchos.

Desde el punto de vista sociológico, cabe plantearse el problema si tiene sentido seguir hablando de la ciudad y de lo urbano como contrapuesto a lo rural en las regiones de elevado desarrollo tecnológico. La pregunta ha sido formulada y, además, contestada negativamente por numerosos sociólogos y antropólogos: pusieron en duda la validez actual de la contraposición entre lo rural y lo urbano en los países altamente industrializados. Queda, sin embargo el problema de los países latinoamericanos, donde esta contraposición, nos parece, continúa teniendo validez, aunque sólo sea por el hecho de que las condiciones técnicas en ellos imperantes hacen que sigan siendo precisamente las ciudades los lugares donde se consigue el grado más elevado de interacción social.

Tal como podía esperarse, la misma diversidad que existe en las definiciones teóricas aparece igualmente en las definiciones concretas del hecho urbano por los organismos oficiales de estadística de cada país. Estas pueden agruparse en dos grandes grupos: por un lado, las que se basan en criterios cualitativos, tales como el estatuto jurídico, la función administrativa, el aspecto del núcleo, la existencia de determinados servicios: por otro, las basadas en criterios cuantificables, como el número de habitantes, la densidad o la existencia de una determinada cifra de trabajadores no agrícolas.

1.b) Áreas urbanizadas y áreas metropolitanas

El tamaño del núcleo, expresado en número de habitantes, es el criterio utilizado por un gran número de países. Desgraciadamente, las cifras mínimas que sirven para diferenciar la población rural de la urbana son extraordinariamente diversas, oscilando entre 200 y 30.000. Dinamarca, Albania y Rhodesia toman como límite cifras que se encuentran por debajo de 1.000 habitantes: 200, 400 y 500 respectivamente. Cifras comprendidas entre 1.000 y 2.000 se emplean en Australia, Irlanda, Canadá y Panamá. Entre 2.000 y 3.000,

en Jamaica, Méjico, Puerto Rico, Estados Unidos de América y Kenya. La cifra de 5.000 habitantes es utilizada igualmente por algunos países, como Pakistán, Corea y Ghana. La de 10.000 es quizás una de las más usadas: Grecia, Nepal, España, entre otros. Por último, Japón utiliza la de 30.000 habitantes.

La densidad es también un criterio utilizado por algunos países. En Japón se consideró en 1960 como población urbana a la que habitaba en "distritos de fuerte densidad de población, comprendiendo varios distritos de censo contiguo en los límites de una gran ciudad (shi), de una ciudad (machi) o de una aldea (mura), con una densidad de población de aproximadamente 4.000 habitantes por kilómetro cuadrado y que cuentan con 5.000 habitantes o más el 1 de enero de 1959". La densidad de población se expresa a veces en términos de separación entre los habitantes o entre las viviendas, como ocurre en Finlandia, Suecia, Noruega y Francia.

Por último, el predominio de actividad económica no agrícola es un criterio utilizado junto con la población total, en Israel, Jordania, Países Bajos, Yugoslavia y Congo-Kinshasa. Para que una localidad sea considerada urbana debe exceder de un determinado número de habitantes (entre 2.000 y 15.000 habitantes) y poseer una población activa no agrícola que representa por lo menos las dos terceras partes (o a veces las cuatro quintas partes) de la población activa total.

En unos pocos países africanos los criterios empleados para definir la población urbana son asombrosamente imprecisos. Así, en Nyssalandia se incluyen las "ciudades principales, incluyendo los townships y las áreas suburbanas adyacentes", y definiciones semejantes aparecen en Rodesia del Norte y en Africa del Suroeste.

Un determinado número de países combinan en distinto grado algunos de los anteriores criterios. Este es el caso de Checoslovaquia, donde se utiliza la función administrativa y el número de habitantes, así como la presencia de ciertas características urbanas; Africa del Sur, donde se usa la presencia de una actividad no agrícola y el carácter racial; o la India, que utiliza el número de habitantes, la densidad y la actividad económica. La existencia de unidades urbanas que rebasan los límites administrativos de municipio, así como de fenómenos de urbanización discontinua que se extienden por el espacio circundante de las ciudades, ha conducido en algunos países a la definición estadística de áreas urbanizadas de distinto carácter. Así, la Oficina Federal del Censo de los Estados

Unidos distingue desde 1950 por encima de los municipios urbanos las Urbanized Areas y las Standard Metropolitan Areas utilizando para ello criterios precisos de población, densidad, actividad e integración. Las Areas Urbanizadas AU se definieron para todas las aglomeraciones que poseen una ciudad central de 50.000 habitantes o más. Los territorios circundantes a la misma forman parte del A. U. si poseen alguno de los siguientes caracteres: núcleos urbanos de 2.500 habitantes o más, contiguos a la ciudad central; los espacios contiguos de menos de 2.500 habitantes, si poseen una densidad de 500 viviendas por milla cuadrada (equivalente a 2.000 habitantes por igual superficie) o una concentración de por lo menos 100 casas y la densidad anterior; los núcleos situados hasta 1,5 millas por carretera del casco urbano principal; los espacios intermedios o contiguos con usos industriales, recreativos o de equipamientos e infraestructuras en relación con la ciudad (cementeros, aeropuertos, etc.).

En cuanto a las áreas metropolitanas (A.M.S.) definidas en 1950, incluyen una o más ciudades de 50.000 habitantes, "que constituyen -como dice la Oficina del Censo- una unidad económica integrada con un amplio volumen de viajes y comunicaciones diarios entre la ciudad o ciudades centrales y los espacios exteriores del área".

Los criterios utilizados por la Oficina Norteamericana del Censo para la definición de las áreas metropolitanas han sido aplicados también en otros países por científicos y por oficinas de estadística de diversos países, sufriendo diversas adaptaciones de acuerdo con las disponibilidades existentes en cada caso. Un intento de aplicación de estos criterios a todo el mundo para un análisis comparativo de las áreas metropolitanas, efectuado por el International Urban Research, exigió varias simplificaciones en lo referente a la inclusión de las unidades administrativas contiguas.

Las críticas a la definición de área metropolitana han sido numerosas. Algunos autores piensan que la definición generalmente utilizada introduce sesgos en la investigación, ya que se basa en la noción de dominancia y no en la de interdependencia. Han existido también críticas a la cifra de población seleccionada para la ciudad principal, considerándose que debería ser, quizás, más elevada, así como en lo referente a los criterios utilizados para determinar la integración de las unidades administrativas contiguas. Todo ello ha dado lugar a algunos intentos de definir estas áreas como espacios funcionalmente homogéneos, utilizando para ello el análisis factorial, al igual que se ha hecho en el análisis regional. Pero, por este camino, las áreas metropolitanas pasan

a ser simplemente un tipo especial de región, con unas características que, sin duda, las diferencian respecto a otras unidades espaciales, pero que pueden ser perfectamente clasificadas en términos de un sistema regional.

Así la metrópolis no puede ser una consecuencia inmediata de la dominancia, número de población o una consecuencia histórica de la revolución industrial. Tardo muchas décadas en alcanzar sus peculiaridades, y mas, hasta que aparecieron las obras del francés Meuriot (1897) y el estadounidense Weber (1899), para que se le fueran reconocidas. El urbanista alemán- canadiense Blumenfeld (1967) dilucido el concepto satisfactoriamente: no es el mayor tamaño la que distingue a la metrópolis de la ciudad sino la diferenciación tajante entre el lugar de residencia y lugar de trabajo. Por cierto, mas allá de cierto tamaño ya nos es posible que todo el mundo efectuó a pie sus requeridos desplazamientos cotidianos pendulares (de ida y vuelta). Se torna imprescindible el transporte de personas en masa. Signa una primera etapa histórica el vehículo sobre rieles; signa una segunda el vehículo sobre neumáticos (Schaeffer y Sclar, 1975). En cual se consolido una particular metrópolis indeleblemente su forma y estructura. Así como no se pueden aplicar sin mas a Londres consolidada tempranamente, donde el neumático solo complementa al riel, soluciones que acaso sean razonables para Los Ángeles, consolidada tardíamente, donde el neumático se impuso desde un comienzo (Tomshon, 1978). En América Latina Buenos Aires fue el único caso téngase en cuenta que se consolido durante la primera etapa.

“Ciudad” suele usarse para designar a entidades distintas. A la inversa, “metrópolis”, “área metropolitana”, “región metropolitana” suele usarse para designar una misma entidad. El historiador estadounidense Gras (1922) llamo “área metropolitana” al lugar desde donde se ejerce dominancia económica sobre una mucho mas amplia “región metropolitana”. No preciso los rasgos típicos de ese lugar. Lo hizo el sociólogo estadounidense MacKenzie (1933), pero suponiendo un área metropolitana es siempre una metrópolis y viceversa. El geógrafo canadiense Burton (1963) abrió las puertas a una taxonomía mas refinada al dilucidar el concepto de “ciudad dispersa”: varias ciudades cercanas que, como conjunto, pueden asumir las funciones de dominancia características de un área metropolitanas. Filadelfia es una metrópolis pero no un área metropolitana: su presumible región metropolitana esta en realidad dominada por Nueva York. Ejemplo asimilable es Mar Del Plata en Argentina. Hace algunas décadas, Salt- Lake City por su escasa magnitud y el Alto Valle de Río Negro y Neuquen por su configuración de ciudad dispersa no eran todavía metrópolis, pero por la vastedad de la región que cada uno dominaba eran ya

áreas metropolitanas. Buenos Aires es una metrópolis y, también, una cabal área metropolitana.

Corresponda a los tipos aldea ciudad o metrópolis, cualquier asentamiento humano se puede concebir desde tres puntos de vista. Desde el primero se lo concibe como grupo social, la comunidad local, cuyos miembros, para satisfacer sus necesidades cotidianas, tienen que interactuar cara a cara desplazándose dentro de un área restringida; es este el único grupo que puede subsistir mas allá de la vida individual de sus miembros aunque no incorpore otros desde afuera. Este punto de vista, Hawley (1950), persiste mal que le pese en el primer Castells (1971). Hace abstracción de la infraestructura física artificial que sirve de soporte al grupo. Desarrollo la escuela de Chicago de ecología humana, pero tiene fundamento teórico acaso mas satisfactorio en la obra precedente del sociólogo alemán Simmel no es el contenido de la interacción humana lo que distingue a la comunidad local de otros grupos humanos sino la forma de esa interacción, a saber, que sea precisamente cotidiana. Nunca se lo ha adoptado rigurosamente para determinar asentamientos en un censo.

Subyace, en pero, el trazado de “Stándard Metropolitan Áreas” a partir de cincuenta mil habitantes en censo de los Estados Unidos.

Desde el segundo punto de vista, a la inversa, se hace abstracción de la interacción humana y se concibe el asentamiento como aglomeración soporte físico artificial de una comunidad local; mas bien, del sector mas denso de esta. Tiene fundamento teórico de la “Teoría de la forma humana” de los urbanistas estadounidenses Lynch y Rodwin (1958), combinada por Vapñarsky (1978) con el concepto cartográfico de “generalización” (Bertin, 1967, Pág. 300). Subyace el trazado de “Urbanized Áreas”, también a partir de cincuenta mil habitantes, en censos de Estados Unidos y, especialmente, al de todas las “localidades”, hasta de población más insignificante, en el censo de 1991 de la Argentina.

Desde el tercer punto de vista se concibe el asentamiento como jurisdicción territorial del gobierno local: como municipio. O su equivalente, si ese gobierno no es electo. Carece de fundamento teórico fuera del derecho. Se lo adopta para determinar asentamientos en censos de una cantidad de países; no de la Argentina.

Aunque cada punto vista se refiere a un objeto distinto, es habitual moverse inadvertidamente de uno a otro. Pero en el mundo académico técnico, jurídico o político: conceptualmente, no son de ningún modo intercambiables.

El rápido repaso que acabamos de dar a las definiciones de lo urbano muestra las dificultades que presenta el intentar abstraer las características esenciales de esa realidad multiforme a la que llamamos ciudad. Las dificultades derivan, ante todo, de la diversidad de situaciones sociales en que aparece, y de la necesidad de introducir la perspectiva histórica en su caracterización.

Efectivamente, lo urbano es, ante todo, una realidad cambiante que parece haber sufrido modificaciones esenciales a lo largo de la Historia y, sobre todo, a partir de la Revolución Industrial. Son muchos los autores que consideran que la definición de lo urbano se hace difícil porque la misma naturaleza de la ciudad ha cambiado a lo largo del tiempo. Si hasta el siglo XIX la ciudad era, esencialmente, un centro administrativo-político, y un mercado, y si constituía una unidad espacial bien definida por límites físicos -las murallas- y administrativos, a partir del siglo pasado adquirió en algunos casos funciones industriales y, sobre todo, gracias a la transformación de los medios de comunicación, pudo difundirse ampliamente por el espacio circundante -apareciendo una nueva realidad geográfica para la que ha habido que inventar la expresión de "área suburbana"- a la vez que se difundían a todo el espacio las pautas de comportamiento elaboradas en la ciudad.

Es éste un hecho del que se ha tenido conciencia desde el mismo siglo XIX, en que la magnitud de las transformaciones que se experimentaban en las ciudades europeas comenzó a llamar la atención de los contemporáneos. A partir de este momento, a la vez que la ciudad y lo urbano se convirtieron en objeto de reflexión, surgió la necesidad de inventar nuevas palabras que sirvieran para designar la nueva realidad espacial y los principios teóricos que permitieran controlar su desarrollo. La "urbanización", en su doble sentido de proceso y resultado, así como las expresiones "suburbano" y "periurbano", aparecen precisamente para designar esta nueva realidad.

No obstante, han sido los sociólogos marxistas, más incluso que los historiadores, los que han profundizado en el análisis de las relaciones entre formas de urbanización y fases de desarrollo histórico. Cada una de estas fases, y más concretamente cada Modo de Producción y cada formación social concreta, da lugar a un tipo de ciudad y a una forma

específica de urbanización. El análisis de la articulación entre estas formas y las estructuras sociales constituye uno de los más interesantes esfuerzos que se están realizando desde el campo de la sociología marxista, y de cuyos primeros resultados empezamos a disponer.

La superación de la dicotomía tradicional entre lo rural y lo urbano se encuentra también afectada recientemente por las exigencias de la planificación territorial. La necesidad de considerar el territorio de una manera integrada, la aplicación de la teoría general de los sistemas a la planificación territorial, la utilización del concepto de "sistemas de poblamiento" o "sistemas de habitats" están contribuyendo a destruir las reminiscencias, incluso teóricas, de la antigua dicotomía introduciendo numerosos matices intermedios y niveles dentro de lo urbano.

De manera concreta, en lugar de la distinción entre los núcleos de poblamiento rural y los núcleos de poblamiento urbano se tiende a emplear el concepto de "unidad de habitat", que designa a todos los puntos de concentración de la población sedentaria. Es el concepto que utiliza, por ejemplo, Boleslaw Malisz y que ha sido aceptado por los organismos de planificación de algunos países como unidad básica de la planificación espacial. Estas unidades de habitats se consideran en estrecha relación con el espacio circundante, formando "sistemas de habitats" definidos por los lugares de trabajo y el radio en que se realizan las migraciones laborales diarias. Para Malisz, el objeto de la planificación local está constituido precisamente por estos sistemas de habitats, mientras que otras influencias (de servicios, etc.) definirían áreas de planificación espacial más amplia, es decir, subregionales, regionales o nacionales. En la obra de Malisz los sistemas se dividen en tipos fundamentales, según el carácter del trabajo realizado (agrario, industrial o de servicios), y por grados de complejidad, desde los elementales, relacionados con un solo establecimiento de trabajo (ya sea una explotación agraria elemental o una fábrica), a los multicomplejos, constituidos por los conglomerados de núcleos rurales o por las conurbaciones. De esta forma desaparece la división tradicional entre ciudad y poblamiento rural y se integra todo en una unidad más amplia caracterizada por la división del trabajo y por los movimientos espaciales relacionados con ellas.

La complejidad creciente de las unidades de poblamiento no se agota al llegar al nivel de ciudad, puesto que precisamente dentro del mismo puede reconocerse una clara jerarquización entre las diversas categorías de ciudades profundamente diferenciadas por

sus funciones específicas y por sus relaciones -además, nos atreveríamos a decir, de por las posibilidades cada vez mayores de elección, de intercambio e innovación-. Probablemente deberemos dejar de utilizar la simple e indiscriminada expresión de "urbano" como término integrador de entidades profundamente diferentes. Como dice R. Dugrand en las conclusiones de su tesis, "los tipos de agrupamientos (urbanos) no son diversos grados de una misma categoría humana; se trata de tipos específicamente diferentes y que parecen muy bien separados por claros cortes. Es ésta una idea ampliamente aceptada hoy por los geógrafos y que aparece muy bien expresada por Olivier Dolffus al referirse a las modificaciones esenciales experimentadas por los organismos urbanos al pasar de uno a otro nivel: "al cambiar de escala se cambia de naturaleza, y no solamente de dimensión".

Es probable que este descubrimiento y la identificación de los diferentes niveles existentes dentro de lo que genéricamente se designa como "urbano" constituya la más importante contribución geográfica a la teoría de la ciudad. La teoría de los lugares centrales, así como las investigaciones sobre las redes urbanas, ponen claramente de manifiesto la existencia de grados de jerarquización en los núcleos de poblamiento y permiten distinguir los niveles de complejidad creciente dentro de los "sistemas de poblamiento".

Al mismo tiempo, desde una perspectiva económica se ha insistido repetidamente en la diferencia no sólo cuantitativa, sino también cualitativa, existente entre una ciudad media y una gran metrópoli. El crecimiento de la aglomeración da lugar a modificaciones sustanciales en la calidad de las "ventajas urbanas" de la misma y amplía de forma esencial sus oportunidades económicas y sociales.

Nos parece que para resolver este problema es interesante tener en cuenta la observación de G. Alomar en el sentido de que la palabra ciudad engloba los tres sentidos clásicos de urbs (sentido material opuesto al rus), civitas (comunidad humana, complejo orgánico de grupos sociales e instituciones) y polis (sentido político). Cuando se habla de la ciudad, de lo urbano, se alude de manera indistinta a todos estos aspectos, cuyo estudio es el objeto de la ciencia urbana. Algunos de estos aspectos pueden ser objeto de la investigación de sociólogos, antropólogos o psicólogos, como ocurre con los que están aludidos por el concepto de civitas; otros deberán ser estudiados por juristas, administrativistas, politólogos, economistas: los incluidos en el concepto de polis; lo específico del geógrafo sería, por el contrario, la primera acepción, la de urbs, en

el sentido físico, material, morfológico, como paisaje urbano opuesto al paisaje rural. A partir de aquí parece claro plantear el problema de la definición de lo urbano desde una perspectiva geográfica. De todos los criterios utilizados nos parece que son fundamentales dos, los de densidad y morfología, los que deberían entrar en la definición de lo urbano por el geógrafo. Densidad como expresión de la concentración permanente de un cierto número de personas sobre un espacio reducido. Morfología como reflejo de la densidad y de un tipo de utilización del suelo de carácter no rural (en el sentido amplio de agrosilvopastoril). El tamaño y la estructura funcional permitiría identificar posteriormente los distintos niveles de complejidad creciente existentes dentro de esta forma de poblamiento.

Lo urbano, definido así como una forma específica de poblamiento y de organización espacial, puede constituir el objeto de estudio de una rama de la Geografía, la Geografía del poblamiento. Pero esta forma de organización espacial es esencialmente, como todo el espacio, un producto social, modelado y condicionado por la estructura social, por el tipo de relaciones sociales que se establecen entre sus distintos elementos, por las relaciones de producción y, en suma, por el conjunto de las instancias económica, ideológica y jurídicopolítica que la constituyen. Como dijo Henri Lefebvre: "la ciudad proyecta sobre el terreno una sociedad, una totalidad social o una sociedad considerada como totalidad, comprendida su cultura, instituciones, ética, valores, en resumen sus superestructuras, incluyendo su base económica y las relaciones sociales que constituyen su estructura propiamente dicha". El análisis de la articulación concreta entre esta forma espacial y la estructura social obliga al planificador al trabajo común con otros científicos sociales y permite que nuestra investigación pueda integrarse -a pesar de la especificidad del objeto y del método geográfico- en una tarea más amplia, de carácter necesariamente interdisciplinario.

1.c) La Gestión de la Ciudad

Entendemos por gestión a un conjunto de actividades, político- técnicas, por medio de las cuales se articulan diferentes recursos (humanos, financieros, económicos, naturales, organizacionales) para garantizar las condiciones de producción, funcionamiento urbano, por medio de la elaboración y ejecución de políticas, planes, programas y acciones. La gestión urbana debe garantizar una configuración y funcionamiento de la ciudad de manera tal que permita una mayor productividad económica y social, opere como un

elemento de distribución de la riqueza entre la población (combatiendo el desempleo y la pobreza) satisfaga los requerimientos ambientales de la calidad de vida y decida democráticamente sus cuestiones fundamentales.

Esos objetivos están asociados a dos componentes: la configuración urbana y su funcionalidad y los procesos de gestión o acercamiento entorno a ambas.

Cuando decimos acercar la gestión pensamos en dos tipos de vinculaciones. En primer lugar, acercar físicamente. Es decir, llevar el aparato de gestión, la infraestructura de servicios y, sobre todo, el servicio mismo, hacia la población que lo requiere. En segundo lugar, organizar la prestación (toma de decisiones, ejecución, control y evaluación) de forma que la población (físicamente próxima en el territorio) pueda involucrarse de manera decisiva. Estos acercamientos, en particular el segundo, pueden tener en los hechos fuertes diferencias de grado. Sin embargo, esas diferencias no importarían distinciones conceptuales. Entendidas de esa manera la descentralización, en un sentido sumamente general, es una realidad múltiple integrada por procesos que de acuerdo a la terminología mas común, pueden considerarse desconcentración y descentralización propiamente.

Cuando se habla de acercamiento se refiere a la población considerada en una perspectiva territorial. Es decir, la población que en tantos individuos o grupos que “ocupan” un territorio determinado en la ciudad: quienes residen o desarrollan sus actividades en “distritos” particulares de la ciudad. En suma, en la descentralización la población se involucra no por sus decisiones particulares (pobres- ricos, comerciantes- consumidores, etc., etc.) sino por su vinculación con el territorio⁵.

Consideremos ahora la afirmación de que la descentralización es una condición para democratizar la gestión de la ciudad. En la medida que se trate de una acercamiento de la toma de decisiones sobre las actividades que integran esa gestión (decisiones sobre que invertir, como financiar, que tipo de servicios prestar, etc.), la descentralización podrá implicar un mejor conocimiento, información imposibilidad de control.

Pero al mismo tiempo, si la democratización de la gestión es universalización del aprovechamiento de las ofertas urbanas, el efecto de la descentralización dependerá de la

⁵Existe relación entre el territorio y las condiciones sociales de la población (zonas pobres o ricas de la ciudad). Sin embargo, la descentralización no se define por la composición social de la población, aunque esta pueda ser el origen de algunos de sus problemas.

condiciones de la población en relación a los territorios intra urbanos (heterogeneidad, homogeneidad, segregación) y de las relaciones y procesos que, dentro de esos territorios, se den entre los pobladores. Sin duda, la institucionalización de la participación de la población distrital será un elemento importante en el resultado de esta orientación, pero en definitiva dependerá de los procesos sociales y políticos que puedan ocurrir en cada uno de esos territorios.

De todas formas debemos preguntar por qué creer que el involucramiento de la población considerada territorialmente ampliará la democracia del gobierno local. Volvamos al término “acercar”. En una ciudad de cierto tamaño (demográfico y territorial) la distancia socio-política y territorial entre el gobierno local y la población puede sin dudas dificultar el flujo (en ambos sentidos) de informaciones y conocimientos necesarios para la gestión democrática. Si el acercamiento pone al alcance de la población territorialmente considerada la información pertinente sobre la gestión de la ciudad y la posibilidad de involucrarse en la toma de decisiones, el control y la evaluación, la democratización podrá ser real. Pero, como es fácil de percibir, ello dependerá, por un lado, de la existencia de una política clara de información y de recepción de voluntades sociales y, por la otra, de una actitud de involucramiento y participación de la población. Condiciones estas que no dependen de por sí de la descentralización.

Hasta ahora hemos pensado la descentralización como un componente de democratización de la gestión para la población territorialmente separada dentro de la ciudad. Debemos incluir la perspectiva de la ciudad como un todo. Se presenta, entonces, el problema de las desigualdades, no ya entre los distintos grupos sociales en cada uno de sus distritos, sino particularmente de los distritos, sino particularmente de los distritos entre si. Este aspecto es, sin lugar a dudas una cuestión de hecho. La ciudad puede ser mas o menos segregada, es decir, sus heterogeneidades socio- económicas pueden distribuirse de manera mas o menos homogénea en el territorio.

El razonamiento anterior, si bien podría justificar la descentralización como posibilidad de incidencia de la población en las decisiones, ejecución, etc., puede resultar contradictoria con una democratización social de la ciudad como un todo. Esta depende de lo que hemos llamado la función de redistribución de la gestión. En una ciudad con fuertes desigualdades en la renta de la población, en la inserción en el mercado de trabajo, en la oferta de infraestructuras y servicios urbanos, en las condiciones ambientales, la ciudad

como tal puede operar como un componente de la desigualdad, ampliando las diferencias económicas (concentración de riqueza e incremento de pobreza).

El enfrentamiento de las desigualdades puede ser un elemento de la descentralización siempre que sea parte de una decisión central de distribución del presupuesto municipal y de cobertura de las infraestructuras y servicios de la ciudad. De acuerdo a lo anterior, es necesaria, como ya adelantamos, una “responsabilidad publica global” de la ciudad. En primer lugar, por su orientación en la distribución de los bienes y servicios urbanos entre todos los habitantes. En segundo lugar, porque esa responsabilidad supone algo mas elemental: garantizar el funcionamiento global de la ciudad. Dicho funcionamiento depende de la oferta (cuantitativa y cualitativa) de varios componentes: infraestructuras y equipamientos, servicios sociales o personales y urbanos. Esta es, sin dudas, una función central de la gestión.

Lo que hemos llamado la productividad de la ciudad indica la posibilidad de realizar las actividades de reproducción económica y social de la manera mas rápida y barata posible de acuerdo al nivel de desarrollo tecnológico alcanzado en cada caso. Esta responsabilidad es única para la ciudad: en cualquier lugar de la población debe tener iguales condiciones. Ese acceso implica no excluir del funcionamiento urbano a ningún sector de la ciudad (territorios, empresas o familias). Es esta una responsabilidad para toda la ciudad y, en consecuencia, debe ser una capacidad de gestión global no es contradictoria con la posibilidad de ejecutar sus decisiones de manera descentralizada en algunos de sus componentes (obras de infraestructura, gestión particular de servicios, controles y evaluaciones).

Los componentes ambientales de la gestión exceden el ámbito municipal y constituyen un típico proceso metropolitano (contaminación del aire y del agua, manejo de cuencas, etc.). sin embargo, es preciso reconocer que lo ambiental tiene diferentes niveles y que, también, incluye las cuestiones del hábitat inmediato de la población. En consecuencia, estamos de manera estricta ante un caso que necesita el reconocimiento de la especificidad de la atención en esos niveles. Por ejemplo, la necesidad de disminuir el uso de transportes individuales consumidores de combustibles fósiles es, evidentemente, un asunto que debería atenderse a nivel metropolitano o, por lo menos, municipal. Pero el mantenimiento de las condiciones de los espacios verdes o de la manipulación y reciclaje de basura puede constituir un asunto que descentralizado será atendido de mejor manera,

siempre que se garantice un mínimo de condiciones (normas y controles) en toda la ciudad, si no metropolitana, si municipal.

Hemos afirmado que el otro componente asociado a este punto es la configuración de la ciudad por ejemplo la concentración territorial. Esta tiene, en primera instancia, dos efectos que deben ser atendidos. Por una parte, una distribución desigualitaria de los bienes y servicios urbanos que los aleja (física, económica y socio- culturalmente) de sectores importantes de la población. Por la otra, condiciona un funcionamiento urbano con fuertes flujos de población que, además de incrementar los problemas de transporte, tránsito y medio ambiente, implica un fuerte gasto social para que la ciudad funcione, es decir, atenta contra la productividad social y económica de la ciudad y su papel redistribuidor. Este segundo punto está claramente asociado al tema de la mayor o menor concentración de los servicios dentro de la ciudad.

La economía basada en la productividad generada por conocimiento e información, es una economía global dice Castells, M.:2000. Global no quiere decir que todo esté globalizado, sino que las actividades económicas dominantes están articuladas globalmente y funcionan como una unidad en tiempo real. Y, fundamentalmente, funcionan entorno a dos sistemas de globalización económica: la globalización de los mercados financieros interconectados, en todas partes, por medios electrónicos y, por otro lado, la organización a nivel planetario de la producción de bienes y servicios y de la gestión de estos bienes y servicios.

Es de recordar que la internacionalización del comercio es, en realidad, una función de la internacionalización de la producción, o sea, más que exportar, lo que se está haciendo es producir internacionalmente. Las 53.000 empresas multinacionales y sus 415.000 subsidiarias organizan, en estos momentos, el 25% del producto bruto mundial en términos de producción, representan más o menos un 75% del comercio internacional incluyendo un 40% del comercio mundial que se realiza al interior de firmas y de sus empresas subsidiarias. Por tanto, cuando estamos haciendo grandes batallas sobre el comercio internacional, lo que realmente ha ocurrido es que hemos internacionalizado la producción, y es a través de estos circuitos donde se está generando la articulación económica planetaria. Por eso, el proteccionismo tiene cada vez menos sentido, porque ya están las empresas funcionando de forma transnacional y mucho más, obviamente, en sistemas como la Unión Europea.

Otra característica ligada a la anterior, es el hecho de que es una economía que funciona en redes, en redes descentralizadas dentro de la empresa, en redes entre empresas, y en redes entre las empresas y sus redes de pequeñas y medias empresas subsidiarias. Es esta economía en red la que permite una extraordinaria flexibilidad y adaptabilidad. Es, por tanto, una economía informacional, es una economía global y es una economía organizada en red, y ninguno de esos factores puede funcionar sin el otro. Por tanto, no es sólo una economía del conocimiento, es una economía algo más compleja y eso es lo que Castells libid) llama *nueva economía*.

Esa nueva economía es, por un lado, una economía de extraordinaria capacidad de generación de riqueza, pero es una economía centrada, en estos momentos, en el desarrollo de redes entre individuos y empresas extremadamente competitivas sin ningún interés público, al bien común, a lo que sean valores que no puedan ser capitalizados en el mercado. Entonces la idea es que las ciudades son claves tanto como productoras de los procesos de generación de riqueza en el nuevo tipo de economía, como productoras de la capacidad social de corregir los efectos desintegradores y destructores de una economía de redes sin ninguna referencia a valores sociales más amplios, más colectivos o no medibles en el mercado, como por ejemplo la conservación de la naturaleza o la identidad cultural.

Las ciudades son los entornos de innovación tecnológica y empresarial más importantes. Los medios de innovación tecnológica, casi sin excepción, son grandes áreas metropolitanas con ciudades potentes impulsando esas áreas metropolitanas, empíricamente hablando. No encontramos, ningún caso de un medio de innovación tecnológica o empresarial que se hubiera desarrollado de forma nueva, en el desierto o en la vida rural. Pueden existir parques tecnológicos con éxito, pero no medios de innovación realmente generadores de riqueza.

El primer elemento es que estos medios de innovación metropolitanos, son esenciales porque, a través de la sinergia que generan, de las redes de empresas, de innovaciones, de capital, atraen continuamente los dos elementos claves del sistema de innovación, que son la capacidad de innovación, es decir, talento, personas con conocimiento e ideas, y atraen capital, sobretudo capital de riesgo, que es el capital que permite la innovación.

Por ejemplo, ¿por qué Silicon Valley sigue siendo la punta de la innovación mundial? No por las cosas que hacía en los años 80, sino porque en los años 90 se ha vuelto a renovar. ¿Cómo se ha vuelto a renovar, cuando ya había agotado toda la capacidad de innovación que existía en California? Silicon Valley está importando cientos de miles de ingenieros y técnicos avanzados de China, India, Rusia, Taiwan, etc.⁶ Esto es un medio de innovación, y un medio de innovación es un centro de atracción, con lo cual observamos que esta economía global tiene nodos, tiene concentración territorial. Estos medios de innovación están territorialmente concentrados. Para hacer algo hoy día en tecnología, hace falta esta capacidad en tecnología y en innovación empresarial, hace falta estar en ciertos medios de innovación que después se articulan a través de redes de telecomunicaciones en el conjunto del mundo. Son los medios de innovación territorialmente concentrados en torno a ciudades dinámicas, los que constituyen las fuentes de riqueza en la nueva economía. Son trabajadores de alta cualificación. Son innovadores capaces de tener ideas y aplicarlas, los que constituyen, realmente, la materia prima de esta nueva economía. Para Castells (ibid) hay tres elementos. El primero es la educación, en primer lugar, es que a partir de un desarrollo del sistema educativo, sea una educación capaz de producir gente con autonomía de pensamiento y con capacidad de autoprogramación y de adquisición de conocimientos el resto de su vida; incluyendo actividades culturales, incluyendo relaciones con los medios de comunicación, incluyendo elementos de animación ciudadana. Un segundo elemento: servicios públicos que funcionen. Seguramente por mucho que se utilice internet y mucha inversión que haya en las ciudades, si luego los transportes no funcionan o hay inundaciones, internet no resuelve estos problemas. Por consiguiente, la calidad de los servicios públicos y, en concreto, de los servicios públicos municipales, es absolutamente decisiva para que todo lo demás funcione. En tercer lugar la calidad de vida, en el sentido amplio. Hay una serie de investigaciones que muestran como la calidad de vida hace dos cosas en los medios de innovación. Por un lado, atrae gente a los medios de innovación, es decir aquellos medios de innovación que ofrecen poca calidad de vida no son capaces de atraer, con respecto a otros, el nuevo talento que es necesario. Y segundo, una vez que se está en un lugar, hay que retener ese talento y, además, hacer posible que ese talento sea capaz de aplicaciones tecnológicas y empresariales no totalmente destructivas y no totalmente

⁶ de las nuevas empresas creadas en Silicon Valley, en los años 90, el 30 % son creadas y dirigidas por chinos o indios. Capital que apuesta sobre el talento y talento que llega desde donde sea. Castells op. cit.

neuróticas, que tienen, en buen sentido, una relación directa con la calidad de vida. En términos sintéticos, existe un efecto retroactivo de calidad de vida sobre productividad y de productividad sobre calidad de vida. Es un efecto virtuoso: calidad de vida urbana y metropolitana y su efecto sobre la productividad y la creación de riqueza.

En ese sentido, el papel de las ciudades en la Era de la Información es ser medios productores de innovación y de riqueza, pero es, aún más, ser medios capaces de integrar la tecnología, la sociedad y la calidad de vida en un sistema interactivo, en un sistema que produzca un círculo virtuoso de mejora, no sólo de la economía y de la tecnología, sino de la sociedad y de la cultura.

Se cree que antes de medio siglo nuestras sociedades dejaran tener espacios rurales, para tornarse urbanas (Dowbor:1996). Podemos imaginar que un país tendrá una capital burocrática pero las decisiones se tomarán en base a la competitividad económica, cultural, de servicios o de otra índole, de acuerdo a la ciudad de que se trate y al modo en que esta se relacione como un nodo entre ciudades del mundo.

Las ciudades son, por definición, el lugar de las decisiones, tienden aceleradamente a la especialización en servicios, sin abandonar la vocación industrial en sus nuevas redefiniciones, flexcity para E. Soja:2002. Son las ciudades y no las naciones donde las empresas compiten diría Porter:1991. Sassen.1998 por su parte muestra el lado oscuro de las ciudades como la reproducción de la acumulación como *espacios constituidos en términos de discontinuidades*, o diríamos de fragmentaciones, dualismos o inequidades ocultas. Así en las economías de aglomeración se instalan la producción *jus in time* del régimen de acumulación flexible (Harvey, 1998) basadas en las economías de alcance y no de escala como en el fordismo. Las TICs han variado la relación tiempo-espacio convirtiendo al espacio urbano en un espacio de geometría variable (Castells, 2005). Trabajo y entretenimiento se cruzan, lo público y privado no tienen límites claros, todos los espacio audiovisual están comercializados, los infomerciales en la TV, correos electrónicos, sitios webs, celulares, etc. Este conjunto de cambios de prácticas estructurantes plantea un nuevo tipo de soberanía, Hard/Negri, 2002 llamaría producción biopolítica, producción de la vida social misma, *proceso mediante el cual las dimensiones se superponen y se invierten*.

La ciudad tiene regiones y espacios, continuidades y discontinuidades, reproducción del poder y *sus ausencia* como diría Sassen *ibid*. La ciudad es una organización fractal en permanente dinamismo, las identidades allí no puede ser vista como algo estático, hay interculturalidades, transversalidades y mutaciones. Una implicación inmediata de esta nueva realidad, es que no precisamos más de un estado tan centralizado, ya que la población que vive en núcleos urbanos puede resolver los problemas locales. Esto implica, en otro nivel, que ya no podemos dejarnos paralizar por dicotomía de los 90´ entre privatizar y estatizar, en la medida en el espacio público comunitario adquiere un peso fundamental. La urbanización abre perspectivas para una reformulación global del funcionamiento de la forma como la sociedad se gobierna; mientras las polarizaciones económicas nos colocan en situación de desigualdad en términos internacionales y en situaciones explosivas en términos internos.

Al mismo tiempo, si la democratización de la gestión es universalización del aprovechamiento de las ofertas de la ciudad, el efecto de la democratización dependerá de la condiciones de la población en relación a los territorios intra urbanos (heterogeneidad, homogeneidad, segregación) y de las relaciones y procesos que, dentro de esos territorios, se den entre los pobladores. Sin duda, la institucionalización de la participación de la población civil será un elemento importante en el resultado de esta orientación, pero en definitiva dependerá de los procesos sociales y políticos que puedan ocurrir en cada uno de los territorios.

Hay al menos dos ejes para orientar el cambio, ellos son calidad institucional y desarrollo local. El primero se trata como lo afirma Martínez Nogueira, 2003 de “..un sistema de reglas ..relativamente estable, coherente y respetado por los actores sociales, con sanciones aplicadas con consistencia ante las violaciones del marco normativo y las transgresiones no están convalidadas socialmente” . El segundo puede entenderse como formas particulares y creativas de potenciar recursos propios, que combinados a otros recursos de la ciudad en una red de intercambios, puede desarrollar un modo autónomo culturalmente e interdependiente en lo económico, seguramente no es la panacea pero si un camino por construirse desde la experiencia de la libertad en búsqueda del bienestar.

1.d) Gobernabilidad y Gestión Local

Es importante definir los grandes ejes del cambio que afectan a la sociedad en este fin de siglo, y que definen los parámetros de las nuevas formas de gestión. Estos son: el progreso tecnológico, la internacionalización y la metropolización.

Las transformaciones mas significativas pueden ser resumidas en cinco grandes ejes: la informática, que esta revolucionando todas las áreas, y en particular aquellas vinculadas con el conocimiento; la biotecnología, que todavía no invadió nuestra vida cotidiana, pero que llegara a constituir en la próxima década la fuerza principal de transformación en la agricultura, en la industria farmacéutica y en otros sectores; las nuevas formas de energía: el láser, el plasma, fuentes solares y eólica de producción de energía son algunas de ellas; permitiendo aplicaciones que están generalizándose en la medicina, la industria, el comercio, electrodomésticos y otros sectores; las telecomunicaciones, que experimentan una revolución tecnológica mas profunda y dinámica aun que la informática, tornando posible y a menos costo, transmitir todo- textos, imágenes, sonidos- en grandes volúmenes y con rapidez, en particular a través de la telemática, asociación de la informática con las con las telecomunicaciones; finalmente, los nuevos materiales, que incluyen las nuevas cerámicas, el keblars, la fibra de carbóno, los súper- conductores como las fibras ópticas, las nuevas formas de plástico, etc., que a su vez, permiten nuevos avances en la electrónica y en la informática, en las telecomunicaciones, y así sucesivamente.

Se calcula que en los últimos treinta años se megaplicaron los conocimientos científicos, en relación a la totalidad de conocimientos técnicos acumulados durante la historia de la humanidad. Aún no hay evaluaciones concluyentes sobre estos avances, el hecho es que estamos en el medio de un gigantesco torbellino de renovación científica, y este hecho debe ocupar un lugar central en nuestras reflexiones sobre las formas de gestión económica y social, fundamentalmente porque estos avances en la ciencia no son concomitantes con los avances en los derechos ciudadanos y la justicia social. Se acabo el tiempo en el que se actuaba sobre una realidad relativamente estática y gestionar el cambio, implica gestionar un proceso permanente de ajustes de los diversos segmentos de la reproducción social, que podríamos definir como *gestión sistémicamente dinámica*.

La internacionalización: El proceso de globalización o internacionalización del espacio mundial, es resultado, en gran parte, de los avances tecnológicos mencionados. Basta decir que hoy se transfieren diariamente mas de un billón de dólares entre diversos países, por medios electrónicos, para ver hasta que punto la tierra se transformo en “aldea global”⁸. Hoy vemos mientras la imágenes en la televisión se puede comprar y vender las mismas mercancías, leer los mismos artículos que en cualquier lugar del mundo. El movimiento centrado en la calidad y productividad índice en todos los espacios económicos del mundo, y nadie puede permitirse ignorar su impacto. Una implicación evidente para todos nosotros, es que ya no experiencias aisladas. Tenemos que hacer frente a la internacionalización, datos objetivos que no depende de nuestros gustos, y dimensionar nuestra propuestas en función de esta realidad. Variaciones de cotización en la bolsa de cereales de Chicago, provocan rápidos cambios de comportamiento de agentes económicos de cualquier municipio, por distante que sea. La mayor parte de los países, están emprendiendo esfuerzos amplios de modernización administrativa. Atrasos en esta área son hoy mortales para la productividad comparada de los países. Por otro lado es el conjunto de la referencia espacial de los desarrollos que hoy se encuentran desplazados, con la reducción del papel de los gobiernos nacionales, el refuerzo de los “bloques regionales” y del espacio supra-nacional en general, y del nuevo papel de las ciudades en la gestión descentralizada de la sociedad.⁹

La Metropolización: Los fenómenos demográficos son discretos porque los procesos regulares de cambios, que involucran bajos porcentajes al año, no llaman nuestra atención. Pero la realidad es que antes de medio siglo nuestras sociedades dejaron tener espacios rurales, para tornarse urbanas, y un país no será más capital donde se toman decisiones, cercada por masa rurales dispersas. Estamos apenas comenzando a evaluar el gigantesco impacto social y político de esta transformación. Basta recordar por ejemplo que en el Brasil, cerca del 90% de la población vive en ciudades, invirtiendo las proporciones del inicio de los '50.

⁸ Datos de Business Week; ver también el interesante estudio “ The Death of Money” en él se muestra como los gobiernos y bancos centrales están totalmente superados por la mundializacion de los flujos financieros, mientras la legislación y los instrumentos continúan siendo de ámbitos nacional.

⁹Ver a este respecto, el artículo de John Friedmann, The World City Hipótesis, in development and change, enero 1986; ver también los estudios de Samir Amir sobre esta gran contradicción del fin de siglo XX: la economía se mundializo mientras los instrumentos de regulación continúan siendo nacionales, y por lo tanto cada vez menos operantes. El estudio de desplazamiento de los espacios del desarrollo no se prestan a simplificaciones: una ciudad como Shanghai se encuentra hoy activamente conduciendo el espacio mundial , donde grandes centros urbanos tendrán un papel mas fuerte , mientras que las minorías culturales frecuentemente encuentran mas condiciones para florecer en espacios global, que en el espacio cultural mas homogéneo de una nación.

Una implicación inmediata de esta nueva realidad, es que no precisamos más de un estado tan centralizado, ya que la población que vive en núcleos urbanos puede resolver los problemas locales. Esto implica, en otro nivel, que ya no podemos dejarnos paralizar por la eterna dicotomía entre privatizar y estatizar, en la medida en el espacio público comunitario adquiere un peso fundamental, en términos de perspectivas, reflejado la evolución de la democracia representativas para sistemas descentralizados y participativos, la llamada democracia participativa.

En los párrafos anteriores, vimos los cambios profundos en el contexto de la administración. El cambio tecnológico impone una gestión dinámica que redimensiona permanentemente sus espacios; la globalización exige una interacción mucho más ágil con el resto del mundo; la urbanización abre perspectiva para una reformulación global del funcionamiento de la forma como la sociedad se gobierna; mientras la polarizaciones económicas nos colocan una situación de desigualdad en términos internacionales y en situaciones explosivas en términos internos.

1.e) El Estado y los Problemas del Siglo XXI

El proceso de formación urbana en América Latina fue diferente a una gran parte de los países desarrollados, de una urbanización, por atracción de los empleos generados en las ciudades, sino por expulsión del campo. Nuestro mundo rural fue atravesado por una poderosa corriente modernizadora, que implantó el monocultivo y la mecanización, reduciendo drásticamente el empleo y, por otra corriente profundamente conservadora, transformó el sueldo agrícola en reserva de valor por una parte y en oportunidad por la otra. Oportunidad que se encuentra estrechamente relacionada con las coyunturas internacionales, véase por ejemplo los pool de siembra de soja en Argentina. Esto significa alta tecnificación (paquetes tecnológicos capitalizados por Monsanto), es decir cada vez menos empleo de mano de obra, o cuando mucho con empleo estacional característico del monocultivo y sin la alternativa de acceso a la tierra, la población fue literalmente expulsada hacia las ciudades, originando periferias miserables, con barrios que tuvieron frecuentemente tasas de crecimiento superiores al 10% anual. Este proceso de expulsión se ha agravado en la actualidad por el impacto de las nuevas tecnologías sobre las industrias y los nuevos servicios urbanos, que se ven obligados a reducir la mano de obra empleada, dejando para estos dos tercios de la población la alternativa del sector

informal, del desempleo, de los servicio doméstico, de los servicios de seguridad de los mas variados tipos.

Esta situación implica el surgimiento de millones de pequeños dramas locales en el conjunto del país, problemas graves de vivienda, salud, contaminación, necesidades adicionales de escuela, organización de sistema de abastecimiento, programas especiales para pobreza crítica, elaboración de proyectos de saneamiento básico , etc.¹³

De este modo, los municipios pasan ha enfrentarse con una situación explosiva que exige intervenciones ágiles, en áreas que sobre pasan las tradicionales rutinas de cosmética urbana. Se trata de amplios proyectos de infraestructuras, políticas, sociales y programa de empleo envolviendo inclusive estrategias locales de dinamización de las actividades económicas.

Los municipios se sitúan en la primera línea de los problemas pero en el ultimo escalón de la administración pública. El desplazamiento generalizado de los problemas para la esfera local mientras las estructuras, político- administrativo continúan centralizadas, creó un tipo de impotencia institucional que dificulta dramáticamente cualquier modernización de la gestión local, debido ha que favorece el tradicional caciquismo articulado con relaciones clientelista en los escalones superiores.

En Suecia el Estado administra dos tercios del producto social, el gobierno administra muy poco en el nivel central. El país supera los nueve millones de habitantes, cerca de los cuales 4,5 son económicamente activos, y de estos 1,2 son funcionarios, públicos de municipios y condados. O sea, casi un trabajador de cada cuatro, es funcionario local. El resultado práctico es que el gobierno central en Suecia se conforma con un 28% de los recursos del país, mientras las estructuras locales de la gestión, que permiten una participación mucho más directa del ciudadano, controlan cerca del 72 %. Esta cifra, se compara con el 5% Costa Rica, el 4% en Panamá y un 13% en Brasil.

¹³ Un empleo del área de saneamiento: “La población beneficiada como servicios cloacales o alcantarillados sanitario en el Brasil, en 1989, por el sistema de planasa , era de, 28,8 millones de personas o sea del 20,6 % de la población urbana. Según investigaciones IBGE , en 1989, 2.098 municipios brasileños correspondientes al 47,2 % , tenían red cloacal ; y de este total ,cerca de 350 municipios, o sea el 8% tenían algún tipo de tratamiento. En apenas 51 municipios existía planta de tratamiento. Aun mas, el dato mas alarmante es que el 45 % de los domicilios de los brasileños , no poseían red colectoras o poso séptico”, IPEA/ IBAM: “Subsidios para uma política de descentralizacáo de servicios públicos” , marzo de 1993, pag. 37, citando estudios de Edgard Bastos De Souza.

Cuando los países estaban constituidos por una capital, y algunas otras ciudades más, rodeadas por una masa dispersa de campesinos, era natural que en el gobierno se tomase todas las decisiones importantes y controlase las finanzas. Con el proceso de urbanización, los problemas cambiaron, no es así el sistema de decisiones. De esta manera, en la actualidad, enfrentamos todos los problemas de pobreza urbana y crecimiento sin planificación explícita, que demandan una respuesta local flexible, con un aparato de gobierno que fue diseñado para necesidades institucionales de la primera mitad de este siglo.

Fundamentalmente sobre el Estado recaen las posibilidades de articular y fomentar los esfuerzos de la sociedad en su conjunto sometida a los impactos de la crisis. Pero como señalara Cardozo⁷, negando la validez de pensar el Estado por una parte y la Sociedad por la otra, cuando tenemos que enfrentarnos con la temática de la crisis del Estado y de su reconstitución, la temática no es la del Estado, es la de la sociedad, de la cual el Estado es una parte permanente y central.

Desde esta perspectiva resulta interesante inscribir la problemática local en contextos más amplios, como el nacional y el internacional, a los fines de una más adecuada información y mejor comprensión del fenómeno.

En relación con el Estado, la nueva modalidad de acumulación global ha significado una influencia gravitante en orden a definir sus funciones.

En el caso específico de la Argentina, desde mediados de los años '70 se observa una reestructuración profunda que ocasiona el abandono de algunas acciones que el Estado había asumido como propias, tales como la promoción del desarrollo industrial, políticas de integración social, tendencias orientadas al "pleno empleo" y legislación que garantizaba un nivel mínimo de calidad de vida.

Actualmente las nuevas funciones del Estado están más encaminadas hacia la creación de economías externas, des - reguladas, procesos de privatización de empresas públicas, que en conjunto condicionan una modalidad de desarrollo interno muy diferente a la anterior.

⁷ Cardozo, F. E en García Delgado, D. 2000

Los primeros efectos de esta transformación implican por un lado un deterioro grave de la cohesión social alcanzado con el modelo estatal anterior, ya que vastos sectores pierden su inserción en la sociedad y por el otro un proceso de concentración económica que establece fuertes desigualdades sin compensación para los sectores menos favorecidos.

Asimismo la aplicación del modelo neoliberal y sus recetas económicas plantean una serie de transformaciones con fuerte impacto en la sociedad y en los procesos de democratización.

Se observa por un lado el agravamiento del desempleo estructural, crisis profunda de las economías regionales, aparición de nuevos pobres como consecuencia de una sociedad en donde se incrementa el sector informal, y por otro lado un proceso de concentración de riqueza en sectores que se modernizan ligados a un modelo de acumulación interna. Tal descripción nos sitúa en el estado actual de la exclusión, es decir todas aquellas condiciones que hacen que ciertos sectores de la sociedad sean apartados, rechazados o se les niegue la posibilidad de acceder a ciertos bienes sociales. Pero fundamentalmente nos está hablando de una sociedad desaparecida, aquella basada en el trabajo como elemento de sustento propio del Estado de Bienestar.

Así, la nueva dinámica excluyente implica la desarticulación de los elementos fundantes del Estado de Bienestar, la imposición de un nuevo régimen que simboliza un ideario diferente, un sistema de valores contrario al de la filosofía de la solidaridad que estaba implícito en el Estado de Bienestar.

A partir de esta crisis inédita, que esteriliza recetas políticas y económicas anteriores, se ha modificado profundamente la relación entre el Estado, la sociedad y la economía en Latinoamérica y en Argentina también. Actualmente el nuevo debate sobre la misión del Estado está centrado en las posibilidades de la suma de Estado más mercado más sociedad civil. Ha quedado atrás el Estado mínimo o ausente que no da solución a los problemas sociales y en general a un desarrollo sostenido.

Hoy se habla del deber insustituible del Estado en cuanto a convertirse en el primer responsable de la conciliación entre lo económico y lo social.

El municipio puede convertirse en un motor privilegiado de esta conciliación en la medida que ciertas actividades relacionadas con el desarrollo económico o con la generación de

empleo estén siendo contempladas a partir de una intervención estratégica de los Estados locales.

Explorar los escenarios futuros de estas transformaciones es en la actualidad una labor pendiente e imprescindible, en la medida que el conocimiento de las tendencias actuantes desde una perspectiva integral aportará elementos esenciales para una mejor comprensión, análisis y superación de problemática social municipal.

En este sentido, tal vez una de las consecuencias más relevantes de las profundas transformaciones operadas esté dada en el aumento de las responsabilidades de los gobiernos locales ante la retracción de la intervención del Estado central en lo urbano, y en particular en relación a la provisión de bienes y servicios de consumo colectivo. Es claro que en general la gestión local no sólo no ha proporcionado servicios básicos a la mayoría de la población (empleo formal, vivienda, educación, transporte e incluso agua potable y saneamiento); sino que además los gobiernos municipales han sido con frecuencia incapaces de garantizar el orden jurídico elemental (regulación de ocupaciones ilegales, privatización informal de los servicios públicos, control y fiscalización de actividades económicas en su jurisdicción, garantía de seguridad urbana y protección ciudadana) adoleciendo también, en ciertas condiciones de la legitimidad y de la representatividad mínimas para actuar en nombre de la ciudadanía. Junto a todo esto está asimismo lo que probablemente constituya un rasgo central de las instituciones y procesos locales en América Latina: la debilidad estructural del municipio, derivada de sus déficit económico - financiero, técnicos y de recursos humanos, y en términos generales, de su escasa autonomía como eslabón inferior de la organización territorial del Estado.

Con todo, los antecedentes de la actual coyuntura municipal Argentina ponen de relieve la encrucijada en que se encuentran estos nuevos actores y sus potencialidades, en la medida en que la escena política nacional y el propio Estado central aparecen como espacios cada vez más distantes y ajenos, las necesidades sociales básicas encuentran en lo local un ámbito de expresión privilegiado y un espacio de apropiación posible por parte de los ciudadanos.

Hoy parece factible ante la retirada del Estado nacional y el debilitamiento de los movimientos sociales urbanos, constatar el surgimiento de nuevos actores territoriales (organizaciones de base y gobierno o agentes municipales) que en su relación con el

poder local se plantean la construcción de un nuevo orden social en el espacio de la pequeña política. Un nuevo orden social, que parece tender a constituirse sobre el trasfondo del desempleo y de un proceso de pauperización de efectos insoslayables en la estructura social, planteando nuevos dilemas a la gestión municipal.

Así, cada vez más el proceso de globalización impone asumir la consigna de “pensar globalmente y actuar localmente”, sin embargo como señalábamos arriba los municipios no siempre logran posicionarse en este nuevo escenario con la fortaleza, protagonismo, eficiencia y capacidad de gestión necesarias.

Desde tal perspectiva la Gestión Municipal puede plantearse desde 3 ejes de preocupación presentes en la reflexión contemporánea sobre los procesos de globalización y desarrollo:

- Modernización y gobernabilidad;
- Autodesarrollo sustentable;
- Inserción internacional y competitividad.

-Modernización y gobernabilidad: El gran desafío que hoy debe asumir la gobernabilidad requiere alcanzar los objetivos de consolidar la democracia, lograr crecimiento económico y asegurar la paz social. En esta tríada se define lo sustancial. El punto crucial es darle en los hechos igual jerarquía a la equidad social que al crecimiento económico. Tales objetivos deberían constituir el núcleo de un diseño de estrategia que se formula desde el gobierno adquiera el rango de Políticas de Estado a largo plazo. El Estado desde ese diseño podría intentar su propia vertebración.

Desde lo conceptual modernización del Estado implica modernización de la gestión, lo cual supone fundamentalmente una transición de una gestión impulsada por las reglamentaciones hacia sistemas de gestión en función de los resultados con participación y control ciudadanos. En términos de desarrollo la gestión está ordenada a definir objetivos, metas y tareas. En el plano de lo municipal presupone la confección y actualización de los catastros. Requiere racionalizar los ingresos y gastos con criterios de eficiencia y equidad, como también determinar las necesidades de Asistencia Técnica.

En el debate sobre la transformación del municipio el tema de la gestión local abarca temas sobre el personal, los presupuestos, las inversiones, proyectos, uso de la tecnología y mecanismos de participación popular. Tal proceso de reforma implica algunas directrices, que podrían ser:

- Eliminación de sistemas desactualizados de presentación de informes, reglamentaciones complejas, normas de desempeño poco claras y falta de información acerca de resultados y costos;
- Todos los niveles de gestión deben tener presente un enfoque de demanda en cuanto a los efectos de las políticas públicas (pacientes, niños, estudiantes, usuarios);
- Las decisiones de políticas públicas deben establecer un vínculo entre recursos y demandas e integrarse en el presupuesto municipal;
- Establecer un sistema de retroalimentación permanente por parte del consumidor/ciudadano con respecto a la calidad de los servicios;
- Implementar un sistema de capacitación y sensibilización de funcionarios y empleados de modo de propiciar el cambio de las actitudes y comportamientos de la gestión gubernativa en función de un continuo perfeccionamiento y una mejora sostenida de los servicios;
- Instituir sistemas eficaces de monitoreo y evaluación, e incentivos para obtener resultados.

El municipio tiene asimismo un rol protagónico en cuanto a la promoción del desarrollo económico. Fundamentalmente implica una política de acercamiento y concertación con el sector privado para que éste se comprometa con el desarrollo de la comuna, en especial en lo que se ha dado últimamente en denominar la conformación de alianzas estratégicas entre el Estado, empresas y sociedad civil. No cabe duda que esta estrategia introduce cambios en cuanto a las relaciones con el sector productivo y con las funciones clásicas de la gestión municipal orientadas al cobro de impuestos y patentes o la regulación de localizaciones industriales. Hoy se concibe a los municipios como elementos dinamizadores de las ventajas comparativas de una determinada localización geográfica para promover la municipalización de la inversión con recursos nacionales o regionales. Tiende así a imponerse a los municipios la obligación de competir entre sí para captar

inversiones y también actuar cooperativamente en este sentido. No obstante, desde el Estado central deben incrementarse significativamente la asignación de recursos para actividades productivas locales destinadas fundamentalmente a fomentar las oportunidades de empleo y arraigo poblacional.

-Autodesarrollo Sustentable: Se tiende a pensar que la sustentabilidad es un término que puede aplicarse a la defensa y manejo adecuado del medio ambiente. Es sólo un aspecto de la cuestión. El otro elemento fundamental está en el vigor, en la perseverancia, en la insistencia y sobre todo, en el alcance de la participación popular. Vale decir de las condiciones mismas de sustentabilidad humana y social del proceso de desarrollo. El concepto de Desarrollo Sostenible implica que el acceso de todos a las oportunidades debe sostenerse, o sea que la disponibilidad del mismo no ha de circunscribirse a la generación presente, sino extenderse a las futuras.

Quiere decir, que sobre todo, se la ha de tener realmente puesta en las presentes, porque si éstas permanecen pobres y miserables difícilmente podrán preocuparse por las futuras. Sustentabilidad no significa hacer sostenible la pobreza, sino entre otras cosas, equilibrar equitativamente las ganancias conforme a los propios niveles de consumo.

En estos términos, el gobierno comunal deberá ser más sociedad que Estado y el escenario donde se despliegan tanto el desarrollo económico como la participación ciudadana y la solidaridad entre las comunidades.

Inserción Internacional y Competitividad: Observada desde cierta perspectiva histórica se advierte que Latinoamérica nunca pudo resolver satisfactoriamente su inserción internacional combinada con márgenes aceptables de crecimiento económico y social, tampoco la Argentina. La brecha entre los requisitos de un mundo global y ciertos estilos de inserción internacional es gigantesca. Sin embargo, frente al mismo marco global otros países (Japón, Corea, Taiwán) no obstante las vicisitudes financieras actuales, han demostrado, que no existe una sola vía de vinculación al orden internacional. Si se parte del supuesto de una sociedad constituida como sujeto histórico de su destino, que busca una especificidad económica y cultural para integrarse al mundo, las alternativas estarán centradas en torno de la formación de ventajas comparativas dinámicas, la transformación paulatina y progresiva de la estructura productiva a los cambios tecnológicos y una

acumulación continua en capital humano. Así puede pensarse en una integración activa y competitiva a partir de:

- un marco amplio de incentivos en cuanto a invertir en la gente, en su educación, en su salud, en tecnología, en instituciones de desarrollo vocacional;
- equitativa distribución del ingreso. El crecimiento económico se refleja en el nivel de vida de la gente;
- habilidad para anticiparse a los demás, real búsqueda de integración activa en el mercado mundial a través de sus exportaciones;
- gobiernos emprendedores, decisivos, filosofía de no inhibir las iniciativas de la gente y Desarrollo Humano de todos los sectores sociales.

El fenómeno de la crisis ha implicado políticas importantes de centralización-descentralización del Estado. La redefinición y reestructuración incluyen algún tipo de reforma en la organización territorial del Estado y comportan una redistribución de competencias y funciones y - en menor medida de recursos- entre las instituciones político-administrativas correspondientes a los distintos niveles de gobierno.

Podría hipotetizarse que esta suerte de reconversión del Estado central que aumenta las responsabilidades de los gobiernos locales, implican una expectativa de fortalecimiento o de reconstrucción de un tejido socio-político en torno al cual pudieran verificarse y recrearse formas más democráticas de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Sin embargo deben satisfacerse ciertas premisas, sin las cuales, el proceso no producirá los frutos que se esperan de ella desde una perspectiva de eficiencia y democratización. En materia de descentralización, algunas de estas premisas podrían ser:

- un entorno democrático, de relaciones horizontales. De igualdad entre las personas y las organizaciones, de invitación al ejercicio activo de la ciudadanía, de apertura a la participación, de transparencia en la información, y de eliminación de toda acción tendiente a la exclusión;
- autonomía indispensable para reconocer las demandas de las comunidades y apuntar hacia ellas la planeación del gasto. Lo cual incluye en cuanto a la organización pública en general y al municipio en especial, flexibilidad y sensibilidad a la evolución del

entorno y del ambiente, receptividad hacia los usuarios y desarrollo de acciones tendientes a transformar a las personas en actores participativos, más que regular o expedir normas ineficaces;

- a partir de un cambio que requiere gradualidad, progresividad, persistencia y pragmatismo, iniciar un movimiento en cuanto a la coordinación intergubernamental y concertación de acuerdos en los ordenes regional y local;
- formación gerencial, inclusión de líderes comunitarios y formación concurrente de funcionarios de los sectores público y privado. Articulación de proyectos mixtos entre la esfera privada y el sector público;
- evaluación participativa comunitaria de resultados y gestión.

A partir de estas premisas ese puede ser uno de los escenarios, sin embargo no hay que olvidar que el de la descentralización del Estado ha sido un discurso en el que convergen aquellos que pretenden diseminar demandas y los conflictos sociales y reducir mecánicamente los gastos de la administración central, con aquellos que luchan por promover la reactivación económica y la democratización política del Estado, posibilitando la integración y la participación de los sectores populares urbanos, generalmente manipulados o marginados.

Lo expuesto se vincula con la ambigüedad propia de las políticas de descentralización en una coyuntura de crisis como la actual. Es esta profunda ambigüedad la que hace posible pensar en la descentralización como eventualidad de una mayor participación popular y eficacia en la gestión municipal, pero también como política que puede ser funcional a fines menos progresistas, como por ejemplo el de la distribución de los costos y de la crisis y el ajuste hacia abajo, en momentos en que los estados centrales presionados por reducir su déficit fiscal parecen no tener otra cosa que compromisos y deuda para repartir.

En este orden de ideas la descentralización territorial y municipal merecen ser entendidas como un campo de conflicto en gestación que evidencia las diferentes tensiones e incertidumbres de las políticas de modernización del Estado y la democratización. La opción asume la forma de un dilema de hierro. Si llegan a predominar políticas de descentralización que impulsen y refuercen tanto mecanismos locales de eficacia y racionalización de la gestión, como de una mayor participación y representación en el

sistema local de toma de decisiones, posiblemente se verá fortalecida la articulación entre los distintos niveles del Estado y las condiciones de las sociedades locales y regionales.

En cambio si predominan políticas que se orienten a una reducción unilateral del gasto en la administración central, a fragmentar demandas y a segmentar los conflictos sociales, a manipular el voto, los resultados serán procesos de modernización excluyentes y democracias locales frágiles, que no redunden en desarrollo económico y que inclusive posibiliten o mantengan el caos político social.

En este marco nuestra creencia fundamental residen en las nuevas potencialidades y desafíos que se plantean a la gestión municipal correspondientes a empezar a ser -como nunca en el pasado- verdaderos núcleos de desarrollo y gestión de la presente crisis.

1.f) Las Ciudades en América Latina

En esta apartado del trabajo nos concentramos en analizar la situación actual de los municipios en América Latina, en Argentina. Este apartado lo hemos realizado mediante bibliografía y datos secundarios. Aquí analizamos diecinueve países que incluyen más de 15.000 municipios. Consideramos este capítulo fundamental para poder comprender la necesidad de ofrecer y desarrollar nuestro producto. Se ha considerado que exhibir un conocimiento amplio, detallado y a la vez específico de los municipios es esencial para poder demostrar que conocemos nuestro objeto de investigación y de trabajo futuro. Por ello comenzamos viendo primero los países de América Latina y una breve comparación, en algunos aspectos con países de Europa y el Norte de América. Posteriormente una descripción de la situación en Argentina.

Comúnmente, los procesos de descentralización latinoamericanos se están llevando a cabo sobre viejas estructuras político - administrativas. A partir de los años 80, como inicio del nuevo proceso de cambio, los gobiernos locales no lograron mayores avances toda vez que en las reformas prevalecía la modalidad de régimen presidencial. Sin embargo la modificación de las leyes y de la propia constitución generó cambios en el desarrollo de los partidos, el sistema electoral y el parlamento, compartiendo así decisiones que antes estaban fuertemente centralizadas en la figura del presidente, pudiéndose elegir los alcaldes en la mayoría de nuestros países.

Es amplio el marco legal que sustenta los procesos de descentralización y que ha dado pie al refuerzo de los gobiernos locales en cuanto a la elección de sus alcaldes y asambleas legislativas locales, tendencia que se manifiesta con mayor fuerza a mediados de los años 80. Se puede hablar de un período de democratización de los municipios y regiones. Por ejemplo, en Colombia después de un largo proceso desde el año 63, se realizan las elecciones de alcaldes en 1988, por voto popular. En Venezuela fueron elegidos también por primera vez y mediante el voto popular, gobernadores y alcaldes en diciembre del año 89. En Chile se anunciaron reformas que tienden a garantizar la elección de alcaldes.

En Cuba, con intentos previos de descentralización a mediados de los años 70, también se han introducido en 1993 cambios para propiciar elecciones directas en los municipios. En 1994 Panamá eligió sus alcaldes.

Estos cambios que acompañan el proceso de descentralización muchas veces han servido para iniciar o reforzar cuadros político - partidistas locales, la formación de líderes o figuras que reclaman los derechos de la localidad y que respaldan protestas políticas ante el nivel central. No se trata de simples maquillajes pues, dice Nohlen, “muchos críticos opinan que el objetivo de estas reformas electorales no constituyen una verdadera democracia a nivel local, sino una maniobra para distraer las deficiencias legitimadoras del gobierno central, para dirigir la crítica por la mala calidad o altos precios de los servicios públicos, desde el gobierno central al gobierno local, desplazando los problemas del estado central al poder local y funcionando como una válvula de escape para el malestar social”. Se trata de un proceso que va a demandar gobiernos territoriales de nuevo tipo: sólidos, capaces, informados y solventes

Es precisamente esta situación la que está presionando hacia la configuración de nuevas bases de información, diferentes cualitativa y cuantitativamente a las existentes en los gobiernos locales.

La descentralización y los cambios políticos van a necesitar organizaciones fuertes, que cuenten con un sistema de decisión capaz de soportar las estrategias gubernamentales en el nuevo entorno que les compete. Estas organizaciones tendrán forzosamente que propiciar la construcción de datos confiables en las siguientes grandes áreas de gestión:

- En cuanto al ejercicio de las competencias, los municipios requieren contar con la información al día de la normativa jurídica, reguladora y de gestión sobre los servicios que le son inherentes.
- Con respecto a las posibilidades de ejecución de los servicios sociales, los gobiernos locales latinoamericanos van a necesitar el dominio de información acerca de las formas de gestión que asumen servicios como educación y salud. Un intercambio de experiencias en esta materia, será una seria medida para solventar los déficits de información.
- Las diferencias poblacionales entre los municipios -95% menos de 100.000 habitantes-, exige un análisis más detallado sobre el comportamiento de los gobiernos locales por tamaño poblacional y nivel de base económica. Las necesidades de información serán diferenciales y podrían establecerse tipologías de sistemas de información de acuerdo a los estratos municipales.
- En lo relacionado con las necesidades de gestión, existe un gran vacío de información referida al desempeño de los gobiernos locales. La única fórmula de mantener y difundir información de esta naturaleza, será a través de relevamiento de experiencias específicas y de investigación para, de allí, derivar proposiciones generales en áreas como las tecnologías gerenciales, el diseño de estructuras o la capacitación de los recursos humanos, por ejemplo.
- Correlativamente, para el mejor desempeño municipal, se necesitarán sistemas de información en materia financiera con la suficiente capacidad como para apoyar las decisiones locales y la prestación de los servicios. La base actual informativa y el descontrol observado en esta materia, hace urgente la tarea de desarrollar proyectos de esta naturaleza.

Finalmente, la descentralización como proceso será posible si, además de las reformas políticas, se desencadenan sub - procesos tecnológicos y de cambio en la organización. Para ellos, la disponibilidad de información es determinante en el éxito de la gestión local. En función de las áreas de gestión señaladas en el anexo III se presenta una tipología posible de información que deberán manejar los municipios, asociadas a las nuevas responsabilidades en el marco de la descentralización en América Latina.

1-g) El Proceso Globalizador

El espacio social mundial en un solo sistema (Wallenrstein, 1991), es resultado del desarrollo capitalista acentuado desde los avances tecnológicos desde la primera revolución industrial pero intensificada radicalmente a partir de los años 70 con los medios electrónicos de comunicación. Basta decir que hoy se transfieren diariamente incalculables millones de dólares entre diversos países, por medios electrónicos (Hopenhayn/ Vanoli, 2001). Los procesos de mundialización interconectan a los hogares mediante las tecnologías de información y comunicación –TICs- Para Castells: 2005, estamos en la era de la información y de la sociedad del conocimiento, a diferencia de la era del predominio de la energía; sin embargo este proceso no es un proceso equitativo y de libre accesibilidad, los flujos de información y transferencias permiten una acumulación y hegemonía de pocas empresas, personas y países. Se constituyen círculos de democratización en el ciber espacio, se conforman grupos virtuales, foros temáticos, clusters de opinión; son microesferas públicas, pero no se generan acciones de transformación colectiva. Este proceso cultural no pasa los límites de lo virtual y anecdótico, en este devenir no hay nada problemático dentro del mundo local-terrenal, los problemas allí son problemas “de las esencias”. Así las TICs son estructurantes del consumo, *el medio es el mensaje* diría MacLuhan, *lo que se consume empleando un gadget es un signo de tecnicidad* Lefebvre:1980. La cultura se transforma en espectáculo, el sujeto global es espectador. Arte y comercio se fusionan en mercadotenia.

Así la interconexión de las redes virtuales no integran, mas bien interconectan, hay pérdida de dimensiones espacios temporales de los problemas locales. Si el anonimato es un rasgo de la cultura urbana, como lo analizaba la escuela de Chicago, con la globalización hay desterritorialidad García Canclini:1991. La globalización produce la interconexión de hogares, lo público transcurre en los hogares desaparece la polis, se privatiza lo público, la publicidad se subsume en propaganda. En el sueño de Bill Gate “una computadora en cada hogar”, no hay sujeto público, no hay *polis* pero hay poder. Si en la era de la construcción del estado nacional el sujeto era el pueblo, en la era de la globalización el sujeto es el *oikos*.

El hecho es que estamos en el medio de un gigantesco torbellino de renovación científica con alto impacto en la acumulación económica. Este hecho debe ocupar un lugar central en nuestras reflexiones sobre las formas de gestión económica y social. Gestionar el

cambio, implica gestionar un proceso permanente de ajustes de los diversos segmentos de la reproducción social, no se trata de romper la máquina sino de integrarla a la vida comunitaria. El cambio tecnológico impone una dinámica que redimensiona permanentemente los espacios; la globalización exige una interacción e integración mucho más ágil con el resto de los actores locales, ciudades, empresas y personas.

1-h) Las Fronteras de la Nación-Estado

Basado en el principio de soberanía popular, hasta fines de los 70, había una correspondencia entre nación-pueblo-estado, o la variante clasista nación-proletariado, en ambas la sociedad industrial era el modelo referencial de la modernidad. Carretón, 2001 denomina a esta matriz político-céntrica o nacional popular, en ella los sujetos históricos son el pueblo o la clase obrera. Con el neoliberalismo se vieron reducidas las funciones de lo que fue el Welfare State, las responsabilidades se ven desplazadas a instancias supra y sub-estatal, nos encontramos quizá ante nuevas formas de estatalidad, una de ellas es la creación de formas de estatalidad supranacional (Ilivitzky 2007) o de gobiernos cosmopolitas (Held, 1997). Si en otro momento había un imaginario integrativo entre estado-nación-pueblo hoy esa matriz simbólico-práctico es la ciudad-mundo. Tal vez estemos en un proceso pos westfaliano⁸.

En la era de posindustrialización, como masividad de la desocupación, gran parte de la ciudadanía está condicionada en su supervivencia y ausencia de tiempo libre, lo que produce una ciudadanía de baja densidad. En lo comunitario del mundo vital se producen procesos nautonómicos (Held, ibid.) y con ello disponibilidad de masas electorales. El Welfare State ve reducido su capital económico para brindar condiciones laborales, en compensación debe ampliar su capital coercitivo y orientar lo que queda de Welfare garantizando el consumo de los hogares y ventas a las empresas. La gobernanza se reduce a garantizar paz social y legitimidad electoral. El Estado, o más bien su condición de estado nacional, ve reducido su capital simbólico-identitario, la articulación política se reduce a un estado cupular-clientelar.

Sin duda la credibilidad del Estado-Nación se ve erosionada por su falta de eficacia para resolver las crisis sociales y cumplir con las utopías. Afirma Habermas:1993 ...El pensamiento utópico mezclado con la ciencia en algún momento despertaron expectativas

⁸ La paz de Westfalia en 1648 dio lugar al principio de soberanía territorial de los asuntos interestatales

“más realistas” respecto al futuro. Presentaron a la técnica y la planificación como los instrumentos prometedores de un dominio racional sobre la naturaleza y la sociedad. Sin embargo este argumento se ha quebrado por sus consecuencias ambiguas..., el hecho de que la ciencia y la tecnología hayan avanzado de manera indudable no significa que toda la sociedad se haya beneficiado con ello. Gran parte de la “sociedad nación” ve desdibujarse sus fronteras a causa de la globalización de la economía y las comunicaciones. La referencia al “nosotros” tiende a ser problemática y “la nación como área de solidaridad se erosiona, razón por la cual el sentido de pertenencia tiende a configurarse sobre lo más cercano y, a la vez, sobre lo supralocal”. (García, Delgado, 1998).

Estamos acostumbrados a ver el funcionamiento del Estado basado en la organización partidaria. Este eje estado-partido es cada vez menos convocante como estructura de oportunidades y participación. El impacto político de la formación de este eje de organización de la sociedad en torno a intereses, marca la evolución de una sociedad gobernada por “representantes” hacia un sistema en el cual la participación directa del ciudadano adquiere un peso más importante. El concepto de publicidad de actos de gobierno hoy se traduce en accountability y en presupuestos cogestionados. La descentralización de los recursos públicos y el control constituyen procesos de articulación entre el estado como parte de la sociedad y no como cúpula. Se comprende de forma diferente como la sociedad civil se organiza para asegurar la sustentación política del conjunto. De unir en un solo proceso democratización de la sociedad con modernización del estado. (Lechner, 2006).

Se trata de entender la evolución de las formas de organización política que dan sustento al Estado. Cualquier diagnóstico lego exige que además de partidos políticos y sindicatos organizados en torno de sus intereses, comunidades organizadas para dirigir nuestro día a día sin necesidad de reducir la sociedad al “espacio local”, aunque sí reconocer que estado nacional es el conjunto de actores ciudadanos que interactúan cotidianamente en espacios locales. Este tipo de sustentación de la gestión de los intereses públicos, que puede ser caracterizado como democracia radical, participativa o sustantiva (Bobbio, 1987), es indiscutiblemente mas firme que el equilibrio precario centrado apenas en el sistema Partidos.

1-i) Teoría del Desarrollo y Exclusión Social

Plantear una reflexión sobre la cuestión del desarrollo desde el horizonte conceptual de la economía supone adentrarse en un temas controvertido por las connotaciones del poder político a nivel mundial, los ataques preventivos de EEUU en Medio Oriente y su instalación para “ayudar” a las democracias emergentes, los debates de la OMC sobre patentes, la postura del G7 ante los subsidios agrícolas, cambio de los estatutos del FMI y el papel en desarrollo económico jugado el BIRF, son algunos de los temas y ámbitos que podrían resolver los problemas del hambre en África y las políticas de desarrollo en América del Sur. Pero también se trata de generar un cambio copernicano en la visión de la historia del pensamiento económico o como diría Lascano:1999 ...una revolución intelectual como la que encabezaron los clásicos como Smith, Ricardo y S. Mill arrasando el sistema mercantilista, o Marx y Engels desafiando al modo de producción capitalista, se necesita independencia de juicio, inspiración en las nuevas realidades, e imaginación creadora como la del Lord Keynes de la Teoría General, concebida precisamente para salvar la crisis de acumulación del capitalismo. Así en el origen mismo de la economía, como campo de disciplina autónomo, la indagación del origen de las riquezas de los estados y de los individuos absorbió los mayores y mejores esfuerzos de los primeros economistas. La variedad de causas esgrimidas como explicación a una generación de un excedente material y a su distribución entre las distintas clases sociales fue una de las temáticas transitadas por las escuelas fundadoras del pensamiento económico.

Sin embargo los paradigmas teóricos dominantes en la ciencia económica actual interpretan el desarrollo como una meta a alcanzar, en un plazo mas o menos extenso, en función de la capacidad demostrada por los especialistas a la hora de aplicar un conjunto de instrumentos disponibles para ser aplicados a voluntad por equipos gubernamentales sobre una situación problemática no conflictiva; conformando un universo de agentes racionales deseoso de satisfacer sus necesidades de objetos escasos en un mercado transparente, con efectos neutros desde el punto de vista de la distribución del ingreso y de la reasignación de cuotas de poder político que esta conlleva y colocando las cuestiones territoriales, en el mejor de los casos, en un segundo plano de la jerarquía de problemas a resolver por una política de desarrollo.

El paradigma convencional del desarrollo se consolida afirmándose en dos ejes conceptuales: uno de carácter más global, el mito de la sociedad industrial; el segundo, un aspecto reductor de carácter económico-tecnocrático que es el que impregna a la mayoría de los diagnósticos y acciones concretas. Se trataría así de una

conceptualización donde el desarrollo es un proceso homogéneo y homogeneizante, que no reconoce condicionantes de tipo histórico, culturales e institucionales y que, a modo de una receta eficaz, se aplica a una formación social en cualquier circunstancias, por último la noción de desarrollo reduce su evidencia en la idea de evolución biológica.

Por lo general se toman dos estratos como originadores de desarrollo: el estado y el mercado, con la modernidad la política se redujo a Estado y economía a empresas. En la interfase se generó “lo social” que sin embargo puede ser generador de desarrollo autónomo. En la medida que se constituye como actor puede exigir políticas públicas orientadas al desarrollo y la equidad; pueden demandar mejores precios y salarios o bien pueden ser productores de nuevas modalidades de desarrollo. Entre estas modalidades está la posibilidad de despertar la creatividad, la conciencia práctica y la innovación productiva, planear el futuro de la ciudad, gestionar el cambio donde uno se encuentre, construir entidades sociales con poder de transformación. La tarea de las Ciencias Sociales no es hacer una historia natural de las estructuras sociales y sus dinámicas, sino comprender su sentido y ello no puede hacerse sin introducir el concepto de actor. (Garretón, 2001) no basta romper con la determinación estructuralista diciendo que “el sujeto es creador” sino proponer teorías y diseñar caminos generadores de desarrollo sin exclusión.

1-j) La Democracia Liberal y la lógica del Mercado

La democracia liberal y la lógica del mercado son las caras de la misma moneda, son un único proceso formador de una cultura mediante la cual se naturaliza el sistema de poder. Mediante este se privatiza el estado y se mercantiliza la política; surgen un nuevo tipo de sociabilidad. El cambio de valores y actitudes tiene que ver con lo que para Lechner *ibid.* puede denominarse un clima posmoderno de alcance mundial...se erosiona el *animus societatis* sobre el cual descansa toda vida de comunidad y, en concreto, el orden democrático. La política democrática pierde arraigo cuando lo público se desvanece como espacio de la deliberación ciudadana.

La democracia liberal es legitimante de estructuras partidarias y dirigentes mediante el voto por períodos regulares, pero esta democracia es reforzar de manera permanente el estado capitalista, y los compromisos transversales de estado y mercado, es decir el estado como guardián de los intereses del capital, de la propiedad, de la inversión en

desmedro del trabajo, del bienestar, del ciudadano. Dice Habermas op. cit. el Estado de bienestar no ha cumplido con las expectativas y ha caído en la ambigüedad conflictiva entre capitalismo y democracia, a medida que el estado social cumple sus programas tropieza con la inversión privada. En gran medida no puede garantizar la seguridad en el puesto de trabajo como si fuera un derecho civil (Marshall:2005). En esta situación el estado de bienestar corre el peligro de perder su base social. Así... *los medios jurídicos-administrativos de la ejecución de los programas no suponen en modo alguno un medio pasivo neutral. Antes bien, con estos programas aparece unida una praxis... Las configuraciones de un mundo vital reglamentado, fragmentado, controlado y tutelado son sin duda más sublimes que las formas palpables que la explotación material y la miseria. El proyecto del estado social padece bajo la contradicción entre el objetivo y el método* (Habermas:1999).

La democracia representativa es el mecanismo legitimador del gobierno pero también de los derechos ciudadanos, la distribución del ingreso, la experiencia común, la educación, provee así de marco normativo mediante el cual se garanticen derechos y se generen estructuras de participación y oportunidades. En esta lógica sustantiva también la noción de capitalismo puede ser mutada, se puede construir un capitalismo humanizado, la relación entre innovador y emprendedor puede dar lugar a una nueva matriz social, las prácticas locales pueden modificar sus condiciones. Si en la era del estado nacional popular había un soberano uniforme sujeto de derechos (el pueblo trabajador), en una democracia sustantiva poliárquica se reconocen muchos actores, múltiples procesos, diversos capitales; se producen campos de intersubjetividad y de interculturalidad, las necesidades y sus soluciones no están predeterminadas. Las mercancías no son las soluciones a todos los problemas, cada problema construye su objeto, cada cultura se propone horizontes de satisfacción, sin embargo la ley de Say predomina en la economía y en la política.

1-k) Burocracia vs. Managemen

En la actualidad las teorías de reforma del Estado se orientan hacia modelos gerencialistas o neo burocráticos, cuando la realidad es que los Aparatos Estatales continúan sumando capas de administradores reclutados en los ámbitos de la clase política, esto ocurre en mayor o menor grado en toda América Latina en todos los niveles gubernamentales. En esta situación gerenciamiento o burocratización serían opciones

conceptuales y el clientelismo una descripción de la realidad que obstaculiza la transparencia y eficacia del estado, por lo tanto un problema para avanzar hacia el desarrollo con equidad social. Afirma Koldo Echebarría:2004 *“El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos (...) una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la Administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción ...”*. También es cierto que hay otra discusión que merece ponerse en la mesa y se trata de la concentración o descentralización del poder, pareciera que también falsos dilemas si tenemos en cuenta que en la argentina hubo privatización, descentralización y paradójicamente mayor concentración del poder del estado nacional en desmedro de las instancias subnacionales⁹. Es decir que no podemos estar de acuerdo con las reformas del Estado realizadas, ni con la concentración del poder actualmente existente, ni con sus consecuencias en la situación social. Por eso es muy oportuno y necesario el planteo de José Nun:2008 sobre si “estamos satisfechos con nuestro modo de vivir juntos”.

Reformas del Estado, para qué?: Para Oszlak:1993 un paradigma emergente que tome a la burocracia como objeto, debe distinguir la especificidad sustantiva y el contexto. Se distinguen así un enfoque histórico-estructural que presta atención al contexto, se destacan allí Marx y Weber como fundacionales al analizar el modo de producción capitalista. Por otra parte corrientes administrativo-organizacionales centradas en la especificidad sustantiva, se identifican allí a autores desde Taylor hasta Simon que abordaron las preocupaciones por la eficiencia individual hasta la unidad decisional. Por último aquellas que establecen relaciones entre burocracia y contexto como transacciones organizacionales, es decir la permeabilidad de la unidad de decisión y el análisis agregado de variables. Desde las ciencias políticas las teorizaciones sobre la *governance*

⁹ Hacemos referencia a las reformas del Estado de primera y segunda generación en la Argentina de los 90' al amparo del denominado Consenso de Washington. Se entiende como tal a un listado de políticas económicas de los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington como considerado como el mejor programa económico que los países latinoamericanos deberían aplicar para impulsar el crecimiento. A lo largo de la década el listado y sus fundamentos económicos e ideológicos se afirmaron, tomando la característica de un programa general. Pero en realidad el Consenso de Washington fue formulado originalmente por John Williamson en un documento de Microsoft Word en noviembre de 1989 ("What Washington Means by Policy Reform", que puede traducirse como "Lo que Washington quiere decir por política de reformas" o "Lo que desde Washington se entiende por política de reformas"). Fue elaborado también en un documento como trabajo para una conferencia organizada por el "Institute for International Economics", al que pertenece John Williamson. Ese paquete de medidas económicas estaba pensado para los países de América Latina, pero con los años se convirtió en un programa general del FMI, el BM, el BID y demás organismos de financiamiento.

estaría significando tipos de gobiernos relacionales o bien el “estudio de las formas y de los problemas de la conducción social y política”, aunque para Mayntz:1998 la conceptualización ha tenido bifurcaciones desde la original idea de conducción política, se envuelven temas amplios como la economía de mercado y la cooperación horizontal entre actores como alternativas a la autoridad jerárquica, desde allí que el estado pueda evolucionar hacia formas más cooperativas y se encuentre modificando la concepción tradicional de burocracia, con integración hacia los niveles supranacionales y redes hacia los niveles subnacionales.

Más allá de toda clasificación consideramos que hay un consenso en que la calidad del Servicio Civil –SC, de un país depende y tiene sus efectos en el desarrollo económico, la legitimidad y la consolidación de la democracia de un país, es decir funciona como un articulador de las políticas públicas y son parte de las políticas públicas. Se entiende por SC al sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos que incorporan arreglos institucionalizados para garantizar administraciones públicas profesionales. Los arreglos a los que se hace referencia son las normas, escritas y no escritas, pautas culturales y políticas, procesos, prácticas y actividades diversas que garanticen el manejo adecuado de los recursos humanos. Por otra parte las finalidades de un sistema de gestión del empleo debe compatibilizar objetivos de eficiencia y eficacia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Desde los años 80 se viene intensificando la discusión sobre los cambios que deberían darse en la reestructuración estatal que varían desde la *Perestroika* en Rusia hasta la aplicación del *downsizing* por parte del conservadurismo de los países del capitalismo desarrollado, o sus variantes de New Management Público y la aplicación de los conceptos de Calidad Total a la Administración Pública (Estevez:2001). Lo cierto es que el estado se viene metamorfoseando de manera intensa desde aquellos años y tiene alcances desde los niveles locales con la llamada Reinversión del Gobierno (Osborne y Gaebler:1994) hasta la reconstrucción de los estados nacionales en el nuevo orden mundial (Held:1997, Fukuyama:2004). En América Latina podemos identificar la tensión actual entre aquellos que se orientan hacia el modelo gerencial (Bresser Pereira:2001) o hacia la reinención de la burocracia (Prats i Catalá:2002)

Prats i Catalá define al modelo burocrático como “el modelo normativo de racionalidad organizativa”, parte del diagnóstico de la débil institucionalidad de Latinoamérica y del supuesto de que toda reforma debe tener como norte una teoría del desarrollo. Considera que los problemas de burocratización de nuestro siglo no pueden resolverse mediante un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuaran para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado. Resulta poco razonable intentar seguir identificando la acción administrativa de autoridad como “gerencia”, “gestión” o “management público”, especialmente cuando estos se quieren definir en relación a los supuestos valores de la economía, la eficacia y la eficiencia. Contrariamente, ante las dificultades antes expuestas, y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito. En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a las reglas precisas lo que ayudará a resolver –imperfectamente- el problema de agencia.

Por su parte Bresser parte de la idea de que el servicio público inspirado en la burocracia weberiana dejó de ser el ideal “ahora se requiere contratos de trabajo más flexibles y dirigentes públicos profesionales y competentes, más autónomos y accountable...” a la vez el autor no está de acuerdo ni con el estado desarrollista ni con el estado ultra-liberal. La región necesita mucho mejor *governance*, mejores instituciones políticas y administrativas para promover el desarrollo económico, así la reforma gerencial en Latinoamérica cumpliría un importante papel.

Las diferencias de los modelos se basan en el sistema de control de gestión, mientras uno se basa en formar gerentes más que tomar decisiones y mecanismos de accountability la administración burocrática se basa en el respeto del sistema normativo y meritocrático y mecanismos de control mediante procedimientos de auditorías y de revisión parlamentaria.

Ambos autores coinciden en la necesidad de una sociedad civil activa, en el que el debate público sea formador de opinión pública que oriente una reforma institucional (sea esta reforma gerencial o transparencia y fortalecimiento de las normas institucionales) para promover el desarrollo económico y la equidad. Pero –parafraseando a Bresser *ibid.* ello

ocurrirá cuando “...la densidad del espacio público, la calidad de las instituciones y el profesionalismo de los servidores públicos prueben ser mejores”.

1-I) Ciudadanos o clientes

Pese a la riqueza de la discusión teórica sobre la Reforma del Estado resulta importante tener consenso acerca del diagnóstico de la sociedad, allí un problema merece su problematización conceptual y su reflexión académica con aspiraciones de alcance político; haciendo uso de los términos de Lockwood utilizado por Nun op. cit. el objetivo de la discusión debería ser provocar una reflexión mediante *conceptos sensibilizadores*. El problema al que nos referimos es el clientelismo político, problema que mella cualquier intento de construcción de espacio público, de ciudadanía, de desarrollo económico con equidad social y de calidad institucional.

Considero que el clientelismo tiene un abordaje de doble frente: atenta contra la eficiencia del Estado y mina cualquier proyecto de construcción de ciudadanía, a la vez se retroalimentan dominación y desigualdad social. Es decir por una parte el clientelismo atenta contra la previsibilidad, transparencia e incentivo en la carrera burocrática puesto que los agentes son reclutados en las esferas de las campañas políticas en compensación de *performance* electoral y la fidelidad política. Por otra parte, otros agentes, cadenciados de habilidades para el desempeño burocrático o inmaduros de funcionalidad, forman parte del ejército de reserva, es decir en el seno de la sociedad civil. Esta cara del clientelismo es “un mecanismo clave en la reproducción de la desigualdad en la Argentina contemporánea: el acaparamiento de recursos por parte de dirigentes políticos...” Auyero: 2004, que como modo de obtener e incrementar capital político aprovechan posiciones de privilegio y secuestran recursos estatales para resolver necesidades de la pobreza urbana aunque no de todos, sino de aquellos “dignos merecedores de la asistencia”; de esta manera “yace un universo social específico en el cual la desigualdad se reproduce mediante la mutua interpenetración entre Estado, la política partidaria, y la vida cotidiana” (Auyero op. Cit.).

Este mecanismo evidente, tan evidente que ya forma parte de lo cotidiano no es motivo de problematización política, por el contrario su sofisticación puede ser hasta considerada una política social y conquista de derechos. El clientelismo forma parte de la naturalización simbólica de la vida social y de la “negación colectiva” como velo que cubre

la verdad de los intercambios, en síntesis una autopoietica negativa, una reproducción de la negautonomía (Held:1997). Este clientelismo de dos frentes es seguramente el gran desafío justamente por su naturaleza cultural, por su naturalización política y por su hegemonía.

Seguramente hace falta un pacto de gobernabilidad, una política de estado una nueva constitución, una reconstrucción de la legitimidad y razonabilidad en la toma de decisiones para que sea un mecanismo respetable y respetado por toda la cadena de decisiones, es decir debe haber un consenso y un entorno de calidad institucional un “sistema de reglas relativamente estable, coherente y respetado por los actores sociales, con sanciones aplicadas con consistencia ante las violaciones del marco normativo y donde las transgresiones no están convalidadas socialmente” Nogueira:2003

Pero la calidad no es sustentable sin participación, se trata seguramente de acordar una nueva agenda social y cultural de la sociedad, se trata de la democratización del Estado; es decir la necesidad de una sociedad menos estatizada y un estado democráticamente socializado. Esta lógica democratizaría la lógica de acumulación de poder para dar lugar a que el Aparato burocrático Estatal se ajuste en tiempo real a las prioridades de la sociedad y ésta a la vez sustente la autoridad y legitimidad de las políticas del Estado. Esta lógica sería así un círculo de confianza entre Sociedad y Estado Democrático que redundaría en desarrollo económico y equidad social. Parafraseando a Jorge Sábato construiríamos así un triangulo conformado por Estado Democrático, Desarrollo Económico y Equidad Social, o como dice Lechner:2006 de unir en un solo proceso democratización de la sociedad con modernización del estado.

Se requiere entonces una nueva hegemonía en la que los recursos de dinero y poder se subordinen a la ética solidaria en un nuevo procesos de acumulación social. Es decir el acuerdo debe penetrar la voluntad del Estado, la lógica del mercado y la complejidad de las corrientes y procesos comunicacionales de transformación cultural, allí en lo que Williams:2000 denomina “estructuras del sentir”, como horizontes de posibilidades imaginarias, no siempre fáciles de comprender y objetivar, determinan la forma de la cultura política y, con ayuda del poder de las definiciones de la realidad compiten por aquello que Gramsci:1998 llamó hegemonía cultural, es un proceso de larga duración pero en coyunturas de crisis se pueden producir cambios de tendencia en el espíritu de la época. Dice Habermas:1999 “... todo proyecto que quiera desplazar los pesos a favor de

orientaciones solidarias tiene que mover las corrientes comunicativas que reorienten las prácticas y las relaciones de poder...” aquí la noción de esfera pública Benhabid:1992 adquiere una potencia relevante a la hora de orientar la sociedad hacia una radicalización democrática.

1.m) Gobierno Electrónico o Gobierno Inteligente

Seguramente como parte del nuevo gerenciamiento público, se está utilizando con mayor frecuencia los medios electrónicos o TICs. Además de la utilización interna de los medios electrónicos en la Administración Pública se esta interactuando con los ciudadanos en general o bien es un servicio del que se valen las burocracias para consultar y tomar decisiones, esto se denomina gobierno digital, electrónico o inteligente entre otras.

A los fines de una investigación en marcha se ha rastreado en Internet estas aplicaciones encontrándose diversas acepciones que deseamos detallar. Se tomaron para ello casos en aplicación, es decir implementaciones en marcha reales o potenciales pero factibles. La búsqueda se orientó teniendo en cuenta los siguientes interrogantes: qué se entiende, entre otros, por gobierno electrónico, cual es el énfasis o la ideología presente o subyacente, cuales son las herramienta mediante las cuales se lograrán objetivos, cual es el lugar de la población en la definición de tales modelos, cuáles serían los objetivos principales del modelo, cuales serían las modificaciones sociales, económicas o políticas que se realizarían mediante la aplicación del modelo. Es decir nuestros interrogantes están orientados a saber si un gobierno inteligente tiende a ser más democrática y participativa o por e contrario está orientado al control, eficiencia de la Administración Pública o también, cuando el emprendimiento es privado o mixto al acceso masivo del medio electrónico y por lo tanto también útil a los fines comerciales o la rentabilidad empresaria de quienes implementan tal emprendimiento. A fin de responder a los interrogantes se realizó un análisis de contenidos de los portales hallados.

En la base de información cualitativa de abajo se detallada sintéticamente: en una primera columna los casos y en la segunda los puntos distintivos de cada caso. Se detalla en la primera columna el título de cada portal, se describe de manera sintética el contenido del cuerpo de la información y por último la dirección de la fuente. (ver al final Tabla N° 1 Contenidos de los Casos rastreados en Internet sobre Gobierno Electrónico)

De la lectura de la tabla se concluye:

- todos los intentos están orientados a destacarse como vanguardia del desarrollo tecnológico, pioneros en comunicación en red de libre o acceso en relación a ciertos servicios como ser: seguridad, salud, cultura, recreación, tramitación administrativa, fomento de la creatividad de las personas para mejorar la competitividad y el rendimiento económico. También las consultas son tomados como insumos para que la administración mejore la oferta de servicios. En gran medida los emprendimientos tienen escala local, municipio, ciudad o región subnacional.
- En general los emprendimientos dan por descontado que la tecnología es un bien en sí, es decir es esencialmente bueno al servicio del desarrollo. Se dan por sentado que el acceso a la información es de por sí democrático y que la utilización del medio electrónico es lo esencial para el usuario.
- El usuario es más bien un cliente antes que un ciudadano, es decir tiene un papel de data entry proveedor de información de la cual las administraciones se nutren.
- El usuario si bien tiene acceso a la información no juega un papel activo en la generación e implementación de la políticas locales o de otro tipo de escala supralocal. O el usuario es alguien que tiene la potencialidad de obtener un provecho personal de la información.
- ninguna se vincula con el usuario como activo y participante en la definición del modelo de gestión. Si bien en algunos casos se hace referencia a la democratización de la información no se refiere a la posibilidad de participación activa en el rumbo de los gobiernos locales. Es decir no es el espacio para la participación, la planeación de la ciudad, la definición de agendas o la transformación de los problemas.

Tabla N° 1 Contenidos de los Casos rastreados en Internet sobre Gobierno Electrónico	
Casos y Fuente de Consulta	Temas destacados
Guardalajara es la primera ciudad inteligente de México “Gracias a la expansión de una red pública de conexión inalámbrica, esta ciudad será considerada como la primera “Ciudad inteligente” de México y como una de las más avanzadas en este terreno dentro de América Latina” y continúa ... “Guardalajara en Red” permitirá que el usuario individual tenga acceso a su información personal, cultural y de entretenimiento; que las oficinas públicas mejoren su oferta de servicios y los trámites para la ciudadanía y que las oficinas de seguridad lleven a cabo con mayor	a- Acceso a la información personal, cultural y de entretenimiento b- que las oficinas públicas mejoren sus ofertas de servicios y trámites administrativos c- eficiencia y precisión en seguridad y vigilancia

<p>eficiencia y precisión sus tareas de vigilancia y supervisión” ...”el empleo de esta tecnología, así como los alcances del proyecto colocan a “Guardalajara en Red” a la vanguardia en el concepto de “Ciudades Inteligentes” en América Latina y a la altura de las más avanzadas en el mundo” http://www.compuguia.com.mx/noticias.asp?;darticulo=12594</p>	
<p>Chiclayo será la Ciudad Digital con miras a Foro Económico Asia Pacífico El viceministro ... resaltó el compromiso de las autoridades de la zona para la construcción de Chiclayo como “Ciudad Digital”... que busca presentar una localidad segura y con personas saludables” ... “un sistema de seguridad ciudadana que permita a través de una central telefónica no sólo recibir llamadas de emergencia sino identificarlas mediante un sistema digital, ...y reconocer los teléfonos de quienes realizan llamadas malévolas” http://www.gobiernodigital.org.ar/texto.asp?are=19&idf=1110</p>	<p>a-seguridad b-mejoramiento de la salud c-identificación de quienes atentan contra el sistema</p>
<p>Ciberjaya, la primera ciudad inteligente de Asia. Es una urbe enteramente nueva de casi tres mil hectáreas arrebatadas a la jungla malaya” así es el título del artículo del diario español El País... Más abajo continúa...”..Ciberjaya: es la primera urbe inteligente de Asia y en la que las nuevas tecnologías acaparan todo el protagonismo. Simboliza a la Malasia del siglo XXI, una nación ubicada a las puertas del primer mundo gracias a un ambicioso programa gubernamental cuyo objetivo es también dar ejemplo a otros países en desarrollo...” ..”El ambicioso propósito era atraer el mayor número posible de multinacionales relacionadas con la tecnología de la información..” http://7elpais.com./articulo/Internet/Ciberjaya/primera/ciudad-inteligentedeAsia-.ELPAIS.com</p>	<p>a-soporte tecnológico para la competitividad económica b-atraer inversiones vinculadas a las tecnologías de la información</p>
<p>Alcalá será un territorio fértil; una ciudad inteligente y socialmente responsable “Alcalá no crecerá por crecer, el objetivo es crear una ciudad policéntrica abierta al paseo y con los servicios básicos a menos de 880 metros del ciudadano”. Entre otras cuestiones el artículo destaca “un territorio fértil en el que aflora el talento tanto desde la perspectiva industrial y empresarial como personal. El objetivo es construir una ciudad inteligente en el que las personas sean capaces de dar respuestas a los problemas cotidianos. El modo de hacerlo será a través de la movilización educativa, creando un territorio socialmente responsable y apostando decididamente por la aplicación de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos de la sociedad” http://www.losalcores.info/articulo.asp?ID=3071</p>	<p>a-fomentar el talento personal en relación al crecimiento industrial y empresarial b-dar respuestas a los problemas cotidianos de la gente c-crear una ciudad policéntrica abierta al paseo d-movilizar la educación creando un territorio socialmente responsable</p>
<p>Puerto Montt Digital, una ciudad conectada. Único proyecto en su tipo en Sudamérica persigue proporcionar conexión a Internet gratis y disminuir la brecha digital “el propósito de esta iniciativa es proporcionar a la ciudadanía la posibilidad de conexión inalámbrica gratuita para Internet en el territorio urbano de la comuna” ...”Puerto Montt Digital apunta a democratizar el acceso a la información a través de un sistema de conexión libre, apoyado en nuevas tecnologías, que permita a la ciudadanía acceder a Internet ya sea a través de sus propios equipos o mediante telecentros en sedes sociales, escuelas, recintos deportivos y juntas de vecinos..” http://www.subdere.gov.cl/1510/article-67943.html</p>	<p>a-la posibilidad de conexión gratuita para la ciudadanía b-democratizar el acceso a la información en espacios privados, públicos y comunitarios</p>
<p>Bilbao, ¿Ciudad inteligente? “Más allá de nombres y etiquetas, una de las cuestiones esenciales –y previas-sobre el futuro de Bilbao es su apuesta o no por ser una ciudad industrial. Heredera de su historia, parecería que la “primera transformación” supuso transitar desde su base y proyección industrial hacia</p>	<p>a-definir la estrategia de crecimiento y transformación b-énfasis en la definición de perfil de competitividad económica</p>

<p>una ciudad de servicios. Para muchos observadores sería ésta la clase de éxito, inundando la literatura de revitalización que ha situado nuestra villa en un lugar especial en el mundo de las estrategias de las ciudades (bien como ciudad de la cultura o del conocimiento, o de los servicios). Sin embargo, conviene llamar la atención sobre posibles errores simplificadores que llevan a definir las ciudades –y los territorios- de forma excluyente” http://www.deia.com/es/impres/2006/08/14/bizkaia/iritzia/279158.php</p>	
--	--

1-m) La Ciudad como Espacio de la Interculturalidad

Sin duda que la articulación entre estado y mercado, entre economía y poder donde se debe resolver la disputa por el modo de acumulación social. En este sentido durante los últimos cincuenta años la credibilidad del Estado-Nación se ve erosionada por su falta de eficacia para resolver las crisis sociales y cumplir con las promesas del Estado de Bienestar. Sin embargo no se vislumbran hasta el momento posibilidades sustitutorias del estado socialmente vigente, la posmodernidad no puede ser un salto al vacío, no es posible *saltar más allá de Rodas* (Heller: 2007), tanto la falta de opciones como la irreversibilidad de la gramática del poder nos sitúan hoy en el dilema de que el capitalismo no pueda vivir sin el estado y la democracia tampoco puede sostenerse sin esa instancia de legitimación, dirección y control de los procesos sociales.

Sin embargo pareciera que hay que emplear la contención y la dirección también contra la dinámica propia de la administración pública, es preciso buscar en alguna otra parte el potencial de reflexión y de dirección en una relación completamente transformada entre unos ámbitos públicos autónomos y autoorganizados; la idea de espacios públicos autónomos, interculturales puede ser la alternativa. Allí deben ser respetadas las diferencias, las divergencias y las agendas de grupos, instituciones y simples ciudadanos, la lógica no es solamente la lógica del voto popular legitimante, sino la lógica de la razonabilidad para resolver prioridades de largo alcance, aquí la lógica del poder amigo-enemigo debe ser desactivada para dar lugar a proyectos culturales inclusivos: La vida política no se subsume o subordina a los períodos de los gobiernos, por lo tanto no tiene períodos fijados *ex ante* son procesos constructivos permanentes de luchas por los derechos.

Para Benhabid, 1992, hay tres tipos o modelos diferentes de Espacio Publico, un primer modelo lo constituye el concepto agonista de espacio publico planteado por Arendt:1974, el segundo modelo lo provee la tradición liberal quienes hacen de este un “orden publico justo y estable” a este la autora denomina modelo “legal” de espacio publico y por último el

modelo delineado por Habermas: 1986 como “espacio publico discursivo”.

La aparición de la esfera social como ámbito público, que rigurosamente hablando no es publica ni privada, es un fenómeno relativamente nuevo cuyo origen coincidió con la llegada de la edad moderna, cuya forma política la encontró en la nación-estado”. (Arendt *ibid*). El estado moderno fragmentó lo político de la sociedad civil, generó un mercado libre regulado por oferta y demanda de mercancías, y emergió “lo social” como un híbrido entre el estado y el mercado.

El entendimiento modernista de participación, produce una nueva concepción del espacio público. El espacio público no es entendido agonísticamente como un espacio de competencia para las demandas de una elite política; esta es vista democráticamente como una creación de procedimientos por lo cual aquellos afectados por decisiones políticas y normas generales podrían tener el uso de la palabra en su formulación, estipulación y adopción. Esta concepción es diferente a la de los pensadores liberales que creían que la legitimación en una sociedad democrática puede resultar solo desde el dialogo publico.

La Esfera Pública comienza a entrar en existencia cuando quiera y donde quiera que esté afectada por normas generales políticas de acción interviniendo en un discurso practico, evaluando su validez. En efecto, puede ser público, con muchos, cuando generan debate acerca de la validez de las normas. La democratización en las sociedades contemporáneas puede verse como un aumento y crecimiento de esferas publicas autónomas entre los participantes y esto se puede dar en la práctica en espacios ciudadanos acotados localmente, pero a la vez conectados con otros espacios locales por medio de las tecnologías de red vigentes. La complejidad y la diversidad de las sociedades civiles contemporáneas hoy disponen de usos de la democratización en términos de variedad de procesos, formas y lugares.

Es importante reconocer que el modelo de dialogo publico no existe sin coacción política ni constreñimientos de base económica, es decir lo social y lo local tironeado desde el poder estatal o desde la economía de mercado. En base a los recursos de poder, dinero y solidaridad se pueden establecen procesos de acumulación social. En el primer proceso se identifican a las elites políticas, aplican sus decisiones en el aparato del Estatal y hegemonizan la escena democrática mediante la opinión pública. En un segundo terreno,

un poco más borroso una multiplicidad de grupos anónimos y actores colectivos influyen los unos en los otros, forjan coaliciones, presionan por el acceso a los medios de comunicación y de producción, y aunque no sea fácilmente reconocible, gracias a su poder social determinan con carácter prioritario el marco del juego para plantear y resolver cuestiones políticas. En un tercer nivel más complejo aún se encuentran las corrientes y procesos comunicacionales de transformación cultural, se producen lo que Williams, 2000 llamaría “estructuras del sentir”, como horizontes de posibilidades imaginarias, no siempre fáciles de comprender y objetivar, determinan la forma de la cultura política y, con ayuda del poder de las definiciones de la realidad compiten por aquello que Gramsci, 1998 llamó hegemonía cultural, es un proceso de larga duración pero en coyunturas favorables puede desatar la crisis de las elites, y producir cambios de tendencia.

Dice Habermas: “... todo proyecto que quiera desplazar los pesos a favor de orientaciones solidarias tiene que movilizar el tercer terreno contra los otros. Es decir mover las corrientes comunicativas que reorienten las prácticas y las relaciones de poder...” aquí la noción de esfera pública adquiere una potencia relevante a la hora de orientar la sociedad hacia una radicalización de la democracia que haga cumplir los viejos ideales de justicia y libertad. Pero de nuevo se debe trazar un camino que una, bajo una nueva lógica, el objetivo utópico por un camino local, cotidiano, intelectual y a la vez profundamente práctico, aquí la ciudad es el escenario del cambio hacia una democracia sustantiva. La ciudad no solamente es *“un territorio socialmente organizado, que constituye la base física y psíquica del desarrollo, es también un sistema adaptativo complejo, dinámico, disipativo y auto poético”* (Boisier, 2003).

2-EL PROYECTO YACYRETÁ Y LAS OBRAS EN LA CIUDAD

Las denominadas Obras Complementarias -en adelante OC, son las que afectan básicamente a las ciudades de Posadas y Encarnación y otras áreas urbanas sobre la presa del Proyecto Yacyretá. Esas obras son las necesarias de terminarse para que el proyecto pueda funcionar en su totalidad. Las OC son básicamente obras de saneamiento y recomposición de trama urbana infraestructura y servicios. Las inundaciones provocadas provocan pérdidas territoriales y por otra parte la reposición funcional de obras produce el mejoramiento y la modernización de las ciudades involucradas, es decir afectan negativamente o positivamente según como se mida sus impactos, efectos y tipo de involucramiento como actor del proyecto.

En 1994 la Presa y central hidroeléctrica del Proyecto Yacyreta se encontraba concluida, en 1998 se habían incorporado las 20 turbinas y generadores de la central funcionando a cota 76, es decir produciendo el 60% de energía prevista y faltando aumentar el nivel a cota 83 para producir el total del potencial de energía. Aunque con presupuesto para su conclusión desde el año 2007, hasta el año 2009 no se ha podido concluir las obras Complementarias necesarias para el llenado del embalse a cota definitiva. Seguramente uno de los aspectos desfavorables del proyecto es su permanente reinicio y postergación desde el año 1983. Sin embargo desde el año 2007 la proyección denominada “Plan de Terminación de Yacyretá” se viene cumpliendo aceleradamente y se prevé su conclusión definitiva en el año 2011.

De acuerdo a diferentes cálculos los montos para la conclusión del plan de obras complementarias fueron variando con montos que oscilaron entre 800 y 600 millones de dólares según los items incorporados, el calculista que lo realice y el momento del cálculo. Aunque no son obras que se afecten el funcionamiento de la obra principal, son obras necesarias para la mitigación de impactos negativos y que a la vez son necesarias para la sustentabilidad. Se puede afirmar que las obras complementarias comenzaron antes que la obra principal, en efecto a principios de los 80´ se comienza la construcción del puente Posadas-Encarnación. La construcción del puente significó el desplazamiento de población en área de embalse y su consecuente construcción de viviendas e indemnizaciones por inmuebles. Además las OC significan obras de recomposición de trama urbana de ambas ciudades, relocalizaciones, obras de mitigación ambiental y social.

Básicamente las Obras complementarias se dividen en tres planes: construcciones, protección y mitigación ambiental y social. Estos tres aspectos se intensificaron a partir de 1992 con créditos de los BIRF y BID y sobre todo se hizo crucial de terminar a partir de la generación de energía con el paulatino llenado del embalse desde 1994, su estancamiento en ese nivel su elevación significativa a cota 80 en el año 2009. En el año 2007 la EBY contrajo un nuevo crédito internacional a fin de concluir obras de interconexión urbana y circunvalación de las ciudad de de Posadas y Encarnación complementarias al puente internacional ya existente. En Posadas se trata de seis subproyectos a saber: transporte norte, transporte sur, acceso sur y nodo vial garita, multitrocha, puente sobre arroyo Garupá y By Pass arco-garita. A continuación se exponen los diversos planes desarrollados en los 80´.

2.a) Plan de Acción Social y la Formulación del Plan de Acción para Reasentamiento y Rehabilitación

Al comienzo de negociación del préstamo BIRF 2854, que dio lugar a los planes de mitigación medioambiental y social en 1992, las obras civiles (presa, vertederos, central, esclusa, estación de transferencia de peces) estaban completadas en aproximadamente un 80%, se estaban montando las 4 primeras turbinas y el equipamiento electromecánico en negociaciones. El reasentamiento de la población se desarrollaba sobre la base de un plan formulado a partir de una política para mitigar y compensar los efectos negativos del Proyecto en términos a personas y bienes (PAS) pero avanzaba lentamente y de forma discontinúa, a pesar de contar con un saldo de 994 familias reasentadas en Posadas, 41 en Encarnación y 76 en la zona rural de Paraguay, incluyendo la comunidad indígena, lo que representaba el 14% de la población del censo realizado en 1980. Debido al atraso en la construcción de las obras civiles, principales, la atención de los impactos ambientales había sido postergada.

Dentro del proceso de negociación del Préstamo a Yacyretá, con el apoyo de expertos internacionales, se inicia una sistematización parcial e individualizada de los impactos del Proyecto resultando en una propuesta de resarcimiento de las pérdidas expresada en el Plan Maestro de Medio Ambiente- (PMMA), centrado en la intervención e impactos de los medios físico y biótico, permitiendo a la EBY tener por primera vez un marco gerencial ambiental, y el Plan de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación- (PARR), formulado para orientar la reposición de las pérdidas de viviendas urbanas, tierras y

actividades productivas, ya incorporando las normativas de la directriz operacional para reasentamientos involuntarios de los bancos. Ambos planes fueron incorporados en el Programa de Administración Ambiental y Relocalización.

Los principales problemas medio ambientales y sociales que existían al momento eran los siguientes:

- La ausencia de exigencias institucionales para evaluaciones previas de los impactos del Proyecto sobre el cuadro de vida y aspectos ambientales, en el sentido de que en Argentina y tampoco en Paraguay existía una legislación ambiental requiriendo este tipo de conducta por parte de los promotores del proyecto.
- Las situaciones políticas e institucionales que representaban a un mundo totalmente distinto al actual en cuanto a valores y expectativas ambientales y sociales, marco geopolítico, estructura e intereses del sector eléctrico, potencial económico y los sistemas de gobierno y participación ciudadana.
- La postergación del cronograma de las obras genera un incremento de la población afectada, aumentando los costos y el impacto social del Proyecto.
- Avances y retrocesos dispares en las capacidades institucionales y regulaciones de las distintas jurisdicciones administrativas ambientales en ambos países. En Argentina, tanto como en Paraguay, si bien existe un marco de regulaciones ambientales, éstas se referían a aspectos clásicos de fauna, flora, pero no de impactos ambientales de grandes obras de infraestructura, sin organismos con capacidades institucionales para su aplicación.
- Durante esa época aún no se había establecido un plan gerencial ambiental que enunciara las líneas directrices de programas, su objetivo, alcance, recursos económicos y humanos.
- Ausencia en las políticas de los organismos bilaterales de préstamo de exigencias para el análisis y alineación de medidas destinadas a minimizar y/o reponer las pérdidas socio ambiental ocasionadas por el Proyecto.
- Los préstamos anteriores del BM y el BID financiaban mayormente a obras de

ingeniería e infraestructuras de obra civil principal, siendo aportes de contraparte del prestatario los recursos para asuntos ambientales y sociales. Esto hizo que tales planes tuvieran problemas de financiamiento y el monitoreo de tales programas no hayan tenido un similar seguimiento como lo han tenido a partir del nuevo préstamo que incluía aportes en tales renglones.

Las soluciones habitacionales y el sistema de pago subsidiado de las viviendas por parte de las familias no propietarias, no estaban adecuadas al perfil socioeconómico de la población.

Sin embargo la generación de energía a un 60% de su capacidad nominal está basada en la imposibilidad de cumplimentar, hasta el presente, con todas las acciones tendientes a posibilitar el recrecimiento del embalse. Se hace necesario aquí realizar un análisis que explique dicha imposibilidad y poder comprender los distintos escenarios en donde se ejecutaron las acciones.

A partir del año 1995 en consonancia con los acuerdos alcanzados por las máximas autoridades nacionales de ambos países, se iniciaron distintos cursos de acción para incorporar la gestión privada a la ejecución y al financiamiento de las obras y compromisos faltantes. Desde la era Menem hasta la presente la incorporación privada fue solamente expresión de deseo de dos Presidentes Argentinos¹⁰. En 1995 la crisis mexicana produjo un fuerte impacto sobre la economía de los países socios y a nivel mundial en los países emergentes. En 1996 el Tesoro Nacional de Argentina se retiró del financiamiento, en cumplimiento de las restricciones impuestas al gasto público por las metas fiscales comprometidas con los organismos multilaterales de crédito. Quedando en consecuencia como fuentes de recursos para financiar la obra los provenientes del BIRF y BID y los propios que se obtienen con la generación de energía entregado al sistema nacional.

En 1997, la EBY al visualizar que el nivel del embalse a cota 76 m SNM se iba a mantener por más tiempo que el programado, puso en marcha el denominado Programa Base que

¹⁰ En los 90, el Presidente Ménem deseaba incorporar capital de EEUU vía Bush padre y según afirmaciones del Presidente Kirchner, ante Enrique Iglesias (BID) en Washington deseaba incorporar capital privado a la presa de Yacyretá para terminar el emprendimiento para aumentar la producción de energía. El último, además, mencionó a uno de los posibles interesados en formar la «joint venture» con el Estado nacional, el empresario mexicano Carlos Slim. 07/05/2004 Ámbito financiero.

incluyó una serie de actividades tales como estudios, acciones y obras, que posibilitarían la liberación de la franja de terreno comprendida entre las cotas 76 y 78 msnm en el eje Posadas-Encarnación.

Una obra significativa dentro del citado Programa era la construcción de la Planta de Tratamiento de efluentes cloacales de la Ciudad de Encarnación, que contó con el financiamiento BID¹¹. Ella sufrió distintos ajustes y llamados a licitación frustrados por diferencias insalvables en los procesos. Esta obra está fuertemente vinculada con la posibilidad de aprobación del recrecimiento por cotas del embalse. En los documentos de la enmienda de los Préstamos BIRF Números 3520 y 2854, de diciembre de 1997, se establece como condicionalidad la construcción de la citada obra, para el recrecimiento de la cota 76 msnm incluida en el denominado Programa Base.

En cuanto a los Planes de Reasentamiento de Población, la relocalización de las familias residentes en las áreas afectadas para la implantación y operación de la Central Hidroeléctrica de Yacyretá, fue estudiada en dos oportunidades (1983 y 1992) y originó planes de reasentamiento distintos, que en sus momentos caracterizaban la situación política y económica del Proyecto y de la propia Entidad Binacional Yacyretá, pero siempre dentro de una premisa de posibilitar un mejoramiento en las condiciones de vida de la población intervenida.

El programa de relocalizaciones urbanas y rurales fue iniciado en 1979 con la realización de un primer censo poblacional en las áreas afectadas y la conformación de los padrones de beneficiarios. Los primeros reasentamientos fueron implantados en 1983 para posibilitar el inicio de las obras de la Central Hidroeléctrica y la construcción del puente internacional entre Posadas y Encarnación como ya se ha expresado.

A partir de una política que se proponía mitigar y compensar los efectos negativos del proyecto en términos a personas y bienes y de delineamientos establecidos en los Protocolos y Notas Reversales aprobadas por los Gobiernos de Paraguay y Argentina, fue elaborado e implementado el primer plan de reasentamiento denominado Plan de Acción Social (PAS), que durante el período 1983/1992, fue responsable por la atención a 1.483 familias.

2.b) Plan de Acción para Reasentamiento y Rehabilitación

En 1992, frente a la decisión de producir el llenado del embalse en etapas sucesivas, de forma de posibilitar el inicio de la producción y comercialización de energía a un nivel de afectación mínimo y a las necesidades de obtener recursos externos para el plan de reasentamiento, la Entidad Binacional Yacyretá elabora el Plan de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación (PARR), que a pesar de ser una continuidad del proceso iniciado a través del PAS, por sugerencia de los Bancos prestatarios, incorpora algunas de sus pautas para el desplazamiento involuntario de poblaciones, con suficiente protagonismo, por lo que garantiza la solución sin costo para todas las familias afectadas por grandes proyectos de desarrollo.

El PARR estableció el concepto de “grupos vulnerables” con relación a la dependencia con los recursos naturales, para construir las bases del diseño de diferentes alternativas de reasentamiento y considera como público objeto a las familias registradas en un segundo censo realizado en 1989/90.

La demora del llenado del embalse a partir de su primera etapa (cota 76 m SNM), junto a la ocupación de las áreas afectadas por pobladores que ingresaron a la zona con posterioridad al censo 1990 (los denominados adicionales) y las dificultades del contexto socioeconómico de la región, introducen una nueva realidad a ser trabajada en esta etapa orientada a la terminación del Proyecto Yacyretá.

Un nuevo programa de terminación del Proyecto, como en las anteriores intervenciones necesita de un Plan de Reasentamiento adecuado en su modalidad de intervención, a la realidad socioeconómica y cultural del momento de esa intervención. El factor sorpresa, que fue fundamental en el manejo de los planes anteriores no existe más y la población presenta un nivel de organización bastante elevado, que determina un escenario más complejo de intervención.

Bajo las pautas del PARR, fueron reasentadas 3.895 familias, que sumadas con las del PAS, totalizan las 5.378 familias ya relocalizadas en función del Proyecto Yacyretá, lo que representa 32% del universo poblacional afectado. Otro contingente de 3.181 familias fue objeto de relocalización dentro del denominado Programa Desborde de Arroyos concluido a diciembre de 2003.

¹¹ Préstamo BID N° 760 OC-RG

La larga trayectoria del Proyecto Yacyretá, acompañada por la ejecución de obras en forma no continua, ha generado mayores conflictos que los normalmente asociados a este tipo de emprendimiento. No obstante el proceso relocalizador hasta ahora realizado, aunque con algunas dificultades, presenta un saldo favorable en la mejora en la calidad de vida de la población reasentada al entregar viviendas sin costos, subsidios de luz y agua, infraestructura y servicios garantizados, acompañamiento y apoyo social, y asistencia técnica y financiamiento subsidiado para emprendimiento sustentables, lo que se ha dado en llamar oportunidades para el desarrollo.

El PARR, como una continuación de los procesos comenzados anteriormente, procuró dirimir algunas deficiencias observadas en las intervenciones realizadas y logró avances considerables en cuanto a readecuación de las soluciones en el perfil socioeconómico de la población a ser desplazada.

Los informes realizados a través de los mecanismos de control externo (Monitoreo y Evaluación Independiente) dan cuenta que en términos de reposición física de las pérdidas (tierras y viviendas) y de mejoramiento en las condiciones de habitabilidad y acceso a servicios, el PARR cumplió satisfactoriamente con sus objetivos.

También la permanencia prolongada en cota 76,99 m SNM, alteró el planeamiento inicial de los desplazamientos, generando un nuevo contexto socioeconómico en la región, distinto al observado en 1992 y que sirvió de base referencial para los programas operativos del PARR.

A inicios de la década de 1990, la actividad económica en la zona de Posadas y Encarnación, presentaba gran animación en función al intenso comercio fronterizo, que se vio plenamente potenciado con la habilitación del puente internacional en 1989 y las perspectivas futuras, vislumbradas a partir de las inversiones previstas en el plan de terminación de las obras para el llenado del embalse, apuntaban para un escenario optimista, que garantizaría empleo en la región.

Otro aspecto importante se relaciona con la composición de la población involucrada con el Proyecto, a pesar de ubicarse estadísticamente, con excepción de algunos grupos de propietarios, dentro de los estratos más carentes de la sociedad, presenta diferentes grados de vulnerabilidad caracterizando distintos grupos que reaccionan con mayor o

menor dificultad frente a los impactos del reasentamiento, exigiendo una mayor flexibilización en el abanico de soluciones.

Muchos de los requerimientos del proceso relocalizadorio no previstos inicialmente en el PARR, fueron incorporándose a lo largo del proceso, como respuestas a situaciones puntuales manifestadas en campo, en tal sentido fueron establecidos procedimientos para atención de pequeñas industrias, esta dinámica se mostró efectiva en un primer periodo de aplicación del plan, pero no fue suficiente para acompañar la evolución del universo social. Solamente una revisión amplia de todos los aspectos socioculturales y económicos involucrados en el proceso de desplazamiento podrán responder a satisfacción a las demandas que se presentan para esta última etapa de terminación del Proyecto.

En este sentido, se propone una continuidad de los procesos ya iniciados, de manera de establecer una coherencia metodológica al proceso en sus diferentes etapas de implantación, asumiendo nuevas directrices, establecidas a partir de la experiencia y lecciones aprendidas con la ejecución de los planes de reasentamiento anteriores.

Básicamente la EBY propone una actualización de las políticas de atención relocalizatoria, incorporando acciones que puedan dar respuesta a la recomposición comunitaria, productiva y ocupacional en los nuevos asentamientos, sobre la base de un mecanismo de participación, que posibilite un efectivo canal de consulta y concertación con todos los involucrados en el proceso.

La realización de los estudios de impactos socioeconómicos del 2002, asociado a los datos individuales de las familias disponibles en el Sector Reasentamiento, proporcionan un soporte técnico necesario para diseñar programas de atención más adecuados a los diferentes sectores sociales, que componen el objeto del PARR y para la compleja red de actividades productivas y estrategias de supervivencia existentes en la zona de intervención.

La experiencia acumulada en la EBY, asume una importancia fundamental en la consolidación de las propuestas que componen el plan de reasentamiento y es la resultante de un largo proceso de intervención social que logró en su desarrollo, entre otros:

La relocalización de 5.378 familias, de las cuales 359 se relocalizaron en zonas rurales, 4.731 en nuevos asentamiento urbanos en cinco conjuntos habitacionales urbanos en Posadas.

2.c) Plan Desborde de Arroyos

A partir de la permanencia del embalse a cota 76 m SNM por un periodo sustancialmente superior a lo planificado en el inicio, afecta a la población residente en las cotas sucesivas, forzando una revisión de metas y conceptos, por parte de la Entidad Binacional Yacyretá y de los Bancos prestatarios.

La primera medida efectiva de mitigación de estos impactos fue el denominado Programa Base, que posibilitó entre otras acciones la desocupación y tratamiento ambiental de las áreas comprendidas entre las cotas 76 y 78 m, en las ciudades de Posadas y Encarnación.

Las drásticas manifestaciones climáticas, observadas a partir del fenómeno de “El Niño”, alteraron significativamente la situación en las áreas afectadas, acelerando en proceso de degradación ambiental, sobretudo en los bolsones habitacionales ubicados próximos a los arroyos y desagües urbanos.

En atención a esta situación, la etapa relocalizatoria subsiguiente al Plan Base, tuvo como prioridad la desocupación de la franja cercana a los arroyos urbanos y fue denominada Programa Desborde de Arroyos (PDA).

El PDA¹² tuvo una meta inicial de reasentar 2.986 familias en ambas márgenes, además de la construcción de 719 viviendas y la infraestructura en el asentamiento Ita Pasó en Encarnación, implantado por el Gobierno del Paraguay para el reasentamiento de familias adicionales. Una ampliación posterior del PDA para margen derecha elevó a 3.181 el total de familias a ser reasentadas.

Este programa se encuentra concluido a fines del año 2003. Las relocalizaciones previstas en el PDA representan un avance de 25% en el total de familias aun por reasentar y

¹² El PDA contó con el financiamiento del BID por un monto de 75 millones de dólares para relocalizar población en el marco de acuerdo de tercer propietario, es decir a ser devuelto por los países y no por la EBY.

promueve la desocupación de prácticamente toda la franja hasta cota 80 m SNM, avanzando hasta cotas mayores a lo largo de los arroyos.

En tal sentido, es importante destacar que la decisión de realizar estas obras es significativa en el sentido que demarca un nuevo panorama de intervención con relación a familias adicionales, donde la EBY asume directamente la ejecución del programa y equipara los estándares en términos de solución relocalizatoria, eliminando la diferenciación entre censados y adicionales; aunque estos últimos (familias adicionales), son responsabilidad de los respectivos Gobiernos de los Estados Parte, de acuerdo al reconocimiento efectuado en el Tercer Acuerdo de Propietarios suscripto en 1992 con el BIRF.

2.d) Plan de Inversión Social y Medio Ambiental

En diciembre de 1999 asume un nuevo presidente de Argentina y se abre un nuevo período institucional. El 15 de mayo de 2000, los Presidentes de la República Argentina y de la República del Paraguay tomaron la decisión de elevar el nivel del embalse a cota 83, llevando a cabo todas las medidas necesarias para resolver los problemas de los afectados por las obras, impulsar la ejecución de las acciones sociales, medioambientales y de las obras necesarias para dotar al Proyecto de su máxima capacidad energética. “La operación a régimen pleno de la Central –dice la declaración conjunta- permitirá amortizar la deuda contraída para la construcción del complejo”.

En cumplimiento de los Acuerdos alcanzados en la Tercera Reunión de Alto Nivel celebrada los días 9 y 10 de noviembre de 2000 la EBY presentó a los Bancos el 28 de febrero de 2001 el “Plan de Infraestructura Social y Medioambiental para culminar el llenado del embalse de Yacyretá” (PISMA). El plan de elevación del embalse presentado preveía la ejecución de todas las obras de infraestructura y de las acciones sociales y medioambientales identificadas por la EBY, en un plazo de cuatro años y medio y por un monto de inversión de US\$ 865 millones a valores de noviembre de 2000. Dichas inversiones preveían el financiamiento privado a ser recuperado “con garantía de la energía eléctrica adicional a generar”. Las obras se ejecutarían en etapas por niveles de recrecimiento progresivo del embalse, de modo de usufructuar la venta de energía incremental en cada etapa.

Los objetivos eran alentadores para la región. Preveía la creación de 10.000 puestos de trabajo para la Argentina y 13.000 para el Paraguay. Comprendía:

-una serie de acciones “de carácter social” para compensar y mitigar los efectos de la elevación del nivel de embalse mediante la relocalización de bienes y personas. Incluyendo 4.600 viviendas en la Argentina y 6.024 en Paraguay, con la correspondientes infraestructuras y equipamientos.

-programas específicos de índole medioambiental relacionados con la remoción de biomasa, calidad de agua, condiciones de salubridad de la población, nuevas reservas ecológicas, rescates de fauna y flora, control de recursos ícticos, gestión ambiental urbana y rescate arqueológico, histórico y cultural.

-obras en Argentina entre ellas el tratamiento costero en Posadas y el municipio de Garupá, tomas de agua, líneas eléctricas, tramos de ruta, puentes e instalaciones ferroviarias y portuaria.

-obras en la margen Paraguaya que incluían: tratamiento costero en la ciudad de encarnación, infraestructura ferroviaria, portuaria y vial, aeropuerto, mercado y matadero municipal, edificaciones públicas, red y planta de tratamiento de líquidos cloacales.

-la construcción de una presa cerca de la desembocadura del arroyo Aguapey, para evitar que el embalse inunde unas 23.000 has del lado Paraguay además de un canal de 12 kms para el drenaje de caudales hasta las cercanías del vertedero del brazo Aná Cuá.

-obras de protección del arroyo Tacuary que comprende 5.300 metros de defensa costera en la localidad paraguaya de Carmen del Paraná, con avenidas de circunvalación, sistemas de agua potable, desagüe pluvial y tratamiento de líquidos cloacales y relocalización de la ruta nacional 1.

El Banco se expidió, luego de su análisis, en mayo de 2001 con relación a los requisitos que a su juicio deberían estar cumplidos para habilitar cualquier elevación de la cota del embalse, estableciendo las condiciones de carácter general y particular para aprobar la propuesta.

Durante la Cuarta Reunión de Alto Nivel que tuvo lugar los días 20 y 21 de noviembre de 2001, las autoridades de la EBY, argumentando la difícil situación económico financiera

que atravesaba la Región, plantearon la conveniencia de encomendar a un inversor privado, a través de una Licitación Pública Internacional, la construcción de todas las obras de relocalización, la ejecución de las acciones sociales y medioambientales y el pago de las indemnizaciones a los propietarios afectados, recibiendo en pago la generación incremental de la energía.

El Banco expresó, en principio, su apoyo a tal iniciativa, a la vez que reiteró que su objetivo era completar íntegramente el proyecto, destacando su convicción de que sólo a través de la generación de recursos financieros adicionales por parte del proyecto se podía pensar en financiar las inversiones sociales y ambientales pendientes. Ambos Bancos solicitaron a la EBY que en un plazo no posterior al 30 de abril de 2002 se presentara una nueva versión del Plan de Finalización del Proyecto, en la que se incorporara la nueva estrategia de tercerización a cargo del sector privado.

A partir de diciembre del 2001 se desencadenó una crisis institucional en la República Argentina, que culminó en la renuncia del titular del Poder Ejecutivo. El nuevo Gobierno Nacional inició un severo proceso de ajuste de toda la economía. En dicho contexto de enorme complejidad, asumieron nuevas autoridades en el orden nacional y como consecuencia en la conducción de la EBY por Argentina. Se analizaron los compromisos pendientes y se retomó el análisis de distintos cursos de acción para la finalización de las obras.

Una primera conclusión, en función de la crisis económica imperante, fue la determinación de inviabilidad de utilizar los criterios de tercerización que habían sido formulados para concluir el proyecto. Se decidió en consecuencia profundizar el análisis del criterio de recrecimiento por cotas, facilitando de esa manera el incremento de la generación de recursos y una secuenciación de obras en función de las distintas etapas del proyecto. Se contemplaron asimismo las observaciones planteadas por los Bancos al Plan de febrero de 2001.

2.e) Plan Estratégico Yacyretá 2002

Se diseñó un Plan Maestro denominado PEY 2002 que extracta las actividades objetivo que se encuentran desarrolladas en el Cronograma General de Obras y Acciones. Los objetivos planteados en el PEY fueron los siguientes: finalizar las obras del eje Posadas-Encarnación, concluir las obras de protección de los arroyos Aguapey y Tacuary y Carmen

del Paraná por ser las obras complementarias principales del proyecto. El financiamiento del plan se basa en los recursos propios existentes, los ingresados por facturación de energía actual y los que se produzcan como consecuencia del recrecimiento, los provenientes del Préstamo BID N° 760/OC-RG y los que se pudieran obtener del mercado de capitales local y/o internacional.

En febrero de 2002 las autoridades de la Entidad Binacional de Yacyretá han tomado la decisión de encarar la terminación del proyecto, con una estrategia general diferenciada de los anteriores intentos de completar el llenado del embalse. Sus características distintivas consisten en un “Modelo de Gestión y una Estructura innovadora”. Para ello se realizó un análisis FODA de la situación de la EBY comparándola con la situación esperada que haría viable la terminación de las obras. Se propuso una Visión, a la que se arribó metodológicamente y que ha sido discutida en diversos ámbitos de la EBY. La definición e incorporación de Valores Compartidos a la cultura organizacional de la EBY. Se entendía que dichos Valores Compartidos originarán comportamientos que posibilitarán que la EBY se encuadre en la Visión. La definición de Objetivos que determinarán cada uno de los Programas de Trabajo. La adecuación funcional de la Estructura, utilizando un enfoque de Reingeniería como consecuencia de la estrategia.

Se partió de una situación-diagnóstico basada en institución inmersa en sus problemas históricos sin un rumbo claro; falta de alineación entre las distintas partes; ausencia de definición clara de la Visión, Misión y Valores de la entidad como también del establecimiento del plan estratégico en forma clara y sistemática.

Se propuso un mecanismo de Control Interno y control de Gestión basado en: la Falta de descripciones formales de las responsabilidades de cada puesto gerencial de rango medio / operativo; pobre gestión de RR.HH., escaso / nulo control de gestión debido a la falta de información (calidad y cantidad) a nivel gerencial; ineficiencia en la toma de decisiones relevantes por falta de una clara priorización de temas estratégicos. No existencia de un manual de proceso de expropiación y de relocalización / reasentamiento, soportados por una adecuada acción comunicacional.

Se estableció que la Información para la toma de decisiones y para el control de gestión estaría basada en el enfoque denominado “Cuadro de Mando Integral” o “*Balanced Scorecard*”.

En cuanto a la liberación del área de embalse y entre otras cuestiones propuso una actualización del PARR y una desvinculación estratégica en dos planes operacionales el Plan Operacional de Reasentamiento (POR) y Plan de Rehabilitación y Apoyo Social (PRAS). La nota distintiva estaba dada en la ejecución tercerizada del PRAS mediante organizaciones especializadas en desarrollo comunitario de forma tal de promover un trabajo integral de rehabilitación sin la necesidad de aumentar los planteles técnicos de la EBY.

Independiente de las valoraciones, motivaciones, justificaciones y factibilidades que se pudieran hacer del PEY es innegable que fue el primer estudio explícito acerca de la optimización de funcionamiento gerencial del proyecto. En ningún momento los bancos ni las gestiones de los gobiernos han revisado la gestión interna como un problema que obstaculice el cumplimiento de los objetivos del Proyecto Yacyretá.

2.f) Plan de Terminación de Yacyretá

En mayo de 2003 asumen las nuevas autoridades electas y con ello un nuevo recambio de Gerentes del Proyecto. En esta nueva instancia asume un nuevo hombre de la región impuesto por la conducción política local de la provincia de Misiones. Esta intentará marcar un estilo diferenciado de su predecesor. Para fines del año 2003 el Ministerio de Planificación Federal había resuelto que las 1.167 obras y acciones, básicamente ambientales, pasen a desempeñar un rol protagónico tanto en pos de la reactivación de la obra pública como para alejar las posibilidades del escenario de crisis eléctrica que muchos expertos vaticinaban para el 2005. Para entonces en el Gobierno se alentaban fundados temores de desabastecimiento energético en un mediano plazo por los problemas que han sobrevenido por causa de la crisis económica en los sectores de la producción de energía eléctrica y del gas.

En realidad, en el área de la generación, durante los últimos cinco años se registra una total ausencia de nuevos proyectos, tal como lo recordó la semana última, durante la V Edición de la Oil & Gas, el ex secretario de Energía Enrique Devoto. Esas obras pendientes en Yacyretá obligarán a invertir hasta el 2007 un equivalente de u\$s695 millones pero, como se trata en su mayoría de pequeños trabajos, con excepción del cierre sobre el Arroyo Aguapey, los desembolsos serían mayoritariamente afrontados en moneda local. Con esas obras pendientes, Yacyretá pasará de su actual cota 76 a una altura de 83

metros, lo que permitirá obtener una generación extra de unos 7.500 GWh al año, que se sumarán a los 12.000 GWh que hasta hoy entrega esa usina.

Con ese volumen de energía disponible en la base del sistema de generación, por otra parte comparable al que hoy entrega la usina de Salto Grande, el Estado tendrá mayores posibilidades de reforzar su arbitraje sobre el mercado eléctrico.

En esa misma dirección, pese a las complicadas negociaciones que deben encaminarse para el cumplimiento de la meta de cota 83 de Yacyretá, la filosofía del gobierno de Kirchner está dispuesto a retomar para el Estado funciones de planificación e intervención en ciertos ámbitos estratégicos que, durante la administración de Carlos Menem, se dejaron por completo libradas al interés y arbitrio de los capitales privados. Este razonamiento también sería válido para el caso de la conclusión de la usina de Atucha II que, no obstante haber contado desde hace años con una ley específica para su privatización (1540/94), nunca se cristalizó. En un momento en que la administración de Kirchner está empeñada en reflotar y potenciar todo el complejo científico de la actividad nuclear y la prosecución de Atucha II, lo que obligará a cerrar con Siemens y con la francesa Framatone.

Como uno de los remedios para la crisis energética, el Gobierno anunció su intención de que se completen las obras pendientes en la represa de Yacyretá. Para lograrlo debe, sin embargo, sortear los problemas que arrastra la polémica construcción y conseguir financiamiento. A mediados de los noventa se suspendieron los fondos para las obras restantes y se planteó privatizarla, pero el proyecto no logró sortear los múltiples cuestionamientos recibidos. Entre los principales figuraba que el Estado debía seguir a cargo del total de la deuda acumulada, a cambio de un modesto ingreso de 1.800 millones de dólares y, sobre todo, que se facultaba al concesionario privado a exportar la energía producida, en lugar de volcarla al mercado interno.

Por entonces se calculaba que, de operar al máximo, Yacyretá podía entregar al sistema el 40% de la electricidad necesaria y producir un abaratamiento del costo energético del orden del 15%. La contracara era que de este modo se iba a ver afectada la rentabilidad de las también privatizadas usinas térmicas.

Otro de los obstáculos para la continuidad de las obras fueron las objeciones del BIRF a la modalidad para la terminación de las obras, sobretodo en lo referido a la mitigación de

impacto social y ambiental que ocasionaría la suba escalonada del embalse por cota hasta llegar a 83 msnm. Es de considerar que entre las obligaciones de la EBY por contrato con el BIRF es pedir la no objeción antes de cualquier decisión importante, aún cuando no exista ya financiamiento por parte de este banco, pero habiendo endeudamiento con el mismo el ente deberá cancelar el préstamo de 150 millones con vencimiento en el año 2009 con el BIRF. Por otra parte está abierta la cartera de 90 millones de 130 pautados con el BID –de destrabarse esta ayudaría a cumplir con las exigencias del BIRF.

El razonamiento esgrimido por las autoridades ante el BIRF era que el daño ambiental es mayor si no se utilizan los recursos ociosos de la energía hidráulica de la EBY, teniendo en cuenta las alternativas de utilizar combustibles fósiles. Según los números que se manejan en esferas gubernamentales argentinas “la obra terminada permitiría generar energía adicional a un costo muy inferior a las alternativas térmicas o atómicas, que costaría cerca de un millón de dólares por MWs de capacidad de generación”.

Entre las exigencias del banco, a instancias de la evaluación realizada por el Panel de Inspección del BM, antes del llenado escalonado del embalse figuran terminación de viviendas para relocalización de población afectada, indemnizaciones a propietarios de tierras afectadas, reposición de obras viales e infraestructura, puentes, culminación de obras cloacales, entre otras acciones.

El 29 de diciembre del 2003 fue firmado el Acta de acuerdo entre los ministros de Obras Públicas de Argentina y Paraguay mediante el que se aprueba el “Plan de Terminación de Yacyretá” Este documento fue presentado a los Ministros quienes han visitado para el efecto la Sede de la Entidad Binacional Yacyretá en la ciudad de Buenos Aires. El esquema de financiamiento del Plan tiene dos componentes principales: El monto remanente del Préstamo 760/OC-RG del Banco Interamericano de Desarrollo de 90 Millones de Dólares y Recursos Propios de la Entidad provenientes de la venta de energía eléctrica por un monto de 563,4 Millones de Dólares, previstos y garantizados en el Plan Energético Nacional presentado por el Gobierno Argentino.

Este Plan sería puesto a conocimiento de las autoridades del Banco Interamericano de Desarrollo, con el pedido de prórroga del Préstamo 760/OC-RG que permitiría iniciar las Obras de Protección del Arroyo Aguapey, Carmen del Paraná, Planta de Tratamiento de

Líquidos Cloacales y Red de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Encarnación.

En esta oportunidad los Ministros han ratificado la voluntad política de las Altas Partes Contratantes, los Gobiernos de la Republica del Paraguay y de la Republica Argentina, de impulsar decididamente la conclusión de las Obras complementarias que permitirán la elevación del embalse a su cota final de diseño, el consecuente incremento en la generación de energía, así como la solución definitiva de los problemas sociales y ambientales.

En mayo del 2004 Mediante el acuerdo firmado se dispuso instruir a las autoridades de la Entidad Binacional Yacyretá, a adoptar todas las medidas necesarias para que se utilicen el máximo posible de los fondos disponibles en el Préstamo del BID N° 760-OC/RG, y para que aprueben en un plazo perentorio las resoluciones que sean necesarias para que:

- Se inicien las obras de "Construcción de líneas de conducción, estaciones de bombeo y Planta de Tratamiento de Líquidos Cloacales en la ciudad de Encarnación", adjudicadas mediante Resolución del Consejo de Administración y Licitación respectiva.
- Se inicien las obras de "Construcción y ampliación de los servicios de agua potable y Alcantarillado Sanitario de la ciudad de Encarnación, Zona Sur", adjudicadas mediante Resolución del Consejo de Administración y Licitación correspondiente.
- Se inicien las obras de construcción de 329 viviendas e infraestructura en Carmen del Paraná, adjudicadas mediante Resoluciones del Consejo de Administración.
- Se adjudique la Licitación para la construcción de las Obras de Protección del Arroyo Aguapey, Etapa I.
- Se apruebe la precalificación y adjudicación de la Licitación para la construcción de las Obras de Protección del Arroyo Aguapey, Etapa II.
- Se defina el esquema de Fiscalización de las obras.

En lo que se refiere a la elevación del nivel del lago los Ministros instruyeron a los Directores y Consejeros de la Entidad Binacional Yacyretá a adoptar todas las medidas

necesarias para la elevación parcial del nivel de operación del embalse en el menor tiempo posible.

También durante el encuentro de los ministros se acordó, que el Gobierno de la República Argentina asume el compromiso de abonar, dentro de sus normativas vigentes, la suma de 25.351.228,75 U\$S (dólares estadounidenses) por el concepto de percepción de anticipos a cuenta de las "compensaciones por cesión de energía, territorio inundado, resarcimiento y utilidades" (Punto 2 de la Nota Reversal 09-01-1992) adeudadas, al mes de abril del 2004 a la República del Paraguay, en 7 cuotas mensuales, iguales y consecutivas, la primera de las cuales se efectivizará dentro de la primera quincena de cada mes a partir del mes de mayo de 2004 .

La firma de esta Acta Acuerdo representa la firma voluntad de los Gobiernos de Argentina y del Paraguay de completar todas las obras faltantes para lograr la elevación de la cota del lago Yacyretá a nivel 83 msnm, para lo que fue diseñada la central hidroeléctrica.

Esto representará la construcción de importantes obras de defensa costera, barrios de viviendas, puentes, caminos, reemplazo de vías férreas entre otras, con la ocupación de miles de obreros en ambas márgenes.

El 16 de septiembre de 2004 Mediante el Decreto 1.189, publicado en el Boletín Oficial, el presidente de la Nación, Néstor Kirchner, instruye al "Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a incluir en el proyecto de presupuesto, para el ejercicio 2.005 y subsiguientes la asistencia financiera que resulte necesaria para poder cumplimentar el Plan de Terminación Yacyretá (PTY)". En el mismo decreto se ratifican las actas acuerdos mediante las cuales se aprobó el PTY y que fueran suscriptas entre los ministros de Planificación Federal de los países socios.

Esta decisión presidencial de incorporar en el presupuesto nacional las partidas necesarias para financiar las obras y acciones establecidas en el PTY representa un respaldo a la gestión de la conducción de la Entidad Binacional Yacyretá, que también logró el reconocimiento de los directivos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial en la reciente reunión de Altas Partes realizada en Washington. El Director Ejecutivo de la EBY, indicó que "a partir de ahora se inicia un camino sin retorno para la concreción definitiva de Yacyretá". Para el funcionario, esto permitirá la construcción de las obras indispensables para el recrecimiento del nivel del lago a cotas superiores, como

defensas costeras, nuevos puentes, sistemas de tratamiento de efluentes y redes cloacales y de agua potable en las ciudades y localidades afectadas, complejos habitacionales para las familias relocalizadas, que mejorarán notablemente la calidad de vida de la población. Con relación a los plazos para el llenado del nivel del lago, el Director Ejecutivo sostuvo que a fines de año se elevará a cota 77, para alcanzar a fines del 2005 la cota 78 y finalmente llegar a cota 83 en el año 2.008, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Terminación.

El 9 de septiembre de 2004 se expuso en la V RAN en la ciudad de Washington D.C., los ministros de Argentina y Paraguay dejaron sentada la decisión “irrenunciable” de terminar la construcción de la represa hacia el año 2008, tal como se comprometieron ambos Gobiernos en la última reunión bilateral. Por su parte los representantes de los bancos BIRF y BID destacaron la “buena voluntad” de los bancos para continuar colaborando en la conclusión de la obra.

En la V RAN la delegación argentino-paraguaya llevaron el decreto de Kirchner que “aprueba la asignación de la partida presupuestaria para financiar todo el plan de terminación hasta su finalización. E instruye al Ministerio de Economía y Jefatura de Gabinete en ese sentido, poniendo dentro de la órbita del Ministerio de Planificación de esos recursos, cercanos a los 600 millones dólares”. Así el 7 de septiembre el Estado argentino retoma su rol de garante financista del emprendimiento del que prácticamente se había retirado en el año 98. A partir de esa fecha la EBY había estado buscando recursos por sí y no el Estado argentino que es el garante en el tratado.

Entre las cuestiones relevantes de la gestión vigente seguramente una decisión de importancia fue la suspensión de contrato con el Consorcio de Consultoras encabezado por Harza, con más de 30 años de historia en el Proyecto. Así a fines del año 2003 se anunció la suspensión del contrato con la CIDY con el objetivo de “ahorrar 650 mil dólares mensuales y transparentar el funcionamiento de la institución”, es de recordar que este contrato con la consultora se había firmado en 1979, pero la vinculación data del año 1971. Entre las tareas de la misma figura en el contrato la función de “dirección, supervisión y coordinación técnica de la obra de la central hidroeléctrica. El megacontrato implicó para la EBY un desembolso estimado en un monto aproximado de 500 millones de dólares entre 1979 y mediados del 2003, por lo que a todas luces parece una excelente decisión de la nueva gestión.

Las erogaciones que se realizan por consultoría equivalen al 25% de los ingresos por venta de energía o a la totalidad de los sueldos que la EBY realiza en margen derecha. Otra de las razones esgrimidas para la suspensión del contrato es el hecho de que “desde hace un lustro no brinda la magnitud de servicios profesionales que inicialmente prestaba en relación al alto costo señalado”. Las tareas que venía realizando culminaron el 1998 y este se prorrogó hasta junio del 2003 sin reducir sus costos, con lo que desde 1999 se pagaron 32 millones en ese período sin ninguna obra ejecutada. Los desembolsos en contrato con la consultora significaron alrededor del 15% de la inversión de la obra. Otros cálculos indican que los gastos que significaron el contrato en danza fueron de 970 millones.

Sin embargo del lado paraguayo defienden la continuidad del contrato aduciendo que el real motivo es la insolvencia del ente –tema indiscutible desde cualquier ángulo. Un funcionario de alto rango defendió la participación de la CIDY diciendo “nosotros prorrogamos el contrato, lo cual se daba cada cinco años, una de esas veces fue cuando yo era consejero y añadió que: pese al alto costo la consultora realizó grandes trabajos para la presa, uno de ellos fue el informe que rechaza la multimillonaria demanda de la contratista ERIDAY a la entidad de 2500 millones de dólares por obras no presupuestadas o asuntos contractuales pendientes. Sin embargo el informe de CIDY afirma que la que adeuda 200 millones al este es la contratista.

El Comité Ejecutivo derivó la decisión final de la continuidad del contrato a manos del Consejo de Administración que un año antes había aprobado la continuidad del contrato hasta el año 2008.

En febrero del 2010 se concreta el llenado del embalse a cota 83msnm y con ello un largo sueño acariciado por mucho tiempo por los argentinos. Reta concretar niveles de detalle de las obras denominadas complementarias pero que sin embargo para las ciudades de Posada y Encarnación son obras que hacen al futuro de los ciudadanos.

Hasta el momento se han señalado los diferentes planes que están directamente vinculados a las obras públicas en la ciudad de Posadas y a fin de situar mejor los planes señalados pasamos contextualizar las obras señaladas.

2.g) Las implicancias de la Obra sobre su área de implantación

En este punto se ha incluido análisis integral de las obras del proyecto Yacyretá en Argentina y Paraguay, que por otra parte permiten evaluar los alcances sobre el futuro funcionamiento de las áreas urbanas involucradas.

Además del embalse y del sistema presas-puente la situación del área de implantación de Yacyretá estuvo determinada, desde los inicios de la década del 80, por la presencia del Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz, que vincula a las ciudades de Posadas y Encarnación y sus áreas de influencia (...). Esta Obra, sumada a la expectativa 'desarrollista' promovida por la ejecución de la hidroeléctrica, han convertido a estas ciudades en un factor de atracción regional binacional, pero el tiempo transcurrido entre esas primeras concreciones y la terminación del proyecto, ha favorecido también su rápido y desordenado crecimiento. Esto fue determinante para la definición del tipo de obras y de gestión que delinearon el Plan de Terminación de Yacyretá. (Fulco, 2011)

"[...] La idea esencial, devenida del Plan de Terminación de Yacyretá, es montar una estructura que integre a las ciudades ubicadas sobre ambas márgenes del río Paraná, teniendo el trayecto fluvial como eje. Las ciudades de cada margen, desde Ayolas a Encarnación y a partir de Ituzaingó hasta Garupá, de alguna forma integran un posible recorrido turístico o de intercambio comercial. Por este motivo se puede concebir a las ciudades de las dos márgenes formando líneas paralelas, unidas transversalmente por la represa y los puentes complementarios en un extremo, y por el puente Posadas-Encarnación en el otro." (Levinton, 2007: 243-4)

Esta posibilidad de integración se complementa con el conjunto de nuevos puentes y accesos viales a cada una de las ciudades localizadas sobre ambas márgenes del embalse principal, así como con las obras portuarias y ferro-viales de escala regional, que favorecen la articulación del área con el interior de cada país.

La planificación territorial -dentro de cuyo marco normativo y de regulación se inscriben las obras del Plan de Terminación de Yacyretá (PTY)- está determinada por las características específicas de la estructura normativa de cada uno de los países. En este sentido, merece mencionarse que mientras que el Paraguay delega esa responsabilidad en los municipios, en la Argentina existe tanto planificación de los gobiernos provinciales como municipales, siendo la situación específica de cada municipio dispar en ambas márgenes, en función de las capacidades operativas de cada unidad de gobierno local.

Posadas en Argentina y Encarnación en Paraguay, son los municipios con mayores capacidades de gestión.

En la Argentina se registran dos niveles de gestión: A) *Provincial*, incluido dentro del Plan Estratégico Territorial Nacional; B) *Municipal*, dónde solamente Posadas posee un instrumento actualizado de planificación que incorpora las obras de terminación de Yacyretá.

El área de estudio comprende los Departamentos Capital y Candelaria, identificados como Zona 5: Sur dentro de la Provincia de Misiones y el Departamento Ituzaingó dentro de la Provincia de Corrientes. Esta zona se caracteriza por contar con la mayor proporción de población urbana (93,7%), nucleada en un gran centro: la ciudad de Posadas, dónde se concentran los servicios administrativos, comerciales, de salud (hospitales y clínicas) y educativos de nivel terciario y universitario (estatal y privadas), así como, una mayor existencia de infraestructura básica (red de caminos pavimentados, electrificación, agua potable, cloacas).

En la zona de Corrientes el área limita con los Esteros del Iberá, considerados dentro de las estrategias de conservación natural y cultural de la provincia con la colaboración de la Entidad Binacional. Ambas provincias plantean, respectivamente, la integración con los Departamentos de Itapúa y Misiones de la República del Paraguay, a partir de las obras de Yacyretá.

Estas obras están conformadas, principalmente, por el Puente Internacional que vincula Posadas y Encarnación; la represa-puente donde se ubica la central hidroeléctrica que une las ciudades de Ituzaingó y Ayolas y los nuevos puertos, construidos por Yacyretá, de Santa Ana y Posadas en la provincia de Misiones, el existente de Ituzaingó en la provincia de Corrientes y el de Encarnación en Paraguay, también construido por Yacyretá.

A esto se anexan las adecuaciones de las Rutas Nacionales N° 1 y N° 6 en Paraguay, y de la RN N° 12 en Argentina, que sumado a la reposición del servicio ferroviario que puede vincular Buenos Aires con Asunción, ofrecen nuevas alternativas de articulación a escala del Mercosur.

Las estrategias Municipales a esta escala son disímiles entre los grandes y pequeños municipios involucrados dentro del área de proyecto, por lo cual, la EBY apoya las

adecuaciones de los respectivos códigos de planeamiento a las nuevas infraestructuras y al proceso de transformación en ejecución.

El Municipio de Posadas, se rige por las Ordenanzas N° 917/2002 de Uso del Suelo y la N° 2.916/ 2011 de Ordenamiento Urbanístico del Frente Fluvial, ambas adecuadas con aporte técnico de la EBY, y desde 2005 está llevando adelante, dentro de la estrategia provincial, el Plan Estratégico Posadas 2022, el cual, “[...] busca contribuir al desarrollo armónico y sustentable de Posadas, a través de una planificación con una concepción integral, generando un núcleo de decisiones que partan de amplios acuerdos de la comunidad” (Plan Posadas, 2010: 12).

2g1) Tratamiento Costero y Recomposición de la Trama Urbana: Comprende la protección de las zonas urbano-costeras localizadas tanto sobre el embalse principal, como sobre los subembalses de los arroyos que surcan las ciudades. Estos proyectos representan intervenciones a escala urbana, que se ejecutan en diferentes sectores de las ciudades de Encarnación, Cambyretá, San Juan y Carmen del Paraná en la margen paraguaya, y de las ciudades de Posadas (Sectores A° Mártires; Costa Natural; Bahía El Brete; Costanera Centro y A° Zaimán), Garupá y Candelaria, en la margen argentina.

2g2) Obras Viales de Integración entre Posadas y Encarnación

Comprende el conjunto de obras que favorecen la articulación dentro de las áreas metropolitanas de Posadas y Encarnación, así como la regional entre ambos países.

En la margen paraguaya, este conjunto de obras, están definidas por diversos puentes y accesos viales de las ciudades involucradas, siendo los más significativos los accesos viales a Encarnación sobre las rutas nacionales N° 1, que la vincula con Asunción y N° 6 que la vincula con Ciudad del Este, con los respectivos puentes sobre los arroyos Quiteria, Mboi Caé y Santa María; también, la Avenida de Circunvalación y los puentes sobre la Ruta 14, acceso a San Pedro y Yacu Paso en la misma ciudad que favorecen, además, la articulación con San Juan del Paraná y Cambyretá; y la relocalización de 5 Km. de la Ruta 1 y el puente sobre el A° Tacuary, en Carmen del Paraná.

En la margen argentina, comprenden al Acceso Sur y Nodo Vial Garita, con sus adecuaciones urbanas en los tramos denominados Franjas de Transporte Norte y Sur; el By-Pass Arco-Garita, que desvincula el tránsito pasante de la RN N° 12 de la ciudad de

Posadas; la Multitrocha de la RN N° 12, con el nuevo acceso a Garupá y el nuevo Puente sobre el arroyo homónimo, que plantea un nuevo vínculo con la ciudad de Candelaria, hasta Iguazú en Argentina.

2g3) Obras Viales en la Provincia de Misiones

El tercer paquete de obras, está compuesto por el conjunto de catorce (14) obras localizadas sobre rutas nacionales y provinciales: 1) Relocalización RN N° 12 y Puente s/A° Yaberbiry; 2) Relocalización RP N° 204 y Puente s/A° Garupá; 3) Relocalización RP N° 210 y Puente s/A° La Horqueta; 4) Relocalización RP N° 210 y Puente s/A° El Cazador; 5) Camino y Puente s/A° Ñacanguazú; 6) Puente s/A° Federal; 7) Acceso a Puerto Viejo-San Ignacio; 8) Camino y Puente s/A° Curupaity; 9) Camino y Puente entre Corpus y Santo Pipó; 10) Acceso a Piporé y Club Piporé; 11) Acceso a Campamento Yaberbiry; 12) Acceso a Destacamento Nemesio Parma; 13) Relocalización RP N° 216 y Puente s/A° Yaberbiry; 14) Ex RP N° 1 y Puente s/A° Tranquera. Estas obras, garantizan tanto la movilidad a escala regional, como la accesibilidad para diferentes ciudades del interior provincial.

2g4) Protección Ambiental, Saneamiento y Reposición Funcional

Comprende al conjunto de obras que evitan una mayor inundación de diferentes sectores del territorio y/o protegen contra la erosión; o bien, que construye el saneamiento básico de las ciudades involucradas; así como también, reponen obras afectadas por el llenado del embalse y cumple con otras obras comprometidas en el Tratado de Yacyretá.

En la margen paraguaya está compuesto, entre otras, por la protección del valle del arroyo Aguapey, la Planta de Tratamiento de Efluentes Cloacales, Alcantarillado Sanitario, Red de Agua Potable, Edificios Públicos, Puerto y Aeropuerto en la ciudad de Encarnación.

En la margen argentina, comprende la reposición de obras Ferroviarias; una nueva Toma de Agua para Posadas; la recuperación del Patrimonio Cultural: "Villa Cultural La Estación" y rescate y puesta en valor del Ferry ("Presidente Roque Sáenz Peña" o "Ezequiel Ramos Mejía"); reposición del Embarcadero de Lanchas en Posadas y los nuevos Puertos de las ciudades de Posadas y Santa Ana.

Las Obras representan unos 3 millones de m³ de excavaciones; 24 millones m³ de rellenos y terraplenes; 3 millones de m³ de protecciones en roca; 700 mil m² de

membrana geotextil; 200 mil m³ de hormigones y 15 mil TN de aceros (sin contar las estructuras de hormigón prefabricadas); 150 mil m³ de enripiado y de 1,5 millones de m² de pavimentos para obras viales de recomposición de trama urbana, paseos públicos, puentes y accesos.

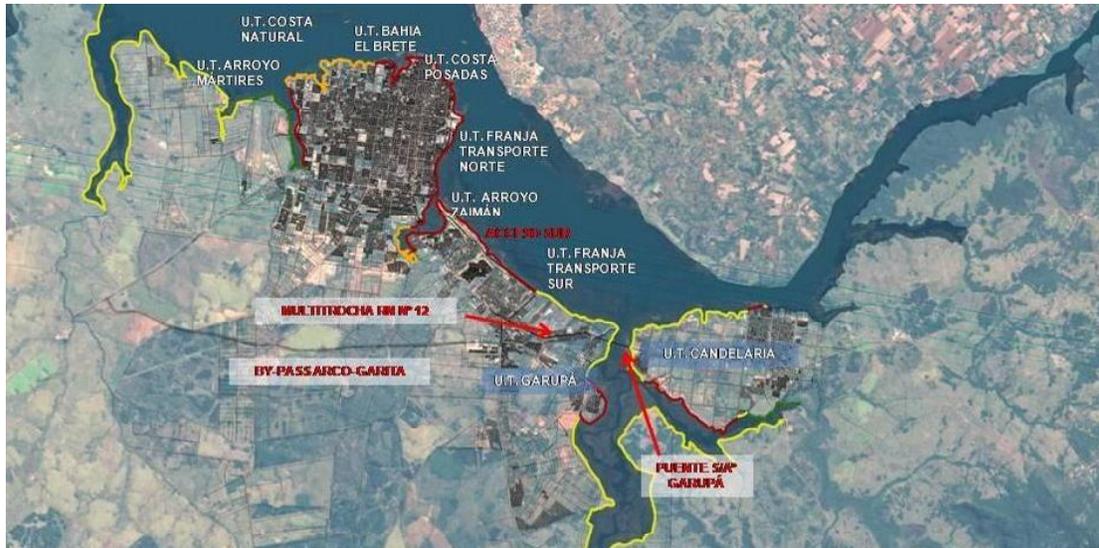
Estos proyectos dejarán, además, un aporte ambiental y recreativo, conformado por más de 6 mil has. de lagos, 5 mil metros de playas, 600 has. de reservas urbanas y una superficie análoga de espacios verdes equipados, destinados a actividades culturales y recreativas; así como también en nuevas infraestructuras, como plantas de tratamiento de efluentes cloacales, nuevos puertos y nuevos accesos viales, puentes y reposición de edificios públicos, en ambas márgenes.

Este aspecto representó el instrumento de gestión a partir del cual la Entidad Binacional Yacyretá, cooperando con los gobiernos locales, fue encuadrando las obras y acciones socio-ambientales, dentro del contexto de los planes de desarrollo urbano de cada municipio directamente involucrado y que es analizado como modelo de ordenación territorial a escala metropolitana.

De acuerdo con lo establecido en los lineamientos planteados por la Entidad Binacional, la planificación tiene el objetivo de promover la construcción de una política a escala urbana (municipal) y territorial (metropolitana y microregional) a partir del impulso de las obras y acciones de Yacyretá, aprovechando los efectos de las transformaciones que ellas inducen, que están representados por cuatro directrices:

- Mejoramiento de la Calidad Urbana: completando servicios básicos (agua y cloacas); equipamientos comunitarios y la infraestructura del territorio.
- Manejo integrado de los espacios abiertos: considerando reservas naturales compensatorias y urbanas; espacios verdes, vacíos urbanos y recursos hídricos y naturales, con asignación de usos compatibles con criterios de calidad ambiental.
- Modelo Urbano Compacto: en términos de consolidar las áreas urbanas; cualificar las áreas complementarias y de ampliación urbana y fortalecer los centros externos como nuevas centralidades de equilibrio territorial.
- Modelo de Ciudad-Territorio: que auspicie y promueva la diversificación de actividades económico-productivas y el mejoramiento de la oferta de servicios urbanos y turísticos.

Plano N° 1: Tratamiento Costero en Posadas y Área Metropolitana



Fuente: Entidad Binacional Yacypretá en Fulco: 2011

Pero en virtud de que dicho proceso de planificación partió de la necesidad de asimilar las transformaciones derivadas de las grandes obras de infraestructura, los lineamientos plantean que su instrumentación operativa debe promover en el mediano plazo, los siguientes aspectos:

- a) que las obras y acciones -entendidas como grandes proyectos urbanísticos- sean interpretadas como inductoras del proceso de ordenación y estructuración del territorio;
- b) que los procesos de gestión urbana de los Municipios que la integran -en función de adecuar la normativa urbanística- incorporen las transformaciones estructurales;
- c) que los acuerdos sobre lo local, metropolitano y regional, se encaucen dentro de una modalidad de gestión interjurisdiccional análoga y concertada.

La EBY instrumenta los aportes por convenios de cooperación, que contemplan un esquema de trabajo donde la esta interviene como promotor de los procesos, pero como un actor más dentro del escenario territorial, promoviendo -conjuntamente con las Universidades y/o con organizaciones públicas y privadas de la sociedad civil de la región- que los Municipios pasen a convertirse en actores y conductores de esos procesos. Con esta premisa, la institución logra concertar estudios, normativas y/o medidas destinadas a favorecer el manejo integrado de las áreas territoriales donde se verifican los mayores impactos de las obras y acciones vinculadas con la terminación de Yacypretá.

“Específicamente, esos aportes comprenden, el apoyo técnico para la actualización de los planes de desarrollo urbanístico de los municipios; la formalización de convenios marco y específicos de cooperación (para fortalecimiento institucional y apoyo a la operación y mantenimiento de la infraestructura construida y transferida) y el desarrollo de trabajos especiales vinculados con la evaluación y/o mitigación de los efectos derivados de la ejecución de las obras y acciones de terminación de Yacyretá” (EBY, 2007: 2)

Esta forma de trabajo le ha permitido a la EBY, por ejemplo, obtener la viabilidad ambiental de todas las obras en ejecución por parte de los organismos responsables de cada país.

En la Margen Argentina la EBY ha elaborado, ‘Lineamientos de Ordenación y Gestión Territorial para el Área Metropolitana de Posadas (AMeP)’, incluyendo en ella, a los Municipios de Posadas, Garupá y Candelaria, y una zona de influencia delimitada por los municipios de Santa Ana, San Ignacio y Loreto. De forma análoga al área de Encarnación, estos lineamientos aportaron elementos para encauzar las obras y acciones de Yacyretá, dentro del marco de gestión estratégica del gobierno provincial y de los municipios mencionados.

Para el caso del Municipio de Posadas, los lineamientos que definieron la nueva morfología urbana de las zonas urbano-costeras frente al embalse principal y a los subembalses urbanos, forman parte del mencionado Plan Estratégico y fueron aprobados por la también mencionada Ordenanza N° 2.916/2011 de Ordenamiento Urbanístico del frente Fluvial.

Plano N°1: Posadas – Plano General de Zonificación de las Zonas Costeras



Fuente: Municipalidad de Posadas – Ordenanza N° 2916/11 (2011: Anexo I: 1)

2.h) El Área Metropolitana de Posadas

El área del gran Posadas, de mayor altura respecto del nivel del río Paraná que el área de Encarnación, favoreció la consolidación de los sectores urbanos en torno a la costa del río, sobre el eje definido por la Ruta Nacional N° 12, hacia el norte, incluyendo en su proceso de ‘metropolización’ a barrios externos como el caso de Miguel Lanús o el complejo habitacional de Yacyretá, Nuestra Señora del Rosario (A-3.2, con 974 viviendas) y a las ciudades de Garupá, incluyendo al complejo habitacional Fátima de Yacyretá (A-3.1, con 1.361 viviendas) y Candelaria.

En su última fase de crecimiento, durante la primera década de 2000, la periferia urbana ha avanzado hacia el sur, favorecido por diferentes barrios con más de diez mil viviendas construidas por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional de la Provincia de Misiones (IPRODHA) y también por Yacyretá, con sus complejos habitacionales Nueva Esperanza (A-4, con 1.664 viviendas) y San Isidro (con 1.584 viviendas), ocupando tierras antes destinadas a la actividad hortícola, rural y forestal.

El sistema urbano-costero de incidencia de Yacyretá, en territorio misionero, se completa con tres pequeñas ciudades localizadas hacia el norte, que tienen carácter de centros

externos históricoproductivos: Santa Ana, San Ignacio y Loreto, que poseen puerto e importante recursos históricos y geoturísticos alrededor de las ruinas jesuíticas.

2.i) Lineamientos para el Área Metropolitana de Posadas

El aporte de las obras de la EBY para esta zona se realiza en términos de Lineamientos de Ordenación y Gestión Territorial que abarca a la denominada Área Metropolitana de Posadas (AMeP), e involucra a las ciudades y municipios de Posadas, Garupá y Candalaria.

Estos Lineamientos proponen elementos para analizar la construcción de una política urbana para ese territorio, a partir del impulso de las obras y acciones señaladas y en función de aprovechar los efectos de las reestructuraciones urbanas que las mismas introducen en el territorio. En este sentido, modifican las condiciones en la economía de la ciudad de Posadas, como a escala metropolitana y microregional (ver PNUD:2009).

La reestructuración espacial se produjo en las siguientes áreas:

- Las nuevas áreas de ribera sobre el río Paraná, como una nueva relación de los barrios, de las ciudades y del territorio con el río.
- Las áreas de borde de los arroyos y subembalses urbanos (calidad del agua y ambiental).
- Los vacíos urbanos con usos no compatibles, o sin asignación actual de usos, como áreas de riesgo de periferización.
- Los grandes conglomerados urbanos con predominio de viviendas públicas.

Estas reestructuraciones y condiciones territoriales generan necesidades de establecer políticas públicas acordadas con los actores del territorio, a saber:

- Diseño e implantación de operaciones especiales en nuevas zonas de ribera.
- La promoción de acciones integrales con evaluaciones preventivas de impacto ambiental en áreas de protección de cuencas de arroyos urbanos.

- Recuperación de pequeñas cuencas urbanas como espacios abiertos (verdes y usos regulados).
- Fomento de planificación, presupuestos participativos y gestión de mesa de actores, fundamentalmente en distritos de construcción de viviendas públicas, sean construidos por el IProDHa o la EBY puestos que conforman grandes conglomerados en Posadas (al menos tres son los de mayor relevancia puesto que ya superan cada uno las 10.000 viviendas. Ellos son Villa Cabello, Itaembé Miní y área de Zaiman Superior)

Esta idea identifica las siguientes áreas de atención:

- a. Los cascos urbano-fundacionales (consolidación y puesta en valor).
- b. Las áreas complementarias y de expansión urbana (resignificación).
- c. Las áreas con potencialidad de desarrollo semi-autónomo (fortalecimiento).
- d. Las áreas de entorno de grandes equipamientos urbanos -Terminal de ómnibus, aeropuerto, estaciones de transferencia ferroviaria, centros multimodales, etc. (pautas de manejo).

La aplicación de estas ideas puede implicar la definición de metodologías de trabajo y de promoción de, por ejemplo:

- Consolidar modelos de ciudades compactas, a partir de inversiones y promoción de la inversión privada para la puesta en valor de las áreas urbanas.
- Acciones de ordenación, promoción de acciones especiales y control de gestión, de áreas de crecimiento urbano.
- Promoción de operaciones urbanas e inversiones productivas, destinadas a favorecer la consolidación de áreas periurbanas, como centros alternativos de desarrollo local.

2.j) Áreas de Desarrollo Territorial

En coincidencia con los distintos tramos y modalidades de intervención se reconocen nueve áreas que reestructuran el espacio urbano de Posadas y la Microregión¹³ integradas al proceso de metropolización con eje en la ciudad de Posadas:

2j1) Área Arroyo Itaembé Miní

Definido por la Costa del río Paraná al N, el subembalse rural del A° Itaembé (límite entre las provincias de Misiones y Corrientes) al N-O; la margen izquierda del subembalse urbano del A° Mártires al S-E y el entorno de la Ruta Nacional N° 12 (RN N° 12) al Sur.

El Lugar, al que se accede desde la RN N° 12, se corresponde con un área complementaria urbana de la ciudad de Posadas, dónde se localizan barrios residenciales de baja densidad y una zona de reserva del IPRODHA para la construcción de un barrio-parque de 2.000 viviendas, con zonas dedicadas a la producción forestal y otras pequeñas industrias de ladrillos y extractivas, y grandes equipamientos urbanos, como el Aeropuerto Internacional, los nuevos Puerto y Parque Tecnológico Industrial, la Planta de Tratamiento de Efluentes Cloacales, el Centro del Conocimiento, hotelería internacional y el Parque de la Ciudad.

Las principales componentes del paisaje del Lugar son: a) El Subembalse del A° Itaembé; b) El Tratamiento de la Costa Natural sobre el Embalse Principal; c) El Área complementaria Urbana entre el río y la RN N° 12; d) La Periferia Urbana, al Sur de la RN N° 12.

2j2) Área de Arroyo Mártirez

Definido por el entorno urbano del subembalse del arroyo Mártires, el Lugar, al que se accede desde la ciudad y desde la RN N° 12, constituye un límite natural, ahora potenciado por el subembalse, entre el área urbana y la complementaria-urbana de la ciudad de Posadas.

¹³ PNUD *ibid*

Las componentes principales del paisaje del Lugar son: a) El Subembalse del A° Mártires; b) El Tratamiento Urbano-Costero de la margen derecha del subembalse; c) El Tratamiento Natural, como área de conservación, de la margen izquierda del subembalse; d) Los Puentes, que vinculan las áreas urbanas y complementaria-urbana de la ciudad; e) La Reserva o Parque Natural Urbano de la cabecera del subembalse y la periferia urbana-sur.

2j3) Área del Arroyo Antonica

Definido por el entorno urbano del subembalse del A° Antonica y la Costa Natural Alta localizada entre los arroyos Mártires al N-O e Itá al S-E. El Lugar, al que se accede desde la ciudad y desde la RN N° 12, constituye un mirador hacia el embalse principal, determinado por la altura que, respecto de éste, tiene este sector urbano de la ciudad de Posadas.

Las componentes principales del paisaje del Lugar son: a) El Subembalse del A° Antonica; b) El Tratamiento de la Costa Natural; c) El Entorno Urbano, con el nuevo Puente, sobre avenida Centenario y arroyo Antonica, que articula dicho entrono con la ciudad; d) La Reserva o Parque Natural Urbano de la cabecera del subembalse y la periferia urbana-sur.

2j4) Área del Arroyo Itá

Definido por el entorno urbano del subembalse del A° Itá, este Lugar, constituye el límite natural del Casco Urbano Fundacional de la ciudad de Posadas al que se accede, como continuidad urbana, desde la Costanera Centro de la ciudad y desde la Avenida Urquiza.

Las componentes principales del paisaje del Lugar, que otorgan un nuevo carácter a barrios tradicionales de la ciudad, son: a) El Subembalse del A° Itá; b) El Tratamiento Urbano-Costero de la margen derecha del subembalse, con Avenida Costanera, amplias zonas públicas equipadas y la recuperación del tradicional 'Balneario El Brete'; b) El Tratamiento Urbano-Costero de la margen izquierda del subembalse, con su expansión hacia el embalse principal, con sectores destinados a clubes de canotaje y náuticos; c) El Entorno Urbano, con el nuevo Puente sobre Av. Urquiza y A° Itá, como continuidad de la Avenida Costanera; d) La Reserva o Parque Natural Urbano de la cabecera del subembalse y su entorno urbano.

2j5) Área Costanera del Centro

Definido por la Costanera de Posadas, se localiza sobre el embalse principal del río Paraná, entre la prolongación de la Av. Roca, en el límite con el Lugar 5, hacia el Norte; el Puente Internacional al Sur y el área urbana centro de Posadas al Oeste.

Las componentes principales del paisaje del Lugar, que otorgan un nuevo carácter urbano al casco fundacional de la ciudad, está conformado por: a) El Entorno Residencial y de Servicios de los tres primeros Tramos de la Costanera; b) La Recuperación del Patrimonio Urbano-Ambiental del cuarto Tramo, con la 'Villa Cultural La Estación' (compuesta por Plaza Cultural de 3,5 has., Edificio Cultural de 1.750 m², Edificio de Artesanos de 700 m² y Museo Ferroviario, Teatro al aire libre y fuente histórica, de 1.500 m²); el rescate del Ferry ('Presidente Roque Sáenz Peña' o 'Ezequiel Ramos Mejía'), con infraestructura de amarre y pasarelas para peatones y pescadores; el Centro de Fronteras Argentino - Paraguay con 2.500 m² destinados a reponer el Embarcadero e instalaciones de apoyo (con boleterías, Prefectura, Migraciones, Aduana, Administración de Puertos, estacionamiento y espacio verde) y de un Parque Urbano de 12,5 has, en el límite con la cabecera del Puente Internacional.

2j6) Área del Arroyo Zaimán y Acceso Sur

Definido por el área comprometida por el nuevo Acceso Sur a Posadas y el área de subembalse del arroyo Zaimán, limitando con el Puente Internacional, al Norte; el embalse principal del río Paraná, al Este; el entorno de la RN N° 12, al Oeste y la desembocadura del arroyo Garupá, al Sur.

Este Lugar constituye una amplia interfase periurbana entre las ciudades de Posadas y Garupá, cuyas principales obras son: a) El tratamiento costero y el entorno periurbano de la Franja de Transporte Norte del Acceso Sur; b) El Tratamiento Urbano-Costero del subembalse del arroyo Zaimán; c) El tratamiento costero y el entorno periurbano de la Franja de Transporte Sur del Acceso Sur; d) El entorno periurbano de Garupá en el área del Nudo Vial Garita del Acceso Sur y de la Multitrocha de la RN N° 12; e) La Zona Costera de Garupá sobre el embalse principal. Sobre la Ruta 12 se encuentran dos grandes complejos habitacionales construidos por la EBY, a saber: Barrio "Nuestra Señora del Rosario" en Posadas y "Virgen de Fátima", este último en Garupá pero más integrado a la trama urbana de Posadas antes que al del Municipio de Garupá.

2j7) Área del Gran Conglomerado Sur

Definido por la tendencia urbano espacial de expansión de la Ciudad de Posadas. Tiene como eje a la Ruta 213 que unirá en el centro de la ciudad al By Pass. A ambos márgenes se encuentran dos grandes conglomerados: a un lado San Isidro y al otros Itaembé Mini. El complejo San Isidro nuclea a un número cercano a los 45.000 hogares que incluye barrios como “Nueva Esperanza”, San Lorenzo, Villa Poujade, Independencia, San Onofre, San Marco, Las Dolores y otros treinta barrios más. Dos grandes Barrios que superan cada uno las 1.500 viviendas fueron construidas por la EBY para relocalizados de la represas de Yacyretá. Ambas poseen todos los servicios y en torno a ellos el IProDHa construyó ya unas 5.000 viviendas que hacen usufructo de los servicios sociales y comunitarios. En el sub conglomerado de “Itaembé Mini” se han construido algo más de 10.000 viviendas por el IProDHa, es decir es un área totalmente nueva que se anexa a la ciudad como un suburbio de Posadas.

2j8) Área del Arroyo Garupá

Definido por el área urbana de la ciudad de Garupá, localizada sobre la margen derecha del arroyo homónimo, este Lugar, constituye una zona de recomposición urbanística de dicha ciudad, cuyas principales componentes paisajísticas son: a) El tratamiento urbano-costero, con la nueva Avenida Costanera, la jerarquización del casco urbano fundacional, la Estación Ferroviaria y la reposición del Balneario Municipal; b) La Costa Natural, en el desembocadura del arroyo en el embalse principal; c) La Reserva Urbana y el entorno periurbano en la zona de confluencia de los arroyos Negro y Tranquera; d) El Puente sobre el arroyo Garupá, que la vincula con Candelaria y el norte misionero.

2j9) Área del Arroyo Garupá y de la Costa del Municipio de Candelaria

Definido por el área urbana de la ciudad de Candelaria, localizada sobre el embalse principal del río Paraná, al Este; sobre la margen izquierda del subembalse del arroyo Garupá, al Norte y Oeste y con el arroyo San Juan y Reserva Ecológica Compensatoria ‘Campo San Juan’, al Sur.

Este Lugar constituye una zona de jerarquización urbanística de dicha ciudad, cuyas principales componentes paisajísticas son: a) La zona urbano-costera con el embalse principal, con la nueva Avenida Costanera, la reposición del Balneario Municipal, la

jerarquización del casco urbano fundacional y del área de las Ruinas Jesuíticas; b) La zona de costa natural, sobre el embalse principal y la desembocadura del arroyo en el embalse, con el Puente sobre el arroyo Garupá que la vincula con esa ciudad y con Posadas, y con el norte misionero; c) La zona urbano-costera con el subembalse del arroyo Garupá, con su paseo costero, playas y parques y áreas públicas equipadas; d) La Zona de Reserva Natural Urbana de la cabecera del subembalse; e) El entorno periurbano y rural, con el Puente sobre el arroyo Garupá en la Ruta Provincial N° 204.

Plano N°: Área de Posadas y Áreas Metropolitanas



Fuente: Arq. Fulco 2011

Plano N° : Espacios Abiertos en Áreas Metropolitana



Fuente: Arq. Fulco 2011

3. EI ENTORNO REGIONAL Y LOS INVOLUCRADOS

Esta no sólo constituye el principal núcleo urbano de la Provincia de Misiones sino que también, es la ciudad con el mayor índice de crecimiento poblacional, principalmente en cuanto a inversión en obras públicas debido al emprendimiento Yacyretá.¹⁴

Como ciudad intermedia no está ajena a la tendencia mundial hacia la urbanización, donde la evolución demográfica y distribución en el espacio, aparecen ligados claramente a los procesos económicos tanto locales como globales.

Se repite un modelo de desequilibrio espacial y territorial, de macrocefalia de Posadas con respecto al resto de la provincia. Esto se mantiene desde el origen mismo de la ciudad y se expresa a través de las formas que asumió el proceso de ocupación y colonización del territorio de Misiones.

Entre los factores que explican las grandes transformaciones acaecidas en los últimos 25 años se pueden citar:

- La ubicación estratégica de la ciudad que ha potenciado su rol histórico en la región como área de tránsito y centro de intercambio de bienes y servicios. La política de integración fronteriza (MERCOSUR), las asimetrías fluctuantes de acuerdo a los tipos de cambio con el Paraguay y la ejecución del Puente Internacional Posadas-Encarnación, han acelerado procesos de cambio en ambas ciudades. Desde el punto de vista funcional debe considerarse un sistema urbano integral que vincula a Posadas con Encarnación, Garupá e inclusive con la ciudad de Ituzaingo.
- La prolongada crisis del sector agrario que ha acelerado el proceso de urbanización transformando a Posadas en uno de los principales centros de captación del flujo migratorio.
- El crecimiento vertiginoso de su población, debido en parte a los saldos migratorios positivos y en parte al importante crecimiento vegetativo.

De los rasgos distintivos del proceso de uso y ocupación del suelo urbano se pueden destacar la tardía incorporación de Misiones en general, y de Posadas en particular, al territorio nacional a través de obras de infraestructura y proyectos de desarrollo; la

ubicación estratégica de Posadas, en el contexto nacional, regional y provincial, que la convierten en el primer y último punto urbano de contacto con Misiones, siendo además, nudo de tráfico, y centro de intercambio de bienes y servicios potenciados por ser la capital provincial.

3.a) Evolución de los indicadores económicos

El análisis de la situación provincial en el marco de los cambios económicos que tuvieron lugar en el país en los últimos diez años revela que, desde el gobierno provincial, se acompañó el proceso de globalización de la economía nacional, apostando a generar competitividad local a partir de la reducción de los costos estructurales “misioneros”: reducción y eliminación de impuestos provinciales, rebaja en las tarifas de los servicios básicos, construcción de infraestructura económica y social.

Sin embargo, desde el sector privado, no se produjo el aluvión espontáneo de nuevos proyectos de inversión productiva. Por el contrario, la inversión de riesgo de origen local continuó concentrándose en las actividades agroindustriales tradicionales que signaron el desarrollo socioeconómico de la provincia por tres generaciones desde la primera colonización a comienzos del siglo: yerba mate, te, tabaco y madera.

Se produjo un importante arribo de capitales internacionales en el área de servicio públicos privatizados (telecomunicaciones y agua potable), y en la actividad forestoindustrial de fabricación de celulosa y papel. Grupos económicos nacionales participaron en la privatización de la banca provincial, el ferrocarril, el mantenimiento vial (peajes), operación de aeropuertos y servicio postal. En todos los casos se realizó una incorporación de capital en la modernización tecnológica de las plantas e instalaciones.

El Estado aparece como el principal agente económico regional, pero con un presupuesto afectado por los problemas de recaudación de nivel nacional (el 85% de los ingresos provienen de la coparticipación), agravado por el poco dinamismo de la actividad económica local y su impacto en la recaudación de impuestos provinciales y, además, con margen casi nulo de nuevo endeudamiento.

En los años que van de 1980 a 1999 economía provincial prácticamente se duplicó; este es, en términos de Producto Bruto creció un 98%. Este proceso se aceleró en la década

¹⁴ En el período 1983/2011 la inversión rondaría los U\$800 millones

del '90: mientras entre 1980/89 el crecimiento fue de un 19%, en los 8 años siguientes este incremento fue de 77%. A partir de 1998 se inicia un proceso de retracción que no se vio modificado significativamente hasta el presente.

Con relación a la población, el PBG/habitante fue de \$2.900 en 1980, se redujo un 40% en los 12 años siguientes (\$2.800 en 1991), se eleva hasta \$4.000 en 1997, culminando el período analizado con un valor de \$3.600 en 1999, el crecimiento neto del PBG/habitante anual fue de un 24%.

El sector Primario (Agropecuaria, Silvicultura, Caza y Pesca, Minas y Canteras), acompañó el crecimiento promedio de la economía provincial, manteniendo a lo largo del período una participación en el PBG del 11%.

El Sector Secundario (Industria, Electricidad y Agua, Construcción) fue el de comportamiento más dinámico, pasando de una participación del 33% en 1980, al 44% en 1999.

El Sector Terciario (comercio, restaurantes y Hoteles, transporte y Almacenamiento, Comunicaciones, Finanzas, Seguros e Inmuebles, Gobierno, Servicio sociales y personales) fue el de crecimiento más lento, perdiendo participación en el total del PBG provincial: pasó de representar el 54% en 1980, el 52% en 1989, para llegar a su punto más bajo entre 1999-2003 con un 45%.

3.b) Características y evolución de la pobreza urbana y rural

Con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, el Centro de Estudios de la Pobreza Argentina (CEPA) construyó el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para lo que se tuvieron en cuenta los siguientes indicadores:

1. Los hogares con más de 3 personas por cuarto.
2. los hogares que habitan en vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria y otro, lo que excluye casa, departamento y rancho)
3. los hogares que habitan en viviendas sin retrete sin descarga de agua.
4. los hogares con algún miembro de 6 a 12 años que no asiste o nunca asistió a la escuela.

Se observa que es significativamente superior el porcentaje de los hogares y población con NBI en Misiones comparados al total del país. En el caso específico de la Provincia, algunos indicadores pueden ser relativizados. Por un lado, la existencia de un alto porcentaje de población residente en áreas rurales¹⁵, implicó que los porcentajes de hogares con privación en los indicadores referidos a vivienda y servicios aparecieran sobredimensionados. Por otra parte, con relación a la dimensión condiciones sanitarias, la gravedad de la situación que se presenta responde más a una situación vinculada al déficit de redes de agua y de instalación sanitaria existente en esta zona del país, que a un atributo específico de los hogares.

Si se compara la evolución de la proporción de población con NBI de acuerdo a las mediciones efectuadas en 1980 y 1991, se observa que mientras en Misiones esta disminuyó en 7,80% en el total del país esta disminución es del 5,10%. En la Provincia existen grandes diferencias en el porcentaje de población con NBI entre los distintos departamentos, los mismos van del 24,2% para Capital, al 56,5% en San Pedro.

Teniendo en cuenta el porcentaje de población con NBI de cada departamento se pueden agrupar los mismos en tres categorías:

- a) departamentos con hasta el 30% de población con NBI
- b) con más de 30 y hasta 40%
- c) más de 40%.

A partir de la clasificación realizada elabora el mapa de la Provincia de Misiones en el se observa cómo, asociando aquellos departamentos que alcanzan similares valores de población con NBI, es posible identificar tres zonas.

3.c) Características del mercado inmobiliario

Para el caso de la ciudad de Posadas, además de los aspectos que determinan el valor de los inmuebles, deben ser considerados algunos elementos del contexto en que se ha desarrollado el mercado inmobiliario en las últimas décadas.

Como factores extrínsecos o de contexto se destacan los siguientes:

¹⁵ En 1980: Misiones 49,6% Argentina 17%. En 1991: Misiones 37,5%, Argentina 11%.

Planes de viviendas sociales: se refiere a la implementación de una intensiva política de vivienda ejecutada por parte de los Gobiernos en cada coyuntura.

Expectativa generada por el Proyecto Yacyretá: En la década del 1970, se formaliza el emprendimiento binacional para la ejecución de la represa de Yacyretá¹⁶. Contemporáneamente se suman los anuncios de otros grandes emprendimientos nacionales como el Puente Internacional Posadas-Encarnación, y las vinculadas a obras energéticas localizadas dentro de un mismo espacio geográfico que involucra a la región¹⁷.

En este contexto, algunos sectores tenían la percepción de que la provincia y su área de influencia se habían transformado en un escenario estratégico dentro del país. Esta situación influye en el mercado inmobiliario urbano de la ciudad de Posadas, con bastante anterioridad, incluso, al inicio de las obras propiamente dichas.

El fenómeno de ocupación de terrenos urbanos: El proceso de desruralización incentivado por la crisis del agro, ubica a Posadas como uno de los principales polos que captan esta migración. El principal patrón de asentamiento de esta población migrante se basa en la ocupación de tierras desvalorizadas por sus características topográficas, pero con una localización estratégica respecto a la proximidad del área y los sectores de mayor demanda y consumo.

Este patrón de asentamiento, con el importante crecimiento demográfico que experimenta la ciudad de Posadas a partir de la década del '80, empieza a reproducirse en el resto de las zonas bajas de la ciudad cercanas al río y en las cuencas de los arroyos, en los espacios intersticiales, terrenos fiscales y propiedades privadas ociosas, en zonas reservadas a calles, avenidas y espacios verdes aún no ejecutados, etc., generando un verdadero “mercado inmobiliario informal”, a través de la venta de la “mejora”, venta de la “ubicación”, etc. Este “mercado” sin registros ni antecedentes formales ha contribuido a configurar una particular geografización de los sectores sociales más desprotegidos.

¹⁶ Tratado de Yacyretá. Asunción 1973, Ley 20646/74

¹⁷ Entre las principales hidroeléctricas previstas en esa década se pueden mencionar: Itaipú en Brasil en el punto de frontera tripartito, Corpus a 60 Km. de Posadas, emprendimientos sobre el Río Uruguay como Garabí-Roncador.

A los fines de caracterizar la distribución espacial de la oferta inmobiliaria, se establece una suerte de periodización que posibilite tener un mapeo de tres etapas diferentes: antes de la obra, en sus inicios y durante el proceso que lleva hasta la actualidad.

En la década de 1970, el esquema de valorización inmobiliaria planteado en las décadas 60 y 70 mantuvo el comportamiento de extensión paulatina a las áreas aledañas a las cuatro avenidas, los corredores que conforman las avenidas de acceso pavimentadas y la zona urbana de la Ruta Nacional N° 12 abarcando espacialmente desde el río Paraná al norte y al este, la Ruta Nacional N° 12 al sur y sobre la misma hasta el arroyo Zaimán y hacia el oeste hasta la avenida San Martín, más la presencia de pequeños bolsones aislados construidos por fuera de los límites antes descriptos.

A mediados de los años 70 comienza a plantearse la ruptura del esquema sostenido en las últimas décadas, a partir de la irrupción y/o profundización de factores tales como los planes de viviendas sociales, la expectativa generada por la obra de Yacyretá, el desarrollo de la economía provincial, y el fenómeno de ocupación de terrenos urbanos que se consolida en las décadas posteriores.

Es necesario vincular directamente el proceso de migraciones internas, a los anteriormente descritos, dado que entre fines de los años 60 y principios del 80, Posadas duplica su población, producto del crecimiento vegetativo y de dichas migraciones.

Todos los factores que irrumpen en la década anterior adquieren una mayor gravitación y proporción en la década de 1980, por la consolidación de cada una de las tendencias antes marcadas.

Esta década se caracteriza por la apertura de la ciudad hacia el oeste, a partir de la construcción de la denominada “Península IPRODHA”, conjunto habitacional situado en el límite máximo de extensión del suelo urbano hacia el oeste, dada la barrera física que constituye el arroyo Mártires y el aeropuerto internacional.

El Complejo Habitacional A-1 (EBY) conocido como “Barrio Yohasa”, se implantó dentro del eje oeste en una zona equidistante entre el área céntrica y la de Villa Cabello (Península IPRODHA). La lenta consolidación de este corredor se desarrolló durante toda la década y, paralelamente, se incorporó en forma incipiente todo el vasto sector comprendido entre dicho corredor y la Ruta Nacional N° 12. El plan de pavimentación de

avenidas implementado durante los años '90 contribuye, juntamente con las redes troncales de agua y cloacas, a generar condiciones favorables para la urbanización.

Todo esto contribuyó a la repentina valorización de la tierra abriendo un mercado urbano que, en la práctica, aún presenta un bajo nivel de urbanización.

En la década de 1990 se profundiza el proceso de ocupación motorizado por la implementación de la política habitacional, cuyo patrón de asentamiento se caracteriza por la extensión de suelo urbano y la consecuente valorización.

Se incorporan tierras de carácter periurbano, ocupadas por chacras y quintas, que carecen de infraestructura y servicios urbanos y ni siquiera cuentan con un trazado regular interconectado, como es el caso de *Itaembé Miní* (IPRODHA).

Para la habilitación de los mismos ha sido necesario generar infraestructura propia y de nexo en grandes extensiones, que comprende desde la apertura de calles y avenidas hasta la ejecución de nexos de cloacas y nuevos sistemas de agua potable.

Sobre el denominado eje sur comprendido entre la ruta 12 y el río Paraná al este, se encuentra emplazado el histórico asentamiento de Villa Lanús enmarcado por los conjuntos habitacionales A-3.1 en Garupá y A-3.2 primera y segunda etapa- que, ejecutado hace varios años, incorporó equipamiento comunitario que posibilitó una cierta revitalización del sector.

Se pretendía reactivar esta zona con las obras complementarias del sector ferroviario aún no ejecutadas (Playa de Cargas); no obstante, se ha incorporado con más fuerza al mercado inmobiliario, a partir de la construcción del Campus Universitario de la UNaM y en el año 2007 la estación de transferencia de colectivos urbanos e interurbanos a fin de dinamizar el transporte de pasajeros lo que trajo aparejada una cierta renovación urbana. La carencia de infraestructura básica –agua potable y pavimentos- ha impedido un mayor desarrollo de esta urbanización.

Puede decirse que esta década se caracteriza por la apertura de la ciudad hacia el sur, incorporando nuevas grandes extensiones al “mercado del suelo urbano”, cada vez con menor grado de urbanización.

La política habitacional, encarada por el Gobierno, se transformó, así, en uno de los principales factores de la configuración del espacio urbano que, por sus características, incorporó nuevos espacios al mercado inmobiliario. Esto ha provocado una acelerada extensión del área urbana, entendiendo urbana como área poblada y no necesariamente urbanizada. Entre los años 1969 y 1996 se incorpora una extensión aproximada de 4.500 has urbanas ocupadas (a un promedio de 66 has/año) cuya densidad promedio actual no supera los 50 hab/has¹⁸.

Un aspecto reciente que incidirá en la conformación del mercado inmobiliario de Posadas, se produce a partir de la obra de la Avenida Costanera (acuerdo Provincia, Nación, EBY). Esta obra podrá generar un marcado incremento en la valorización del área central costera – Aguacates, Villa Sarita, Bajada Vieja-, sector que ya cuentan con elevada renta y posteriormente el área denominada Bahía “El Brete” y zona de la ex Estación del Ferrocarril por la concepción de la misma obra costanera.

La obra implicó la incorporación de tierras históricamente desvalorizadas –el borde ribereño- dadas sus características topográficas, su condición de afectadas por la cota inundación del embalse de la represa de Yacyretá y ocupadas por los sectores de menores recursos.

De esta manera la configuración del escenario inmobiliario es caracterizado por los contrastes y heterogeneidad, en un desequilibrado espacio urbano, donde, como se ha visto, existen diferentes grados de vinculación con el impacto y proceso que lleva, hasta el presente, la impronta del Proyecto Yacyretá en la región.

3.d) Características de la infraestructura y los servicios

A fin de abordar una caracterización general de la situación de infraestructura y servicios se utilizó también la ciudad de Posadas para caracterizar la región en general. Considerando que esta ciudad es la capital de la Provincia, se puede decir que en las demás ciudades la infraestructura y los servicios se encuentran en condiciones bastante inferiores.

Infraestructura: La red de distribución de agua potable al año 1960 abastecía al 48.1% de las viviendas, al año 1980 al 46.3%, al año 1993 al 54%. El servicio de abastecimiento

¹⁸ Municipalidad de Posadas –Subsecretaría de Planeamiento Urbano., 1999.

público de agua de la ciudad era presentado por una entidad provincial hasta fines de la década del '90, época en que se otorgó la concesión a una empresa privada (SAMSA).

Si bien la red de agua ha venido incrementándose en los últimos veinte años, cada aumento no ha logrado superar el ritmo del aumento poblacional. La cobertura de aproximadamente el 54% de la población al momento de su privatización representaba unas 32.000 conexiones domiciliarias¹⁹.

Dentro del sistema actual conformado por toma de agua e impulsión, planta potabilizadora, reservas y distribución, la EBY ejecutó y entregó a la administración provincial, como obras de reposición, la toma de agua de la ciudad y acueducto de impulsión hasta potabilizadora.

Las nuevas urbanizaciones ejecutadas al sur de la Ruta Nacional N° 12 por parte del Gobierno “Itaembé Mini” (IPRODHA) y Conjunto Habitacional A-4 y San Isidro (EBY) – por citar las de mayor magnitud – exigieron la ejecución de importantes obras de nexo o sistemas propios para poder abastecer exclusivamente a dichas urbanizaciones.

La acelerada extensión de la red de distribución, tratando de atender a las demandas existentes, incrementó porcentualmente su cobertura, con obstante esto ha incidido negativamente en la calidad del servicio, reflejado, entre otras cosas, por la prestación limitada a unas pocas horas al día para las áreas más alejadas o elevadas. Recientemente, el gobierno provincial, debió interceder ante la prestadora para que se consideraran beneficios transitorios en la tarifa (el 32%), a fin de responder a las demandas sociales generadas por esta situación; complementariamente ha encarado un plan de perforaciones para abastecer a diferentes asentamientos poblacionales de muy bajos recursos, que se encuentran localizados en estas nuevas áreas incorporadas al uso urbano²⁰.

Red cloacal que cubre el sector céntrico, fue construida por Obras Sanitarias de la Nación en 1959. Al año 1987 la misma cubría sólo el 5% de la población. Dicho sistema no contó con extensiones ni optimizaciones hasta la fecha, no obstante está previsto empalmar el mismo con el nuevo Sistema Cloacal Máximo recientemente ejecutado por la EBY.

¹⁹ “Prediagnóstico ambiental y de salud de la ciudad de Posadas”. Programa marco de atención al medio para los sistemas locales de salud en las Américas. Plan de actuaciones conjuntas en materia de salud ambiental. (Organización Panamericana de la Salud) – Posadas, Misiones, 1994.

²⁰ Diarios Primera Edición y El Territorio – Aviso institucional de SAMSA. Agosto de 2001.

Esta situación ha generado que las urbanizaciones encaradas, ejecutaran su propia red interna sin posibilidad de servir al entorno y, en algunos casos, con sistemas propios de tratamiento que, por sus características y/o falta de mantenimiento, quedaron fuera de servicio en el corto plazo. Asimismo, la construcción en propiedad horizontal no pudo, en 40 años, romper el “cerco” de las cuatro avenidas, por depender de la red cloacal para su viabilidad.

Tanto la red cloacal como los sistemas propios de las urbanizaciones son tratadas de manera irregular lo que significa que se continúa desagüando en crudo en el río Paraná o sus afluentes.

El 81% de la población, que no está favorecida por estas redes, dispone de sistema estáticos (cámaras sépticas, pozos ciegos o letrinas), estimándose que un alto porcentaje de la carga orgánica contenida en estos líquidos, llega a la profusa red hidrográfica que atraviesa la ciudad, así como a los acuíferos freáticos.

Este cuadro de situación permite inferir que sólo será posible revertir, en el corto plazo, la situación ambiental de la ciudad en la medida de que se cumplan los planes de llenado del embalse de Yacyretá que significa la conexión total de la red de cloacas previsto en el proyecto. Además demandará, de aquí en más, un ordenamiento claro respecto al uso del suelo, el control de eliminación de efluentes industriales, los sistemas unitarios de descarga cloacal, etc. Que se realicen sobre los sub embalses y el embalse dentro del área urbana.

La red de energía eléctrica se canaliza por sistema de cableado aéreo, con una presentación de servicio que cubría al 78% de la población a mediados de la década del '90. Este sistema, por sus características, es el que menos dificultades y costos ha implicado- en lo referido a distribución-, y, por lo tanto, es el que mayor cobertura ha brindado a la población.

Durante décadas, la infraestructura vial estuvo limitada al casco céntrico, sus extensiones hacia el norte y el sur, las principales avenidas de acceso, el empedrado de las chacras aledañas al área central y el corredor de acceso que comunica con la Ruta Nacional N° 12. la pavimentación de calles y avenidas fue normalmente una mejora tardía que recibía la población asentada con mucha anterioridad.

La ejecución de urbanizaciones aisladas contemplaron el pavimento propio, estableciéndose nexos viales con los pavimentos más próximos, constituyendo, la mayoría de las veces, la única presencia de infraestructura para todas las áreas intermedias.

La pavimentación urbana presenta serias dificultades técnico económicas generadas por las características del soporte físico. Las obras de extensión vial (avenidas) como las de consolidación (dentro de cada chacra), demandan la consideración de obras de saneamiento básico – los desagües, alcantarillados, etc.- que, en muchos casos, implican la mayor parte del presupuesto, su no consideración ha generado en la práctica serios problemas en el escurrimiento superficial de las aguas pluviales.

El análisis de la distribución de las redes de infraestructura y servicios, y su desarrollo a través del tiempo, posibilita caracterizar globalmente a esta variable de contexto.

Espacialmente este esquema ha respondido a un área central como la más servida, la extensión paulatina hacia su entorno y el corredor generado por las avenidas de acceso, y la ruta 12 en su tramo urbano hasta Villa Lanús.

La nueva configuración urbana, surgida con la política habitacional, empieza a generar las extensiones de servicios, primero hacia el oeste, luego hacia el centro-sur. Estas extensiones no han significado necesariamente una prestación directa para todos los espacios intermedios, sino resueltos más bien como nexos con bolsones medianamente servidos.

El desequilibrio espacial entre área poblada y área servida, en detrimento de esta última, ha sido una constante en el proceso de desarrollo de la ciudad. La discontinuidad espacial – vastos sectores con densidad promedio de 35 hab/ha – y las características del soporte físico – suelo y relieve – son factores que han incidido negativamente a la hora de destinar inversión pública para infraestructura básica por los elevados costos que implica. La infraestructura básica y desagües urbanos, pavimentación, agua potable.

Del mapeo de coberturas de infraestructura y servicios en tres períodos diferentes, 1970, 1980, 1990 se establece una constante en la relación de coberturas de las redes de infraestructura y servicios correspondiendo siempre el menor porcentaje de población atendida y de superficie cubierta para la infraestructura básica (agua y cloacas) y mayor

porcentaje de cobertura y extensión para el resto (electricidad, teléfonos, cable de TV, etc.)²¹.

En un orden comparativo que organice las coberturas de menor a mayor, el patrón prácticamente constante es: cloacas, pavimento, agua potable, electricidad, teléfono, cable, etc., con un muy amplio rango de diferencia entre coberturas, que para esta década tiene valores entre el 19% hasta el 80%²²

3.e) Características de los sistemas de transporte: terrestre, fluvial y ferroviario

El sistema de rutas de la Provincia de Misiones es bastante satisfactorio. La Ruta Nacional N° 12 tiene su trayecto en el sentido longitudinal de la provincia, desde Puerto Iguazú hasta Posadas, pasando por las Provincias de Corrientes y Entre Ríos, paralelo y muy próximo al río Paraná. Esta Ruta permite el acceso hasta Buenos Aires.

En el medio de la provincia, también paralelo a los ríos Paraná y Uruguay, sigue la Ruta Nacional N° 14, desde San Pedro hasta Santo Tomé, junto al río Uruguay, en la Provincia de Corrientes, hasta Buenos Aires. Posadas se une a esta mediante la ruta provincial número 105.

En el sentido transversal hay diversas rutas provinciales, pavimentadas interconectando las diversas ciudades.

Este sistema permite las ligaciones nacionales e internacionales con Paraguay y Brasil.

El río Paraná permite el transporte fluvial, entre puertos locales y destinos más lejanos. Actualmente, el intenso tráfico fluvial declina marcadamente arriba de la ciudad de Santa Fe, cerca de 1400 Km. que encuentran las embarcaciones que avanzan río arriba. Los pasos críticos para la navegación en este trecho son el Rápido Apipé, Carayá, Curupaity, Mboretí, Ombú, Cancha Mortú e Isla Perdida.

En tiempos recientes, el puerto de Posadas presentaba movimiento, sí no significativo en términos nacionales, bastante significativo en términos locales y regionales. Las principales cargas descendentes eran productos agrícolas, como soja, maíz, yerba mate, tabaco, té, madera terciada y aserrada y celulosa, teniendo como destino principal Buenos Aires. Las

²¹ Municipalidad de Posadas: 2001

²² INDEC, 1991.

principales cargas ascendientes eran los derivados de petróleo, cemento, insumos para industrias, papel y trigo, originarios básicamente de Buenos Aires y La Plata. Según los datos presentados en el “Informe de Evaluación Ambiental”, del Proyecto Yacyretá, con fecha de agosto de 1992, la proyección de carga transportada para 1993 fue de 1.955,39 mil toneladas de carga descendente y 1.277,7 mil toneladas de carga ascendente. Para el año 2000, la proyección fue de 3.146 mil toneladas de carga descendente, y 1.976 mil toneladas de carga ascendente.

La tendencia actual al transporte integrado (multimodal) o sea la integración de los distintos modos de transporte (por tierra, agua y aire), y el incremento del comercio internacional en el área debido a las actividades del MERCOSUR permiten predecir la importancia del puerto de Posadas.

El actual puerto, en operación parcial, será afectado por el embalse de la Represa de Yacyretá en su cota final. La decisión de reponer las instalaciones portuarias se determinó principalmente por parámetros económicos, geográficos y políticos, y en menor medida por los de naturaleza ambiental.

El estudio antes señalado mandado a realizar por la EBY se realizó un estudio de tráfico que permitió establecer la existencia de una demanda de transporte fluvial para ciertas cargas ubicadas dentro del *hinterland*, y que el puerto tendría los siguientes componentes mínimos:

- Terminal para cargas generales que pueda movilizar no menos de 149,672 toneladas en el año 1 y un máximo de 880,727 toneladas a partir del año 10;
- Terminal de graneles sólidos, capaz de movilizar 120.658 toneladas de soja y/o subproductos en el año 1 y 589.813 toneladas a partir del año 10; y
- Terminal de combustibles con una capacidad máxima de 232,696 toneladas.

La EBY prevé la construcción de dos puestos uno en Posadas –en la zona de Nemesio Parma, y otro localizado en Santa Ana, en el Km. 1622 del río Paraná, con acceso directo desde la Ruta N° 12.

Contara, con sectores operativos, con: zona de grandes líquidos (combustibles); zona de carga general con muelle corrido; zona destinada al acopio y embarque de graneles sólidos; y zonas destinadas a los servicios y playas.

Los principales impactos socioeconómicos esperados, apuntados en el estudio, son:

- Aumento de la oferta de transporte fluvial de cargas;
- Incremento del valor del suelo;
- Incremento del comercio y actividades de servicio;
- Incremento de la economía y empleo local y regional.

En los últimos años se han producido cambios esenciales en la operación ferroviaria argentina. La privatización de “Ferrocarriles Argentinos” se realizó a través de la adjudicación de concesiones para la operación de los servicios de carga sobre la base de una distribución geográfica. De manera que, varias redes ferroviarias fueron privatizadas en forma independiente y separada.

La red de la línea General Urquiza, con una extensión aproximada de 2.700 Km, esta compuesta por todas las líneas de trocha Standard (1.435m), excluyendo las líneas en la zona Metropolitana de Buenos Aires. La línea principal, es la que va desde Buenos Aires a Posadas; las líneas secundarias van a Corrientes y Paraná. Está además vinculada a los ferrocarriles paraguayos y uruguayos que tiene la misma trocha.

El Consorcio al que fue adjudicada esta concesión y operara la red, se denomina “Ferrocarril Mesopotámico”. Esta concesión produjo notable cambio en los aspectos operativos y las estaciones ya no cumplen con las misiones que tenían asignadas tradicionalmente.

Como una consecuencia directa del MERCOSUR, no solo de los volúmenes transportados, sino también un cambio en las características de dichas cargas, que derivó en un extraordinario aumento del tráfico de contenedores. Esto derivó en la presencia de trenes especiales, modificando el movimiento en playas, carga y descarga.

El plan de reactivación ferroviaria vigente en 1975, preveía el mejoramiento de las obras de infraestructura y del material rodante y de tracción, asimismo consideraba la

transformación del tramo Brazo Largo – Concordia - Monte caseros – Posadas de la Línea General Urquiza. La política ferroviaria de Posadas, proponiéndose que el transporte masivo de larga distancia fuera cubierto por el ferrocarril y el de corta y media distancia con el servicio automotor. Las obras de reubicación del tramo de vías férreas que se afectarían con el llenado del embalse de Yacyretá, fueron encaradas en coincidencia con la necesidad de cambios esenciales en la operación ferroviaria, que inciden en las necesidades de la infraestructura en Posadas.

El proyecto de la reposición funcional de las Obras Ferroviarias se realizó sobre la base de los lineamientos expuestos por la EBY y las recomendaciones emanadas de las autoridades ferroviarias nacionales y, tiene como objetivo prioritario la plantación y diseño de Obras Ferroviarias. En este sentido elaborados los proyectos correspondientes, acompañados de estudios de impacto ambiental.

3.f) Actores Sociales

El mapa social de la ciudad de Posadas no esta disociado de la provincia y a la vez está relacionado con la estructura socioeconómica de la región, por lo que nos parece pertinente al menos una breve descripción, para luego evaluar en que medida influye en la economía urbana y la gestión de la ciudad. La descripción de las asociaciones gremiales, de productores y empresarios sigue básicamente el orden de los sectores de la economía.

Para comprender la dinámica social de este sector, es necesario recordar que, durante todo el siglo XX, la provincia ha cumplido el rol de frontera agraria, es decir, de espacio abierto a la colonización. Esta condición ha conformado un sistema agrario en permanente movilidad social y sujeto a una dinámica extraordinariamente rápida de transformación. Esta dinámica es producto también de las fluctuaciones que experimentó el mercado mundial en las últimas décadas. La misma dinámica que estimuló, en el plano social, la organización gremial y política²³, en este sentido, los pequeños productores de Misiones posee una historia de movilización y reclamo de mejores condiciones para la producción y comercialización de sus productos.

Durante la década del '70, estas acciones fueron violentamente reprimidas por el Estado, principalmente a partir de la instalación del autodenominado "Proceso de Reorganización

²³ De las diferentes organizaciones que se conformaron en los años '70 en el país, se han destacado en Misiones las Ligas Agrarias -LAM y el Movimiento Agrario Misionero,-MAM.

Nacional” (1976-1983) en Argentina. Debido a la violencia de la represión llevada a cabo desde el Estado, el movimiento agrario quedó devastado, fundamentalmente su organización principal, el Movimiento Agrario Misionero (MAM).

A pesar del retorno del orden democrático (1983) la tendencia concentradora en el plano económico continuó. En la década de los '80 la política estatal estuvo enfocada a gestionar y apoyar la organización de los productores por sector: se constituyeron asociaciones y/o cooperativas en contraposición a la forma de organización gremial que se había intentado construir en los '70, la que buscaba congregar a la mayoría de los productores en un mismo movimiento agrario. Esta nueva forma de agremiación “por sectores” en la práctica favoreció el hecho de que los empresarios de cada sector se constituyeran en dirigentes.

Los pequeños productores comenzaron a reaparecer en la escena política local con más fuerza a principios de los '90. Sin embargo, la situación y el contexto habían cambiado: el Estado dejó de ser el interlocutor para los reclamos, en la medida en que su función de ente regulador entre los productores y el mercado había desaparecido²⁴. Durante toda la década se sucedieron distintas movilizaciones y reclamos de los pequeños y medianos productores de políticas de apoyo para el sector. La respuesta desde el Estado nacional y provincial fue la implementación de programas dirigidos a los pequeños y mediados productores destinados al mejoramiento del autoconsumo y a la diversificación productiva, de carácter asistenciales, como otorgamiento de microcréditos y asistencia técnica²⁵.

Los pequeños productores familiares nucleados en el MAM han implementado nuevas estrategias productivas en este contexto, ligados a otras organizaciones de la sociedad civil.

Las Compañías tabacaleras mediante contratos con el productor, financiando los insumos hasta la cosecha. De esta forma, las empresas controlan el proceso productivo en su totalidad. Estas condiciones de dependencia productiva y comercial no han favorecido la organización gremial de los pequeños productores tabacaleros, sin embargo, se conformó

²⁴ Una muestra de estos cambios es la desaparición, en 1991, de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) que venía regulando el mercado yerbatero desde 1931.

²⁵ Entre ellos podemos nombrar el programa Pro Huerta, destinado al mejoramiento del autoconsumo en pequeños productores familiares agrícolas y periurbanos; el programa Social Agropecuario (PSA) destinado a pequeños productores familiares consistente en asistencia técnica y crediticia orientado a la reconversión productiva dirigida, en Misiones, al mercado local, entre otros.

la “Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones” (APT) organización que agrupa a productores del sector desde la década de 1980.

Por su parte, los productores yerbateros, que durante los '90 venían bregando en distintas movilizaciones, recién aparecen fuertemente en escena, ante la aguda crisis que atraviesan en los últimos cinco años²⁶. Así, se movilizaron en mayor número los pequeños y medianos productores, como así también los molineros pequeños. A mediados del 2001 se perfiló la organización de la “Asociación de Productores de Misiones” (APM), integrada por los pequeños y medianos productores provenientes principalmente de la zona centro y norte de la provincia, y en la cual se congregaron las distintas organizaciones de este sector.

En el sector yerbatero es posible encontrar a otra clase de productores que poseen sus propias industrias. La “Asociación de Productores yerbateros del Nordeste” y la Cámara de Molineros de Yerba mate de la zona productora, representan a los grandes productores y molineros de yerba mate del sur de la provincia de Misiones y norte de Corrientes, y en la que se encuentran algunas de las empresas más importantes del sector como “Las Marías S.A.”, Rosamonte S.A., Amanda S.A., etc.

Otras organizaciones de los productores se ubican en el movimiento cooperativo que se desarrolla en varias localidades de la provincia²⁷. En este abanico de Cooperativas agrícolas de productores, se destacan la de Eldorado y Montecarlo en el Alto Paraná y la de Oberá en la zona centro. Las cooperativas, que se organizaron a mediados del siglo XX, cumplieron no solamente importantes funciones económicas sino también sociales, ya que de ellas derivaron, en muchos casos, cooperativas homónimas para la provisión de servicios como agua potable o energía eléctrica en las localidades donde estaban asentadas. Actualmente las funciones de acopio y comercialización de los tradicionales productos agrícolas por parte de las cooperativas también se han visto mermadas, debido a las desfavorables condiciones macroeconómicas para este tipo de emprendimientos perjudicando a los sectores pequeños y medianos de productores, principalmente socios de estas instituciones.

²⁶ En el año 2002 se crea en Instituto Nacional de la Yerba Mate INYM que intenta suplir a la eliminada CRYM en los años 90.

²⁷ Federación de Cooperativas de Misiones (FEDECOP):2002

Esta actividad se desarrolla principalmente en la zona norte y noroeste de la provincia. Según la información obtenida, los pequeños productores de este sector no se encuentran agremiados. En cuanto a los trabajadores ocupados en diversas actividades, como los trabajadores silviculturales, de aserraderos, de fábricas de terciado, de resinosas y papeleras, han conformado el “Sindicato de Obreros de la Industria Maderera”, con una intensa actividad gremial dado el número considerable de personas empleadas en el sector. Otro gremio, asociado a la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), es el “Sindicato de Papeleros del Alto Paraná”.

En este sector están involucradas numerosas organizaciones, gran parte de ellas delegaciones o extensiones de gremios y asociaciones existentes en todo el país. Su acción se basa principalmente en la provisión de servicios y beneficios para sus asociados (centros deportivos y de recreación, seguros médicos, mutuales de ayuda, etc.). Gran parte de ellas se localizan en Posadas dada la importancia que adquiere en esta ciudad el carácter administrativo y de servicios.

Es de destacar que gran parte de las dirigencias gremiales están relacionadas con los partidos políticos mayoritarios, y mantienen relaciones político-clientelares.

Existen en Misiones representaciones gremiales de las dos confederaciones de gremios de alcance nacional. Una de ellas es la tradicional Confederación General de trabajo (CGT), histórica organización, heredada del sindicalismo peronista. La otra organización es la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)²⁸, que reúne diferentes gremios cuya característica fundamental es la pluralidad política que lo diferencia de la cooptación y corporativización partidaria.

La Confederación Económica de Misiones (CEM) constituida en 1950, representativa del sector empresario del comercio, la industria, la producción y los servicios en toda la Provincia de Misiones. Entidad gremial empresaria de segundo grado, está adherida a entidades de nivel nacional como la Coordinadora de actividades Mercantiles Empresarias (CAME), la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Cámara Argentina de Comercio (CAC) y la Confederación General Económica (CGE). La CEM “canaliza las inquietudes, opiniones y

²⁸ Esta Confederación que tuvo su origen en el “Congreso de los Trabajadores Argentinos” a principios de la década del '90, formaliza su constitución como CTA en 1996 convirtiéndose en la “Central de los Trabajadores del Estado” cuyo principal trabajo político gremial está asentado en el área de la salud pública y el sector estatal. Es de destacar que el MAM, que representa a los pequeños productores de Misiones integra la CTA, así como la Federación de Tierras y Viviendas, asociación que nuclea a 15.000 afiliados en toda la provincia de Misiones y 3.000 en Posadas.

propuestas del empresariado hacia las autoridades municipales, provinciales y nacionales²⁹. Nucleando una amplia gama de organizaciones de los sectores comercial, industrial y de servicios.

En el caso de la provincia de Misiones, no existen movimientos sociales con larga historia. Sin embargo, se puede identificar una variedad de organizaciones que comparten determinadas problemáticas, y por tanto, se organizan, con mayor o menor grado de institucionalización, en pos de lograr ciertos objetivos. Así, se puede constatar la existencia de distintas organizaciones que ante situaciones de emergencia social se movilizan en conjunto, dotando a sus reclamos de mayor fuerza. En ocasiones algunos grupos se movilizan sectorialmente a fin de formular sus demandas.

En el campo agrario, el amplio espectro de los actores sociales que lo integran está conformado por diversas organizaciones gremiales, instituciones políticas y ONGs. La más antigua de todas ellas es el MAM (Movimiento Agrario Misionero), organización gremial que nuclea a los pequeños productores familiares y que fuera, desde principios de los años '70, la principal organización de los campesinos en la provincia.

Inicialmente el MAM representaba a los productores que buscaban mejorar los precios de sus productos y obtener apoyo del Estado en el control del mercado de los cultivos tradicionales de la provincia. Durante la dictadura militar de 1976-1983, fue objeto de acciones represivas y sus principales dirigentes fueron perseguidos. La reorganización del movimiento, ya recuperado el estado de derecho, les demandó a sus dirigentes casi una década. La evolución que ha tenido esta organización ha sido reseñada antes, baste ahora indicar que desde principios de los '90 su estrategia consistió en una apuesta a la agricultura familiar sustentable y su acción se orientó a facilitar la comercialización de los productos campesinos en los mercados locales, evitando la intermediación comercial.

También en esa década se implementa, desde el Estado nacional, un programa social de apoyo a los pequeños productores familiares, el Programa Social Agropecuario (PSA). Al conjugarse la presencia del PSA con la iniciativa del MAM y se ponen en marcha los mercados locales denominados ferias francas son mercado locales a través de los cuales los pequeños productores comercializan sus productos. La experiencia de Ferias Francas

²⁹ CEM 2004-2006.

se inicia en 1995 en la localidad de Oberá. Para fines del año 2001 funcionan en forma regular, semanalmente, 37 ferias, involucrando a más de 6.000 familias³⁰ de campesinos.

Otra organización de productores es el Movimiento de los Sin Tierra (MST Misiones), integrado por campesinos y trabajadores rurales que se reúnen para obtener la tenencia definitiva de las tierras que ocupan. El movimiento actúa, fundamentalmente, en la zona norte de la Provincia.

Otra organización que compone este campo es la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM)³¹. En esta red confluyen diversas organizaciones sociales que promueven la agricultura orgánica familiar como propuesta de desarrollo. Está integrada no solamente por productores sino también por técnicos, profesionales, maestros y diversos sectores de la sociedad civil.

Son numerosas las organizaciones locales de productores que se han constituido a partir de esta propuesta y que actúan en relación con Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales. Están, por un lado, los grupos impulsados y asesorados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); por programas como el Pro Huerta (que promueve la capacitación para la producción de autoconsumo a través de huertas comunitarias en áreas periurbanas); por el otro lado, están las asociaciones y grupos vinculados a ONGs laicas como el Centro para la Participación Popular y el Desarrollo (CePPyD) que tiene amplia trayectoria en micro proyectos productivos con productores del Alto Uruguay, el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES) y, también, que cuentan con el acompañamiento de ONGs religiosas como la Pastoral Social de la Iglesia Católica, la cual promueve actividades de desarrollo con poblaciones de agricultores, ocupantes de tierras y aborígenes en toda la zona norte de la provincia. También algunas iglesias protestantes del Alto Uruguay, como la Iglesia Evangélica del Río de La plata, han iniciado trabajos comunitarios y de reconversión productiva con pequeños productores en la zona del Alto Uruguay. Caritas, por su parte, colabora en diversos planes de ayuda, capacitación y distribución de alimentos en la provincia.

En el campo ambientalista destacan las ONGs ecologistas. Según datos de la Dirección de Personas Jurídicas de la provincia ellas representan el 2.5% del total de

³⁰ Documento PSA, diciembre de 2001.

³¹ La RAOM tiene filiales en la Provincia de Misiones en las localidades de: Montecarlo, Andresito, Capioví, Garuhapé, Ruiz de Montoya, Posadas, Agrupa, Santo Pipó, San Pedro, Paraíso, Eldorado, Puerto Rico y general Quemes.

organizaciones inscritas (Tosca, L.2005). La problemática ambiental involucrada en la implementación de la obra de Yacyretá constituye una preocupación de todas las organizaciones que integran el campo.

Las organizaciones ambientalistas en Misiones surgen a finales de la década del '80. Existen numerosas asociaciones ambientalistas locales, ocupadas en promover la reflexión y concientización sobre las cuestiones ambientales, además de trabajar en acciones proteccionistas en sus respectivos municipios. Misiones se ha constituido en un foco de atención de organismos multilaterales, ONGs ambientalistas en numerosas localidades de la provincia: Puerto Rico, Capioví, Montecarlo, Eldorado, Posadas, etc. Inicialmente el horizonte de las mismas lo constituía la propia localidad, con el tiempo, y debido a los contactos establecidos con otras organizaciones, comenzaron a estructurarse como movimiento. En general las personas que participan de estas organizaciones pertenecen a los sectores medios de la sociedad, aunque en Misiones incluyen también pequeños productores rurales.

Una de las ONGs locales más activas, en términos de actividades desarrolladas y de relaciones construidas dentro y fuera de la provincia, es el Grupo Ecologista Cuñá Pirú³² (GECP), de la localidad de Aristóbulo del Valle, Departamento Cainguás, zona centro de Misiones. El grupo se organiza formalmente en 1992 y para ese mismo año participa de la ECO 92, Cumbre de la Tierra, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil.

Ya desde sus inicios el GECP tiene participación en reclamos por problemas ambientales que aquejan a la provincia, y se relaciona con otras organizaciones ambientales locales y extralocales. En 1998 el GECP convocó a las distintas ONGs ecologistas de Misiones a una reunión en Aristóbulo del Valle donde se conformó la Red de Asociaciones Ecologistas de Misiones (RAE), "...con el propósito de avanzar sobre los problemas ambientales generados no sólo en Misiones sino también en la región, ya que estos no se restringen a un espacio geopolítico sino que repercuten más allá de las fronteras provinciales³³.

³² "Cuñá Pirú", en guaraní significa "mujer flaca". En Aristóbulo del Valle hay un importante arroyo con ese nombre, que está contenido en un gran valle homónimo. Además de ser parte de la identidad territorial de la población, actualmente es un área protegida del municipio.

³³ Informe Final Proyecto "Identidad Cultural e Integración Regional en la Provincia de Misiones" (PIIM) pp74-75 Consejo Federal de Inversiones (CFI), Misiones, diciembre de 2000 a junio de 2001.

Por otra parte la RAE intervino en la elaboración del Anteproyecto de Ley Provincial “En defensa de los cursos de aguas” (Anti represas), y en la ciudad de Asunción (Paraguay), de un taller de Evaluación y Planificación de la Campaña de la Hidroeléctrica Yacyretá de 1991-2000.

En un apartado especial merece destacarse a actores directamente vinculados con el proyecto yacyreta, se hace referencia a las actualmente conocidas como Asociaciones de Afectados por el proyecto. Yacyreta. Se trata de básicamente de productores de ladrillos, pescadores y extractores de piedras lajas de San Ignacio, aunque también de autodenominados junqueros y lavanderas. Todos estos actores en demanda contra la EBY por expropiación irregular, actualmente con juicio cerrado a favor de la EBY en ‘ultima instancia. Se trata de más de mil cien personas litigantes, caso sobre el cual se volverá a analizar con mayor detenimiento en el próximo informe.

3.g) Comercio, servicios e Industrias

En su gran mayoría son de cobertura local, pudiendo diferenciarse los servicios personales y básicos, así como aquellos de carácter público (provincial/nacional/municipal) y aquellos que competen a la iniciativa privada³⁴.

La excepción al carácter local municipal se encuentra en algunos servicios ofrecidos en la ciudad capital, con alcance provincial, nacional y hasta internacional. Entre los de alcance provincial se pueden mencionar los servicios hospitalarios de alta complejidad, radio y televisión, diarios, universidad y telecomunicaciones.

De alcance nacional son los servicios de transporte aéreo, ferrocarril, correo y telecomunicaciones. Posadas funciona como base turística, con una infraestructura hotelera de buen nivel, desde donde se cubre el destino turístico de las ruinas de San Ignacio de proyección nacional e internacional que involucra a la población de la vecina ciudad paraguaya de Encarnación, es la atención hospitalaria pública.

³⁴ Servicios personales privados: aquí se encuentra toda la gama de actividades domésticas, técnicas y profesionales vinculadas al hogar y la familia. También los servicios de gastronomía, recreación, hotelería, bancos y seguros. Servicios básicos privados: telefonía, radio frecuencia modulada, televisión por cable, alquiler de viviendas, transporte automotor de carga y pasajeros, transporte fluvial de pasajeros, provisión de gas y combustible. Servicios básicos públicos: provisión de agua potable, de energía eléctrica, mantenimiento de caminos vecinales, limpieza y alumbrado público, alcantarillado, puertos.

Local: involucra toda la gama de distribución de productos de consumo domiciliario y familiar: supermercados y autoservicios de productos alimenticios, artículos para el hogar, autos nuevos y usados, ferreterías, insumos agrícolas e industriales, librerías y papelerías, indumentaria, artículos para la construcción, muebles, náutica, artículos de deportes y recreación.

Provincial: se incluye al Hipermercado que funciona en Posadas, así como a los establecimientos de distribución mayorista de productos y al Mercado Central de frutas y verduras.

Vecinal fronterizo: este comercio está amparado en una franquicia legal especial y económicamente se justifica en las asimetrías cambiarias e impositivas existentes entre Paraguay y Argentina: el puente Posadas-Encarnación inaugurado en 1990 y el régimen de paridad cambiario que fijó el peso argentino con el dólar durante 10 años a partir de 1991, fueron un fuerte estímulo a este comercio: hasta diciembre del 2001 un promedio de 8.000 personas por día iba y volvía de Posadas a Encarnación por el puente. Precisamente el congestionamiento provocado por esta gran afluencia de público y la burocracia del control aduanero, sirvió también de un gran estímulo al transporte fluvial por lancha, que creció un 50% en el período 1991/99. Cabe destacar que este tráfico fluvial, aunque en medida dispar, se repite en todas las localidades emplazadas a lo largo del Río Paraná y en consecuencia en las que son afectadas por la represa de Yacyretá.

Aserraderos: es la principal actividad en la zona de afectación. Consiste fundamentalmente en la producción de tablas y machimbres a partir de las plantaciones de pino. Territorialmente se concentran en el Alto Paraná (Eldorado, Montecarlo, Puerto Rico), y en la zona industrial de Posadas y Garupá. En general son de capital provincial, aunque en los últimos años se observó un proceso de concentración económica de la actividad a través de fuertes inversiones de grupos económicos (Pérez Companc, Macri) e internacionales: los capitales chilenos dueños de la papelera Alto Paraná construyeron el aserradero más importante de la provincia en la localidad Puerto Piray, en tanto capitales norteamericanos compraron un establecimiento elaborador de madera sin nudos (Finger Joint) en San Ignacio. El mercado de esta producción es principalmente nacional, aunque se observa un sostenido crecimiento de las exportaciones.

Celulosa y Papel: las tres plantas que operan en la provincia se encuentran en la zona del Alto Paraná: Papel Misionero y Celulosa Puerto Piray. La primera, ubicada en Puerto Rico, es productora de Papel Kraft con destino al mercado nacional. Originalmente fue una inversión pública provincial para actuar como “reguladora” del precio de la madera en ese mercado. Fue privatizada a mediados de los años 90 y comprada por capitales estadounidenses. Celulosa Puerto Piray es una industria prácticamente obsoleta, con un proyecto de ampliación y modernización que no llegó a prosperar por dificultades financieras y legales del holding nacional que la compró en la década del 80 y Alto Paraná en los años 90 pertenecía a Perez Companc, luego vendida a capitales de origen chileno.

Yerba Mate: los establecimientos y producción se concentran en Santo Pipó, San Ignacio, Santa Ana, Puerto Rico, Oberá, Leandro N. Alem y Eldorado. La producción es destinada principalmente al mercado interno aunque la cooperativa de Santo Pipó ha logrado una fuerte inserción en el mercado chileno y sirio, en tanto la cooperativa de Eldorado ha realizado operaciones en el mercado chino. Por su parte, el molino de la marca CBS, ubicado en Santa Ana, es pionero en la producción de yerba mate compuesta con otras hierbas, habiendo alcanzado una inserción comercial de primer orden en el mercado nacional.

Fabricación de ladrillos: la principal industria provincial del rubro está asentada en Candelaria. También funciona otra fábrica en Puerto Rico. Se trata de una de las actividades manufactureras de mayor crecimiento (vinculada al aumento de la actividad de la construcción), habiendo alcanzado el 4% del valor agregado bruto de producción industrial provincial: el cuarto lugar después de la forestoindustria, la yerba mate y la fabricación de gaseosas.

Otras industrias: en Posadas se destacan las empresas constructoras (hormigoneras, canteras, premoldeados), un establecimiento faenador de vacunos –con operaciones en el mercado internacional-, y también es importante la producción de panificados, fabricación de gaseosas, carpinterías de madera y metálicas, actividades metalúrgicas diversas. Estas actividades, con destino al mercado local, se repiten en proporción al tamaño de las respectivas ciudades, en: Jardín América, Puerto Rico, Montecarlo, Eldorado.

Se puede observar que la proporción de establecimientos productivos del sector secundario y terciario ubicados en la zona de afectación representa más del 60% del total

provincial distribuidos de acuerdo a la actividad de la siguiente manera: industria 55%, comercio 64 % y servicios 67%.

4- POSADAS COMO CIUDAD GEMELA Y EL PROYECTO YACYRETÁ

4.a) Posadas y la Dinámica de Frontera

Miles de paraguayos despiertan cada día al ritmo de la rutina de la ciudad de Posadas. No importan las estaciones y ni siquiera a quién conviene el cambio de monedas. Las relaciones entre encarnacenos y posadeños se mantiene entre formalidades, amistades, familiares y económicas. Los datos revelados por Migraciones de la ciudad de Encarnación, indican que por día cruzan el puente internacional unos 6 mil ciudadanos paraguayos para trabajar en la Capital misionera.

Desde hace un par de años y algo más, la migración de paraguayos hacia la Argentina, o más bien, la convivencia con todas las irregularidades propias de cada sistema, crece sostenidamente. Tanto así, que durante el último mes se tramitaron por día 150 solicitudes para la doble nacionalidad y residencia temporaria, con el objetivo de alcanzar la definitiva. En la delegación del departamento Capital de la Dirección Nacional de Migraciones, hasta se habilitaron ventanillas exclusivas para atender la demanda de los paraguayos, que en un gran porcentaje no terminan o no pueden cumplir con las exigencias, como por ejemplo, la radicación definitiva.

Los trabajos formales o de mayor estabilidad al menos por meses, tienen como actores a quienes cruzan el puente como obreros de la construcción y empleadas domésticas. Nada parece entonces diferente a la realidad que se afianza en los últimos años.

La migración de obreros en Sudamérica está cambiando en Buenos Aires y al mismo tiempo que se sucede la fuga de misioneras para trabajar de empleadas domésticas a Buenos Aires u otras ciudades importantes de la Argentina, las encarnacenas ganan espacios en las familias más rentables de Posadas.

Los 6 mil encarnacenos o itapuenses que ocupan un puesto laboral en Posadas, debería compararse con los datos oficiales de la desocupación en la capital provincial. A través de una muestra del Mercado Laboral de la ciudad de Posadas, el Instituto Provincial de Estadística y Censos (Ipec), el 10,2 % está subocupado o desocupado. Teniendo en cuenta que en Posadas la población es de unos 290 mil habitantes, son alrededor de 26 mil los posadeños sin trabajo. Los que posiblemente, no busquen o no quieran hacer los trabajos que sí lo hacen los paraguayos.

Miles de motos cruzan el convulsionado y colapsado puente internacional y lo sufren las autoridades enclavadas en la cabecera argentina del San Roque González de Santa Cruz. El Jefe de Migraciones en el área de frontera de Encarnación, dijo que por día, unas 1.500 motos circulan desde la capital del departamento de Itapúa hasta la Capital de Misiones. “Por lo que pasan unas 3 mil personas en motos y a esas hay que sumarles unas 3 mil más en autos o en el transporte internacional”, dijo el funcionario.

Los obreros de la construcción y quienes apuestan a la actividad como moto taxis, son quienes potencian el tránsito de las motocicletas que agudizan aun más el ya colapsado parque automotor en Posadas.

“Las paseras y lo que llamamos comercio hormiga, conforman el restante 50 por ciento de las personas que cruzan a diario”, detalló el Jefe de Migraciones local, que según los últimos datos que maneja, la Tarjeta Vecinal Fronteriza, está empezando a ser valorada. “Si bien es ínfima la cantidad de acuerdo al grueso total que significa el tráfico vecinal diario, necesitamos informar que está teniendo un buen repunte en los últimos meses. Es un simple trámite, gratuito y tiene validez por tres años”, informó respecto a las 1.100 tarjetas que fueron entregadas a los itapuenses para, supuestamente, cruzar el puente con mayor agilidad, aunque en la mayoría de las veces, otros condicionantes dejan sin peso todavía la vigencia de ese documento.

En la cabecera del puente, en el lado paraguayo, se aprecia con claridad que en los últimos meses y hasta quizás años, “la caída del peso argentino está siendo aprovechado por el comercio hormiga hacia Encarnación. El combustible, la harina, el aceite, se obtiene más barato en Posadas y el cruce de esa mercadería es a diario”, aseguró el funcionario de Migraciones. Pero si bien eso potencia la visita de encarnacenos a Posadas, para el funcionario de migraciones, “todavía sigue siendo más la gente de Posadas que viene a Encarnación, que los encarnacenos que van a Posadas”.

En la delegación posadeña de la Dirección Nacional de Migraciones, no se tiene precisiones de cuántos paraguayos residen en la capital misionera. Por ahora, el indicador o promedio de 200 trámites mensuales para la residencia y doble nacionalidad, revelan que la tendencia sigue torciéndose hacia este lado del río Paraná.

Desde la otra orilla, se estimó meses atrás que serían 15 mil los connacionales que vivirían en Posadas, aunque para el funcionario de Migraciones, esa cifra es irreal y hasta

quizás improbable, teniendo en cuenta que muchos de los paraguayos obtienen sí la residencia temporaria, pero pocas veces la definitiva. Por lo que se sucede una cadena prácticamente histórica de ciudadanos que viven en uno y otro lado de la frontera al mismo tiempo o en épocas diferentes, con documentaciones en permanente estado de renovación.

Los colectivos del transporte internacional y urbano de pasajeros, son el medio exclusivo para que los paseros y los chiperos crucen el puente todos los días de casi todo el año. Las paseras deben estar siempre adelantándose en los modos y camuflándose para sortear las barreras que impone el sistema fronterizo de la Argentina, en la cabecera del puente internacional.

Las paseras se suben con sus carteras, con sus bolsos y sus mercaderías. Se acomodan generalmente en el medio del ómnibus y a medida que el viaje va acercándolas a territorio argentino, se cruzan información clave, necesaria, aunque claro y para mayor seguridad, “en guaraní”. De todas formas, a veces, el castellano se entremezcla y es posible saber que el diálogo se centra, generalmente, en saber quién o quiénes de los aduaneros están en la guardia, en el pase.

En el momento de bajar del colectivo para cumplir con las correspondientes tramitaciones en el centro de frontera, muchas de ellas no lo hacen y permanecen casi escondidas, dentro del coche internacional y resguardando sus mercaderías. Así, el pase sin control se concreta desde hace tiempo, pero naturalmente, siempre deben soportar épocas en donde, de repente, las encuentra en un conflicto de fronteras.

Es que no siempre funciona eso de estar “arreglado” el pase con determinado agente y aunque debería decirse que se trata de un supuesto arreglo, algunas paseras no tuvieron inconvenientes en afirmar que así funciona el sistema para ellas. Aunque en determinados fines de semanas, las guardias son cambiadas sin previo aviso y el pase se cierra para todos. Hace un tiempo atrás, fue eso lo que ocurrió y las ventas de electrónicos ya realizadas, no pudieron terminar en las manos de sus dueños posadeños. “Es que nos cerraron el paso, nos maltrataron”, fue lo que dijeron tras el sorpresivo control exhaustivo hacia las paseras y todos quienes conforman el universo de lo “ilegal”.

La prensa encarnacena, informó días después que “el hecho que colmó el vaso fue el procedimiento realizado por los aduaneros argentinos durante el último fin de semana,

donde una gran cantidad de mercaderías fueron decomisadas y 6 automóviles incautados, más la detención de dos personas. Además, una mujer embarazada fue maltratada por los aduaneros en el lado argentino”.

Ante la situación, los “paseros” se manifestaron cerrando de forma intermitente la cabecera del puente internacional Encarnación-Posadas, para repudiar la actitud de los argentinos.

“Estamos protestando por los maltratos constantes que reciben nuestros compatriotas en la Aduana Argentina. A una embarazada le atropellaron, sin ninguna razón, queremos hablar con las autoridades para poner fin a esta situación”, destacó por entonces Zully Jacquet, dirigente de los paseros. Cuando uno de los pactos de frontera se rompe, se suceden las protestas, las quejas. Es que, al parecer, cada tanto, los controles se endurecen o más bien, funcionan desmedidamente, tras períodos de sospechosas convivencias entre las partes.

Incluso durante los días posteriores a esa inusual batida, los efectivos de Gendarmería Nacional volvieron a subir a los colectivos internacionales para cerciorarse que no haya nadie escondido para pasar a Posadas sin control alguno.

Y la mayoría de los chiperos de Encarnación tienen, por lo general, el modus operandi más sencillo. Para ellos la principal barrera es la sanitaria. Es por eso que sabiamente, los portadores de canastos son quienes se levantan más temprano que la mayoría de los trabajadores fronterizos. Lo tienen que hacer para sencillamente llegar a la cabecera del puente antes que los funcionarios del Senasa. “Llegan entre las 4 o 4:30 y se mandan por allá, en donde está la guardia”, explica un chipero paraguayo que antes del mediodía seguía vendiendo el almidón con queso a un costado en donde los pasajeros vuelven a abordar el internacional para, finalmente, dirigirse al centro posadeño. Ese chipero se refería a la guardia al carril de salida del país, en donde sin muchas explicaciones, aseguró que sin saber bien los motivos “por ahí siempre pasan, en donde están los guardias”. De todas formas, horas más tarde, entre las decenas de personas que transitan por la cabecera, con la mesa del Senasa ya habilitada, se pudo observar cómo al menos dos chiperos, pasaron por al lado, saludaron y siguieron camino para conseguir el dinero de cada día.

La Zona Baja de Encarnación desapareció, “se la tragó el río”, o mejor dicho, el embalse de la represa Yacyretá, dicen pobladores de Encarnación. La añorada Zona Baja para muchos nunca podrá ser igualada, es verdad. Pero la relocalización de los comercios, mercados y puestos de ventas, abrió la puerta para que la ciudad experimente desde entonces una explosión urbanística inédita. Encarnación crece en urbanismo y en altura. Muchos auguran que en pocos años más, podría convertirse, comercialmente, en una segunda Ciudad del Este, aunque urbanísticamente en Paraguay “no habrá nada mejor”.

4.b) Posadas-Encarnación y las Obras

En las ciudades que forman parte de las áreas metropolitanas de Posadas y Encarnación, la costa del río y los arroyos, han sido condicionantes para el patrón de asentamiento urbano. En el caso de la ciudad de Posadas, los ejes Este / Oeste y Norte / Sur (establecidos en el Plan Posadas de los '80), no hacen más que adoptar estos límites. Actualmente, y bajo la realidad de los emprendimientos habitacionales construidos por el IProDHa y por la misma EBY, la división del suelo, el mercado inmobiliario, entre otros, el crecimiento tiende hacia la Ruta Provincial N° 213, resultado de un esquema de sectores: por ejemplo, la zona oeste de la ciudad, (Villa Cabello) y la zona sur (Villa Lanús) por su densidad, cantidad, servicios, entre otros, son sectores que tienen vida propia, dependiendo poco del centro urbano. Este mismo fenómeno ocurre con los barrios Mboi Caé, de Encarnación y Arroyo Porá, de Cambyretá.

La tasa anual media de crecimiento de Argentina para el periodo 1991/2001 fue del 1,01%. La provincia de Misiones, en igual periodo, fue del 1,94 %, siendo la séptima provincia del país de mayor crecimiento. La ciudad de Posadas, en el mismo período creció de 201.663 a 252.981 resultando el 2,29 %.

Para el caso del Paraguay, la tasa anual media de crecimiento del periodo 1992 al 2002 del país ronda el 2,28 %. La ciudad de Encarnación para similar periodo ha crecido de 69.868 a 98.134 habitantes siendo el 3,46 %. En el mismo periodo, municipio de Cambyretá ha evolucionado a una tasa anual del 6,76%.

En América Latina, en la década del 50, la población urbana alcanzó el 41%, en la década del 90 el 69% y se espera que para la presente década alcance el 77%³⁵. Esta migración urbana ocurre porque las poblaciones rurales empobrecidas se ven atraídas hacia la

ciudad en la búsqueda de trabajo, desarrollo económico, servicios que mejoren su nivel de vida, entre otros, sin embargo no siempre ocurre así. Estas migraciones se asientan, en general, en forma irregular, en terrenos privados o públicos, en áreas marginales, inundables, sin servicios, sin acceso a la educación, a la salud y a la vivienda. Otro fenómeno que propicia esta migración interna es la gradual compra de los minifundios por grandes corporaciones o empresas que utilizan el terreno para actividades intensivas y que requiere poca mano de obra por la tecnificación que acompaña a estas inversiones, por ejemplo la soja en Paraguay y la forestación en Misiones. Sin embargo hay otras formas de explotación que sin embargo necesitan la combinación de explotaciones minifundiarias y fuerza de trabajo familiar, es el caso de la producción de tabaco en Misiones.

En el área de estudio, parte de esa población accede, poco a poco, a una vivienda en los núcleos habitacionales del FONAVI, CONAVI, IPRODHA o EBY con densidades urbana de 100 a 150 hab./has., o en edificios de departamentos del FONAVI con densidades urbanas de hasta 350 hab./has. En el caso de Posadas, durante los últimos 20 años, el 20% de las viviendas fueron construidas mediante créditos fiscales³⁶, situación que se ha incrementado por la construcción de viviendas ejecutadas por la EBY, para su Plan de relocalización (PARR)³⁷.

A fines de la década del '90, sólo el 20% del total tenía cloacas por red, el 50% sistema estático (cámara séptica-pozo absorbente), el 30% letrinas, el 55% agua potable por red y el 45% restante por otros medios. La situación en Encarnación tenía guarismos aún más bajos, 19,8 % de agua potable y 3,4% de alcantarillado, siendo la cobertura media de alcantarillado del país el 13,4 %³⁸. Esto está cambiando por la ejecución del préstamo BM N° 44840 para Programa de Reforma del Sector Agua Potable y Saneamiento que se ejecuta actualmente vía ENHOSA / SAMSA / Provincia de Misiones en Posadas y la ejecución de la ampliación de la planta potabilizadora de agua, redes de distribución y planta de tratamiento de efluentes cloacales en Encarnación por la EBY. Pero las condiciones de vertidos puntuales aun se mantienen.

³⁵ Datos de la ONU, citado en Tyller Miller Jr, Ecología y Medio Ambiente, Editorial Iberoamericana, 1992.

³⁶ Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Posadas, 1998.

³⁷ De acuerdo a datos del PARR, se afecta en Posadas el 11% y en Encarnación el 35% de la población.

³⁸ Plan de Zonificación de la Municipalidad de Encarnación, 1994.

Las ciudades, en la medida que crecen, requieren crecientes cantidades de agua de calidad y cantidad suficiente para sus usos, aire limpio, energía, alimentos, que provienen de otras zonas. En el caso de las aguas, una vez utilizadas (o contaminadas) las disponen en su alrededor (arroyos o ríos), salvo el tratamiento que actualmente se realiza. Estos nutrientes, en especial fósforo total (elemento escaso en la naturaleza y limitante del crecimiento de otras especies de vida) son traídos desde otras zonas como alimentos, que luego de utilizarse en consumo humano y excretarse, si no se dispone adecuadamente podrían causar problemas.

En la medida que crecen las superficies impermeabilizadas por cubiertas de techos, pavimentos, solados, etc., los regímenes de escurrimientos naturales de las lluvias se ven modificados aumentando los caudales instantáneos, los arrastres de materiales (tierra, arena, basuras) en las alcantarillas y arroyos, inundando las planicies, entre otros efectos. La generación de basuras domiciliarias en Posadas está en el orden de las 250 ton/día con servicio de recolección y disposición final en relleno sanitario.

Encarnación y Cambyretá produce aproximadamente 130 ton/día, con servicio de recolección y disposición final en un vertedero construido por Yacyretá. El crecimiento de generación es directo con el crecimiento poblacional. En ambas ciudades existe un bajo nivel de educación ambiental urbana.

También un porcentaje elevado de la basura tiene como destino la vía pública y en cada lluvia a los arroyos y ríos. Las ciudades que crecen a las tasas mencionadas, con la realidad de las migraciones internas, sin actividades productivas, salvo servicios y administración, tiene pocas probabilidades de ser sustentables y eficientes. Las migraciones se entranpan en la pobreza de la ciudad y en vez de vivir en una mejora social se ven impelidos a sobrevivir en espacios residuales, vivir del trabajo informal y de subsidios. Para el caso de la ciudad de Posadas, se estima como necesario incrementar los espacios urbanos, restando de los rurales aproximadamente en 70 has/año, incrementando anualmente 10 Km. de calles, 3,5 Km. de avenidas y 44 has de lotes³⁹. Es decir que en veinte años se incrementaría en 1.400 has, que equivale a aproximadamente a 7 veces el área del microcentro de las cuatro avenidas de la ciudad de Posadas.

³⁹ Código Planeamiento Urbano de la Ciudad de Posadas, op cit.

Posadas tiene una densidad media de 50 hab./ha, que llega a picos como planes FONAVI hasta 380 hab./has⁴⁰ y medias de conjuntos habitacionales de entre 100 a 150 hab./has. Los núcleos habitacionales del FONAVI y EBY se establecen en las cuencas de los arroyos Mártires y El Zaimán y es esperable que las áreas urbanas y periurbanas de ambas ciudades tiendan a aumentar su densidad poblacional, por medio de la inversión pública. Los problemas de salida de operación de los sistemas cloacales por falta de mantenimiento y conciencia ambiental urbana, tiene una alta probabilidad de ocurrencia. Esto hace que las empresas y agencias de gobierno encargadas del servicio deban encarar nuevas estrategias para garantizar la operación de los mismos. Muchas de las basuras urbanas, a pesar de que existen servicios de recolección, a veces son dispuestas en las calles, veredas, baldíos, arroyos y que en las frecuentes y copiosas lluvias son arrastradas hasta los cuerpos de agua.

Si bien en los subembalses urbanos se han previsto áreas de vegetación litoral que tienen servicios ambientales de protección de calidad de agua, éstos serán sobrepasados, si no existe un cambio de las pautas de conducta de los ciudadanos. Esto será posible mediante el acompañamiento de adecuados planes de educación, dentro de las estructuras formales y curriculares y las gestiones de las agencias de gobierno responsables del cuidado. Existen normas municipales que prohíben y penan este tipo de prácticas. Por otra parte, la actividad agrícola intensiva de la alta cuencas de los arroyos Quiteria y Mboi Caé, en Paraguay, hace necesario planear e implementar adecuados planes de manejo de suelo con las agencias vinculadas a las actividades agrícolas.

Muchos recursos económicos se aplican para atender a las migraciones mencionadas: nuevas viviendas, servicios de agua, cloacas, salud, educación transporte, recreación, seguridad entre otros. Si estos recursos fueran aplicados en las áreas originales se daría menos motivos para alentar estas migraciones.

Debe tenerse presente que en el caso de Posadas la tasa anual de crecimiento es del 22,9 por mil, versus la tasa anual nacional que es de 10,1 por mil. En el caso de Encarnación y Cambyretá son del 34,5 y 67,5 por mil respectivamente versus el 22,9 por mil de la nacional.

⁴⁰ En Posadas, el Barrio Chacra 32/33 de FONAVI tiene 1.282 viviendas en 16 has.

- *“El mantenimiento de la calidad de agua de los arroyos con certeza deberá exigir otras acciones complementarias, pero fundamentales a los cumplimientos de los objetivos establecidos. Así, son ejemplos de estas acciones los planes de manejo de cuencas hidrográficas contribuyentes con énfasis en la calidad de agua y los programas de educación ambiental dirigidos a públicos específicos. Las acciones complementarias no deberán ser desarrollados exclusivamente por la EBY y si de forma interinstitucional (sociedad, poderes públicos y usuarios de agua).” (Ferreira de Camargo et. al., 2010: 18)*

El informe plantea como conclusión que, además de las acciones que deben implementarse desde la propia EBY, para garantizar una buena calidad de agua para los subembalses urbanos, por las posibilidades futuras que ofrecerán para usos recreativos y aún para contacto directo, las políticas de planificación urbana y regional debieran, complementariamente, regular, orientar y apoyar la gestión de los gobiernos locales para establecer mecanismos, estrategias, y otros incentivos que tiendan a favorecer las mejoras de calidad de vida de las zonas rurales, de manera que las migraciones internas no sean tentadoras.

4.c) Proceso de División y Uso del Suelo en Posadas

Posadas, fue fundada el 8 de noviembre de 1870, en el área de emplazamiento de la antigua reducción jesuítico-guaraní de Nuestra Señora de la Anunciación de Itapúa, en proximidades de la laguna San José, sobre la margen izquierda del río Paraná. Originalmente Posadas ocupaba la zona de selva en galería que corre junto al Paraná, pero su crecimiento ha hecho que actualmente abarque tierras ubicadas en las sabanas típicas del sur de Misiones. El relieve es suavemente ondulado, con colinas no muy altas, y con desniveles pocas veces abruptos, salvo en la zona de las barrancas del río. El área urbana ocupa aproximadamente unos 8 kilómetros hacia el sur y 6 hacia el oeste del recodo del río Paraná, y se encuentra asentada sobre un macizo basáltico muy singular, rodeada actualmente por el embalse de Yacyretá, que genera importantes cambios en la fisonomía local, sobre todo en la costa norte y en las desembocaduras de los arroyos urbanos, principalmente los arroyos Itaembé, Mártires, Antonica, Itá, Vicario y Zaimán.

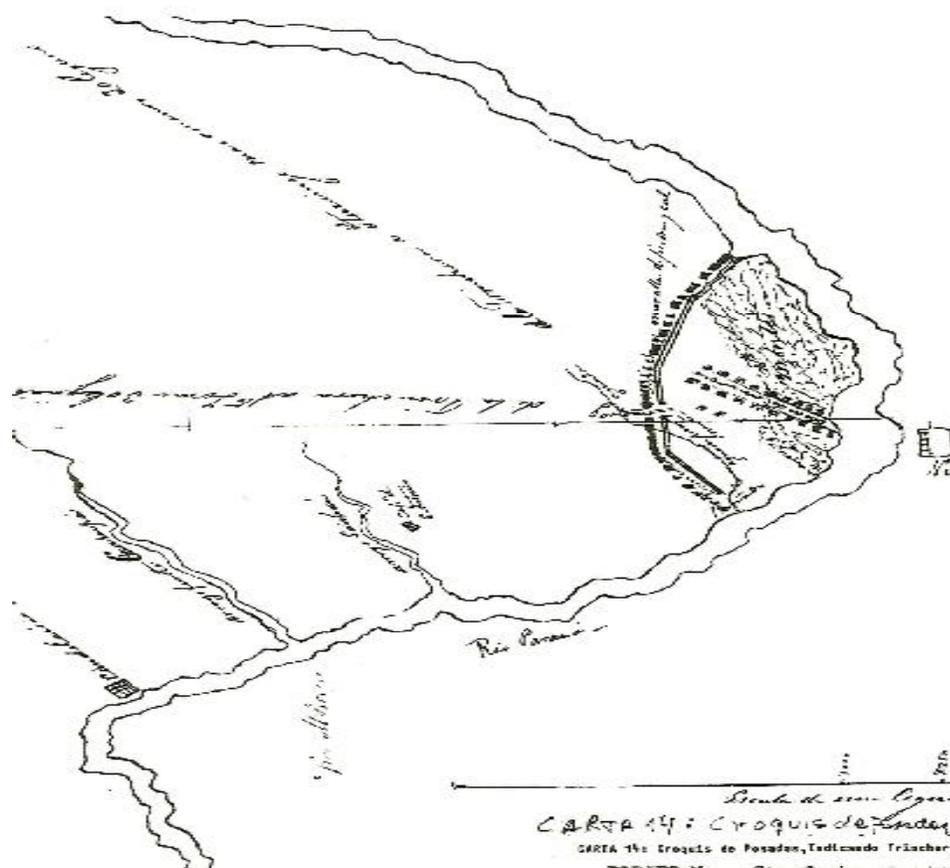
Hacia 1860 la zona de la Trinchera de San José estaba bajo jurisdicción paraguaya, cabe recordar que desde el inicio del proceso de conformación de nuestro país, el actual

espacio geográfico posadeño osciló en las coyunturas político- militares, que a partir de la expedición de Belgrano en 1811 hicieron de la “*frontera*”, una línea frágil y movable.

Con el asentamiento de tropas paraguayas, se ejecuta la primera instalación física, consistente en una trinchera y campamento de observación denominado ‘Trinchera de los Paraguayos’. Este emplazamiento actuó como punto articulador del espacio económico regional, y bisagra en la intersección del río Paraná con la conexión terrestre Itapúa - San Borja; que en una mayor escala, vinculaba Asunción con Porto Alegre (punto de salida al Océano Atlántico).

De esta manera en el marco del proceso que llevó a la concreción de los estados – nación de Sudamérica, la alternancia en la dependencia administrativa entre Paraguay y Corrientes fue una de las características de la región misionera y particularmente del área que hoy ocupa la capital provincial; donde el antecedente histórico de las reducciones jesuíticas será una constante argumental geográfica, política y económica.

En referencia al área geográfica que hoy ocupa la ciudad de Posadas, es el Croquis de Trinchera de San José confeccionado por M. Borjes (ver abajo), de nacionalidad brasileña, carece de fecha u otros datos, fue elaborado en leguas (equivalente a 6.000 varas), con referencia a las distancias entre la Trinchera y Santo Tomé y/o Ituzaingó, por lo cual puede deducirse que es posterior a 1864 ya que la fecha de refundación oficial de la primera localidad mencionada corresponde a 1863, mientras que para la segunda la fundación data de 1864, efectivizándose su poblamiento después de la segunda mensura en 1869.



Se destacan, entre otros aspectos, la correcta escritura en español - tomando en cuenta el origen del autor -, los detalles dentro de área amurallada – bañado, aguada permanente, aguada, portón, montes –, en particular la zona de “casas de comercio” origen de la posterior Bajada Vieja; en las afueras de la trinchera se indica la “Capilla de San Antonio” en cercanías del arroyo Zaimán, tal vez un antiguo oratorio jesuítico, aunque es un dato relevante en el marco temporo-espacial considerado, si se tiene en cuenta el actual emplazamiento de la Capilla del Barrio Santa Rosa sumado a testimonios de vecinos antiguos.

El asiento del Regimiento 24, durante la guerra de la Triple Alianza, generó el asentamiento espontáneo de vivanderos y proveedores, que continuó con la actividad comercial aún después de finalizada la guerra. Cuando el territorio quedó definitivamente incorporado al dominio de Corrientes y se designó al asentamiento ‘Trincheras de San José’ como capital del Departamento de Candelaria se consolidó la permanencia de su población que, para

entonces, había extendido sus servicios hacia la actividad dominante, orientada a la extracción de recursos naturales (yerba mate, madera, etc.).

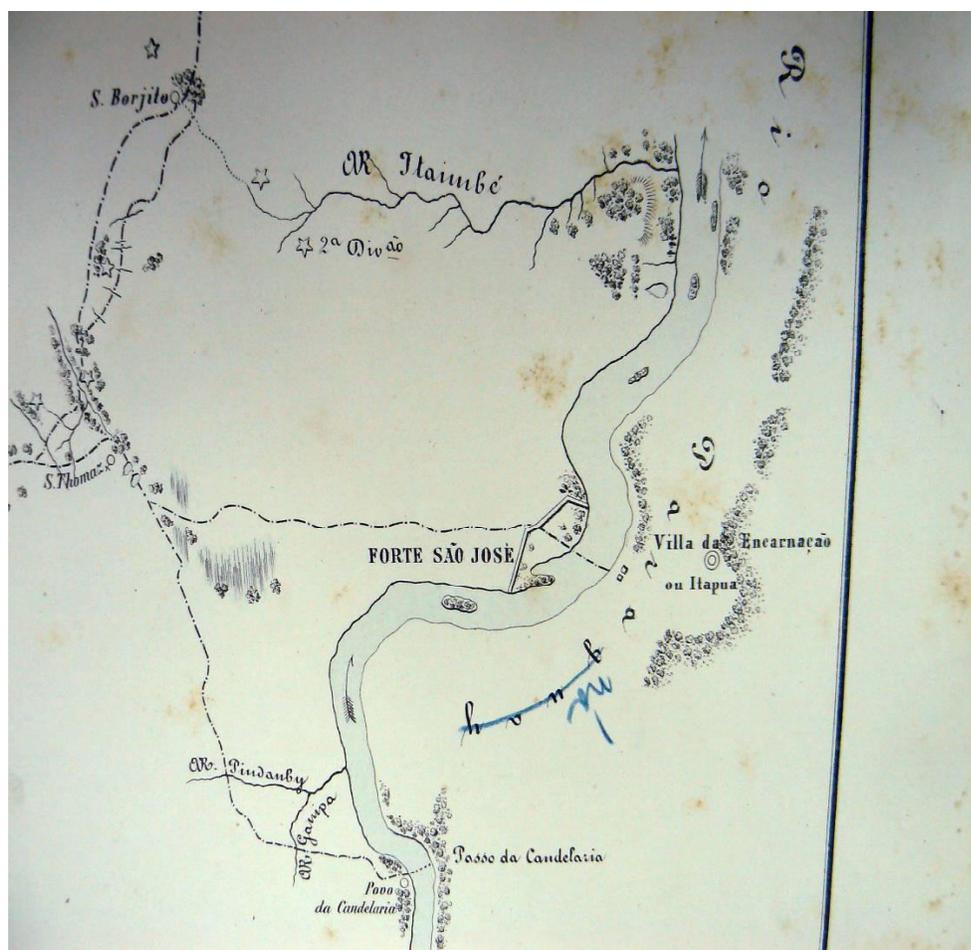
Un asentamiento con vocación urbana: Orden geométrico y organización legal dan consistencia a Posadas, como 'centro' de la actividad extractiva regional. La intensa actividad y la permanencia del asentamiento espontáneo, dan origen al trazado inicial, que a modo de damero abarca un área de 13 x 14 manzanas [con dos plazas: la 9 de Julio, frente a la que se sitúan la casa de Gobierno y la Catedral, y la plaza San Martín], y su entorno queda definido por la repetición de chacras [con avenidas situadas cada 400 m.] que como una macro cuadrícula se extiende hasta los límites naturales. Los primeros desbordes del casco céntrico se producen en diferentes direcciones, estimulados por actividades como: el puerto y la Bajada Vieja, el Brete, el cementerio, el matadero municipal, etc. Estos asentamientos dispersos, inducen la temprana extensión del amanzanamiento, fraccionando la traza de chacras, que sin adecuaciones ni previsiones, proyectan la retícula geométrica sobre fuertes condicionantes topográficas.

La designación de la primera junta municipal (1872), da consistencia legal al asentamiento. La comunicación fluvial por el Río Paraná, vía de penetración a toda la región, posiciona a Posadas como ciudad puerto, y última expresión urbana, en la ruta hacia las riquezas naturales la yerba mate y la forestación nativa.

En 1884 Posadas es designada capital del nuevo Territorio Nacional; su situación política y ubicación estratégica; contribuyen a consolidarla como centro geográfico, político administrativo, y foco de las actividades mercantiles y de la economía extractiva de la región.

Asimismo, tenemos el **Croquis del "Forte Sao José"**, corresponde a un Plan de Marcha del 2º Cuerpo del Ejército Brasileiro, en su camino desde el río Uruguay hacia el río Paraná, buscando territorio paraguayo, en el marco de la Guerra de la Triple Alianza¹⁷, fue confeccionado por una Comisión de Ingenieros y esta fechado 1866.

El mismo corresponde a la Mapoteca de la Biblioteca Nacional Argentina, está escrito en portugués, indica los pasos fluviales posibles en ese tramo del río Paraná, accediendo por la Trinchera - lo que efectivamente se hizo-, se observa también una grosera corrección manuscrita y en idioma español, sobre la palabra "*Paraguay*" para trasformarla en "*Paraná*", parece ser posterior a la fecha del croquis por el trazo y la grafía,



Posadas, cabecera de la matriz agrícola: La infraestructura ferro-portuaria abre paso a la ciudad moderna. A fines del siglo XIX se inicia el proceso de inmigración y colonización en la zona centro y sur del territorio, desde donde se expanden las actividades agrícolas. Posadas constituye la base de operaciones para la creciente actividad rural.

La presencia de la infraestructura ferro-portuaria en la segunda década del siglo XX constituye un factor de fuerte gravitación en la conformación y consolidación urbana. El ferry-boat (Posadas - Pacú Cuá) articula la conexión Buenos Aires / Asunción, impulsa la economía regional, y afianza el rol de Posadas como centro de intercambio de bienes y servicios para un territorio que trasciende los límites nacionales.

La configuración del borde ribereño como área de trabajo, generó los primeros asentamientos irregulares con características diferentes a la ciudad legal, que con mamposterías, chapas y tejados, se irradia desde la plaza central y se expande por los bordes y acompaña los caminos de acceso al caso céntrico.

El desarrollo de servicios básicos e infraestructura como: telefonía, la primera usina eléctrica, el agua potable, el asfaltado de un grupo de cuadras del centro, junto a la aparición de equipamientos colectivos como el Hospital Regional, el Hotel Savoy, el Banco Nación establecimientos educativos, industriales, Clubes y Asociaciones Civiles, las operaciones de embellecimiento urbano (bulevar Mitre, Costanera del Parque Paraguayo), y la multiplicación de comercios y servicios, dan forma y albergan las actividades de un período de gran dinámica económica y social de la ciudad.

La mejora de la accesibilidad terrestre, por la Ruta 12 y la Avenida Uruguay, complementariamente con el ferrocarril, paulatinamente reemplazan al río como vía de comunicación y tráfico y se transforman en factores que inducen el crecimiento lineal hacia el sur de la ciudad (la Avenida Uruguay, primero y la Ruta 12, como proceso más reciente.)

La consolidación del casco céntrico con construcciones estables, e infraestructuras y servicios crecientes por un lado, y los desbordes con ocupación y trazado espontáneo de la ribera e internos de chacra, el asentamiento disperso y la baja densidad de población, las expansiones urbanas acompañando los accesos terrestres por el otro, constituyen rasgos urbanísticos de este período.

La ciudad moderna: Posteriormente a la provincialización de Misiones (1953) y designada Posadas como su Capital, la ciudad sufre importantes transformaciones en el marco de una economía provincial signada por la diversificación productiva – proceso este que se corresponde con una paralela diferenciación social – y por las crisis periódicas de sus principales rubros productivos.

Las deficiencias y el tardío desarrollo del sistema viario provincial, potenciaron el rol de la ciudad como centro de consumo y servicios, no sólo para sus propios habitantes sino también para la población del interior. El mejoramiento de la red vial provincial, y la aparición de establecimientos industriales asentados próximos a la producción primaria, generaron nuevos asentamientos urbanos dentro de las zonas productivas, estableciéndose un sistema urbano provincial dentro del cual, Posadas, legitimada en su condición de ciudad capital, sentó una primacía que se mantiene hasta el presente.

Los aires provincialistas traen confianza y deseos de modelar el futuro; en ese contexto tiene lugar la primera planificación de la ciudad: El Plan URBIS (1957)⁴¹.” (Borio, 2010: 2-3)

Actualmente es Municipio de 1° Categoría, cabecera del Departamento Capital y Capital de la Provincia de Misiones. Ocupa una parte urbana más una zona rural ubicada al sur y oeste de la misma, llegando hasta el arroyo Itaembé al Este, límite con la provincia de Corrientes.

En 1971 se elabora el Plan Posadas, que constituye una segunda propuesta de planificación destinada al control urbanístico de la ciudad. Dicho plan considera que la ciudad se caracteriza y debe prepararse para ser centro administrativo gubernamental; punto de intercambio de bienes y servicios a nivel regional; nodo de tráfico de transporte, turismo y comercio a nivel internacional.

Como idea central los ejes de crecimiento se dirigieron hacia la costa con dos direcciones básicas paralelas al curso del agua, desde el centro hacia el Sur y hacia el Oeste teniendo como marco la desembocadura del Arroyo Zaimán y la del Arroyo Mártires al Sur y Oeste respectivamente. (PEP, 2010: 22).

Si bien su crecimiento tardó en concretarse por ser una de las últimas zonas del territorio argentino en poblarse, es la ciudad más poblada de Misiones y su centro administrativo, comercial y cultural, y una de las ciudades con más actividad y crecimiento de toda la región NEA, a partir del impulso que le otorga las intervenciones de Yacyretá y principalmente el puente internacional San Roque González de Santa Cruz, tendido sobre el río Paraná, que la une a la ciudad de Encarnación, en la República del Paraguay.

4.d) El Escenario Contemporáneo

Posadas es la capital de Misiones, provincia que, de acuerdo al censo del año 2.011 tiene cerca del millón de habitantes. La mayor concentración de la población se da en la ciudad de Posadas con 290.759, cercano al 30% de la población provincial, seguido por Oberá, Eldorado e Iguazú. El crecimiento demográfico de la provincia de Misiones en el período intercensal es superior al del país con un 21,8 y el país solamente con un 10,5. En el

⁴¹ El objetivo principal del Plan fue promover el desarrollo y el bienestar ciudadano, regulando el crecimiento físico de la ciudad en forma armónica. Aunque tuvo una aplicación mínima, dicho plan contribuyó a estimular la concreción de muchas obras que comenzaron a transformar la ciudad a inicios de la década del 60; ejemplos de ello son el Anfiteatro, los Barrios Belgrano y 25 de Mayo, el Hotel de Turismo y el Mercado Paraguayo.

Departamento Capital, que incluye al municipio de Garupá, el crecimiento fue aun superior con el 29,6%.

Pero el crecimiento de la ciudad de Posadas se acelera ya a partir de la década del 60, parte de la explicación de este fenómeno se debe a una tendencia secular de la urbanización pero también a las crisis cíclicas de la producción agrícola de yerba, té, tung, etc. La concentración de la propiedad rural y por otra parte la atomización hacen que la migración hacia los centros más poblados sea un camino a seguir por los pobres rurales que engrosan día a día el cordón de pobreza urbana de Posadas. Entre 1960 y 1980 la población de Posadas se duplicó, pero en el período 1980-1991 la población de Posadas se había incrementado en algo más del 43%.

En el año 2.001 Posadas cuenta con 254.951 habitantes es decir una tasa de crecimiento cercana al 25%, inferior al crecimiento ostentado en períodos anteriores. Esta paulatina disminución de la tendencia se debe a la saturación de los espacios disponibles y a la vez explica el crecimiento del municipio de Garupá. En efecto este municipio duplicó su población, en 1991 tenía 14.215 y en el 2001 se elevó a 28.884 habitantes. Esto se da básicamente por dos factores el primero es que Garupá esta siendo un catalizador de la migración desde el ámbito rural hacia Posadas, pero también hay una migración inversa desde Posadas hacia Garupá, al haberse saturado el mercado inmobiliario para sectores medios-bajos, básicamente de empleados de comercio y de la administración pública. También el ejemplo de Garupá es válido para Candelaria que pasó de 6.819 a 11.101 en el período intercensal 1991/2001 es decir un incremento de 63% de su población.

La incorporación de Garupá y Candelaria en este análisis es importantes por que son municipios anexos de Posadas en el proceso de ocupación del espacio urbano, es decir que hoy por hoy forman lo que llamaríamos el “gran Posadas” que se extiende hacia estos municipios formando una microregión urbana.

Desde finales del siglo XIX y principios del XX la ciudad de Posadas ha sido el punto de ingreso y egreso obligado para las comunicaciones entre los centros más poblados de Argentina y Paraguay, esto se vio facilitado por la navegación fluvial y más tarde por la red ferroviaria construida hacia 1912 que unía Buenos Aires y Asunción y a través del río Paraná mediante el Ferry boat. Esto explica en gran medida la estrecha relación entre

Posadas y Encarnación y la composición actual de la población posadeña, con un gran sector de población con orígenes provenientes del Paraguay. Hasta los años 80' fueron sectores dirigenciales autoexiliados por el régimen político de aquel país y a la vez una permanente corriente de sectores pobres en la búsqueda de bienestar, básicamente por trabajo en la construcción, el empleo doméstico y el comercio minorista de productos provenientes de Paraguay; además Posadas brinda mejores servicios como ser: salud, educación, agua potable y asistencia social, entre otras cuestiones.

El principal patrón de asentamiento de la población migrante son las tierras fiscales de escasa utilidad o poco valorizadas residencialmente por sus características topográficas. En tal sentido las crecientes de los años 1983 y 1992 han marcado una zona de peligro que inhibieron todo tipo de construcción permanente. Sin embargo las zonas ribereñas siempre estuvieron cercanas al centro de la ciudad, y de allí el valor estratégico como fuente de recurso de bienes, servicios o fuente laboral para sectores pobres de la ciudad.

Los barrios más antiguos de Posadas surgieron a raíz de los movimientos económicos generados por el Puerto de Posadas y la Estación del Ferrocarril Urquiza, estos son: Villa Blossett y El Chaquito en la sección 01 y, El Brete y Tiro Federal en la sección 07. Las inundaciones del río en los años 1983 y 1992 fueron desplazando población y conformando otros asentamientos precarios como lo fueron Loma Poí en la sección 05 y Chacra 181 en la sección 14. Otros asentamientos como los barrios Santa Rosa, Lasa y San José Obrero en sección 05 a orillas del arroyo Zaimán y Santa Rita en sección 20 a orillas del arroyo Mártires se generaron, en gran medida, por la utilización del recurso minero que significa la arcilla para la fabricación artesanal de ladrillos.

Sin embargo los barrios afectados por el futuro embalse de Yacyretá no son los únicos con ocupación espontánea, de acuerdo a informes de la Municipalidad de Posadas para el año 1997 se habían conformado aproximadamente 60 asentamientos irregulares o bolsones de pobreza⁴², en tierras públicas o privadas, en su gran mayoría provenientes del interior de la provincia. Hacia la misma fecha el proyecto POBUR identificó cinco zonas que suman 7.848 viviendas en diferentes zonas de la ciudad. Hasta aquí podemos hablar de algunos actores subordinados a la "lógica de producción de la ciudad" ellos son: migrantes rurales-urbanos, pobres urbanos que ocupan espacios residuales cercanos al río y desplazados

⁴² de acuerdo a esta definición adoptada en el Proyecto POBUR, UNAM CONICET 1996 se denomina así al conjunto de al menos diez viviendas precarias en la misma manzana

por el proyecto Yacyretá, también se podría hablar de tres fases de desarrollo de un mismo actor.

Además de los barrios mencionados la ciudad de Posadas se fue extendiendo de norte a sur y de este a oeste. En centro de la ciudad, marcado por las cuatro avenidas fue el principal asentamiento, como también el Palomar entre las avenidas Mitre y Trinchera de San José. En el extremo norte los barrios Villa Sarita y Aguacate. En la década del 70 la ciudad se fue extendiendo hacia el sur entre las avenidas Uruguay y Rademacher hasta inclusive las márgenes del Arroyo Zaimán, También la Ruta 12 fue marcando el camino de la urbanización. De manera independiente fue creciendo Villa Lanús, en relación a la estación de ferrocarril. Hacia en oeste se fue extendiendo a partir de la avenida Corrientes, de manera inmediata se encuentran los barrios Patotí y Tajamar y más allá La Picada, San Miguel, Laurel y Santa Rita. Hacia fines de los 70' y principios de los 80' comenzó a gravitar la construcción pública a partir del "Villa Cabello" y la luego llamada "Península IPRODHA" construcciones hechas al límite oeste de la ciudad con el límite natural que significa el arroyo Mártires. En los años 90 los espacios disponibles se ven saturados y se construyeron viviendas ya en el límite de la propiedad rural, es así que IPRODHA construye el asentamiento de Itaembé Miní hoy constituido en importante aglomeración urbana en el extremo suroeste. Aquí tenemos otro actor el residente de los barrios de construcción pública, por lo general sectores de clase asalariada y popular constituido por aquellos allegados a "la actividad política" es decir un sector relativamente acomodado por sus vinculaciones con dirigentes de turno.

En el censo de 1991 Posadas concentraba el 27,03% de las viviendas particulares ocupadas. El crecimiento de viviendas en Posadas entre 1970 y 2001 ha sido del 219%. Posadas concentra el 55,96% de las casas de tipo A, 28,66% del tipo B y 15,37% de otro tipo. Es decir un nivel algo superior al resto de la provincia. En cuanto al NBI hacinamiento y vivienda Posadas detenta el 13,20 y el 10,26 respectivamente. De acuerdo a un informe de la Municipalidad de Posadas⁴³ en la ciudad hay 65.363 viviendas, 13.000 fueron construidas mediante créditos oficiales entre 1979 y 1999 y 8.500 son casas de alquiler, y más de 7.000 serán las viviendas subsidiadas por la EBY⁴⁴ para el año 2009 pero registrándose un déficit que ronda los 12.000 casos.

⁴³ Diagnóstico de la Ciudad de Posadas. Informe de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano 1999

⁴⁴ mediante préstamos contraídos con los bancos Mundial (BM) e Interamericano de Desarrollo (BID)

Solamente el 20% de las viviendas tiene red cloacal, el 50% elimina las excretas por sistema estático y el 30% tiene letrinas. Por otra parte el 55% de las viviendas tiene red de agua potable, el restante 45% obtiene el agua por otros medios como ser: canillas públicas, pozos, perforaciones, etc. En lo relativo al servicio de luz eléctrica el 70% de las viviendas están conectadas formalmente

Los hogares con necesidades básicas insatisfechas –NBI son 11.124 (17%), es decir este es el número real de necesidades viviendas en Posadas. Por lo dicho en puntos anteriores consideramos importante destacar que Garupá tiene el 25.2 % de los hogares con NBI.

El estado satisface parte de la demanda de vivienda mediante el Fondo Nacional de la Vivienda –FONAVI creado por la Ley 19.929/72 y en la Provincia de Misiones lo administra y ejecuta el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional –IPRODHA. Las demanda institucional de vivienda es de 23.403 casos si tomamos el número de Inscripciones no actualizadas⁴⁵ (en Posadas 7.480 e Interior 15.923) y el número de aquellos que han actualizado la solicitud para el período 2006-2007 es de 14.419 (en Posadas 5724 e interior 8695). Entre aquellos que actualizan solicitudes se realizan los trámites de adjudicación. Otro recurso financiero estatal para la construcción de vivienda es el Banco Hipotecario Nacional cuya operatoria está destinada a sectores medios, es decir diferente al mercado de IPRODHA en cuanto a sector social y volumen de operaciones.

El número de viviendas adjudicadas desde el inicio del FONAVI , año 1978, es de 40.660 a diciembre de 2006. Solamente en el año 2005 se adjudicaron 2.679. En Posadas las mayores aglomeraciones de viviendas públicas se comenzaron a construir en la década del 70´ con el barrio denominado “Villa Cabello” hacia el extremo oeste de la ciudad. En la actualidad los espacios para este tipo de construcción pública se ven saturados por lo que desde los 90´ se comenzaron emplazamientos hacia el sur de la ciudad en el lugar denominado *Itaembé Miní*.

De acuerdo a información suministrada por el Instituto de Estadística y Censos de la Provincia de Misiones -IPEC el número de edificaciones privadas en Posadas, en el año 2005 fue de 411 casos, por debajo del número de permisos otorgado en el año 2001 que

⁴⁵ se señala que la actualización se realiza cada dos años, es decir aquellos que se inscribieron y pasaron dos años sin solicitar nuevamente la demanda cae.

fue de 510 casos. En los años 2002, 2003 y 2004 los permisos fueron de 239, 237 y 334 casos respectivamente.

Si comparamos la construcción pública -2.679 casos y privada -411 casos en Posadas podemos ver la dimensión del aporte público al déficit habitacional. Pero si la demanda no institucional que surge del censo del 2001 es de 11.124 hogares con NBI se puede deducir una demanda insatisfecha aproximada de 8.445 viviendas en Posadas, ello sin tener en cuenta el crecimiento medio ponderado de hogares entre el 2.001 y 2.005.

De todas maneras la política institucional del IPRODHA no llega a los sectores de la economía informal o pobres porque una de las condiciones para el acceso a este crédito es tener ingresos regulares, iguales o superiores a 1000 pesos y pagar un mínimo de 100 pesos mensuales de cuota. O en su defecto tener un garante con similares características.

Es decir lejos está la institución de satisfacer la demanda de vivienda. Hubieron intentos de construcción solidaria como el “nuevo amanecer” en *Itaembé Miní* o de autoconstrucción denominado barrio del Plan de Ayuda Mutua –PAM encarado por la municipalidad de Posadas en la chacra 128 iniciado en 1979⁴⁶, pero estos esfuerzos no superan el mero intento de planes experimentales focalizados. La Unidad Ejecutora Provincial se encarga de la regularización de uso y tenencia de la tierra, como también a realizar relevamientos, mensuras, tasación, aprobación de planos, etc a los fines del mejoramiento de la vivienda. También existen diversos programas de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación como lo son el PROSOL tendientes a los mismos fines.

Tabla N°2 Evolución Demográfica de las Ciudades del Área Metropolitana de Posadas

CIUDAD	Censo 1980	Censo 1991	Censo 2001	Censo 2011
POSADAS	143.016	204.012	255.052	290.759
GARUPÁ	7.908	14.290	28.814	32.848

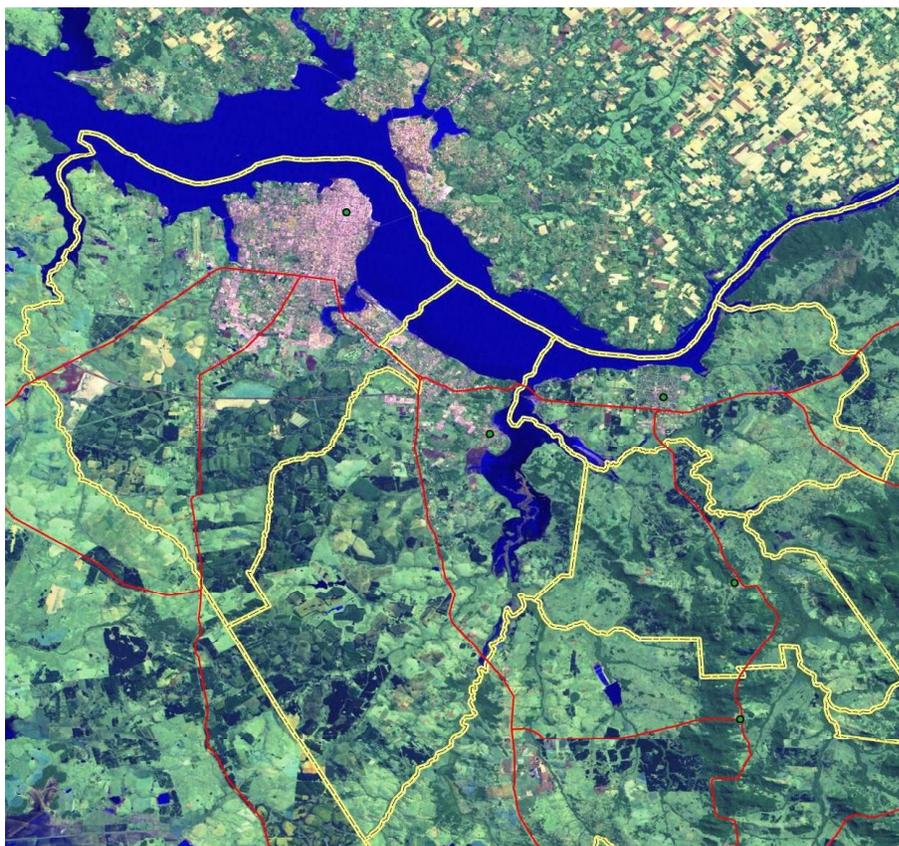
⁴⁶ La EBY apoyó al PAM con dinero teniendo en cuenta que la chacra 128 serviría como lugar de destino de ocupantes de espacios públicos de las Chacras 92 y 93 donde luego se construiría el Complejo A1.

CANDELARIA	5.872	6.798	11.039	26.713
-------------------	-------	-------	--------	--------

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), República Argentina.

Un análisis expeditivo del área indica que, desde el punto de vista de la inserción en el contexto territorial, cada ciudad sufre los desajustes derivados de la expansión metropolitana (con una proporción del 94% de población urbana) y de la atracción que ejercen las vías de comunicación provincial y regional.

Imagen N° 1: Imagen Satelital con las Jurisdicciones Municipales del Área Metropolitana de Posadas



4.e) Las Obras civiles de Yacyretá y el mercado Inmobiliario en Posadas

Desde principios de los 80' Yacyretá comienza a modificar el paisaje y en el entramado urbanístico de Posadas. Se destaca el puente Posadas-Encarnación como principal obra y el desplazamiento de 1057 hogares entre los años 1983 y 1991.

Es de destacar que el lago de Yacyretá afectará 2.568,83 hectáreas en el casco urbano y con ellos alrededor de 3.200 propiedades, lo que significa el 8,24% de la superficie del ejido municipal de Posadas cuya superficie es de 31.167,08 has. Esto da la pauta de la modificación substancial que se está produciendo en el espacio urbano y con ello el desarrollo urbano, económico y social, entre otras cuestiones significa una mayor complejidad en la gestión de la ciudad.

El Proyecto Yacyretá⁴⁷ desplaza población de las áreas cercanas al río que se van a convertir en lago, producto del agua represada por el proyecto. Esta población tiene características comunes como ser: bajos ingresos, niveles mínimos instrucción y capacitación, deficientes servicios sociales y urbanos, etc. Antes de tal inundación producida por la EBY tiene que construir viviendas en grandes conglomerados con infraestructura y servicios, a la vez de establecer mecanismos sociocomunitarios de adaptación y rehabilitación social.

Se estima que para fines del año 2012 el proyecto habrá movilizad más de 16.000 hogares en las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay). En Posadas se habrán construido cinco barrios con un promedio que supera los 1000 hogares cada uno, en un proceso de relocalización complejo y conflictivo. Una vez relocalizada la población en su nuevo hábitat se trabaja en con un programa de rehabilitación social donde la participación social es esencial al programa. Por otra parte el ente ha pagado a unidades productivas informales y a hogares asentados en zonas de obras viales, sea por recomposición de trama urbana o por proyectos complementarios, como ser puentes, rutas, instituciones, espacios recreativos, etc. En definitiva el proyecto Yacyretá constituye una gran masa de inversión pública y sus consecuencias en la población aún no pueden ser mensuradas o evaluadas para el mediano y largo plazo.

Las áreas de origen de la población relocalizada son la de mayor vulnerabilidad ambiental al ser áreas deprimidas, de poco valor comercial desde el punto de vista de la renta urbana por estar expuestas a la insalubridad de la orilla del río y los arroyos de Posadas.

⁴⁷ Es la gestión para la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Yacyretá sobre el Río Paraná y tiene como países socios a Argentina y Paraguay. Se ubica en la localidad de Ituzaingó provincia de Corrientes y a 80 kms. río abajo de la ciudad de Podadas, que junto con la ciudad de Encarnación-Paraguay es el área en la que genera la mayor inundación de suelo urbano y el desplazamiento involuntario de más de 40.000 personas.

Se incrementa la vulnerabilidad de la población por ser a la vez los segmentos más pobres de población, producto de un proceso y una dinámica demográfica de la región.⁴⁸

En la provincia de Misiones y la Región es conocida la dinámica demográfica vinculada a la dinámica social. Pobreza y migración son dos factores que conjugan en la región. La migración rural urbana en Misiones y la migración de brasileros y paraguayos hacia Misiones es un proceso secular bien conocido. Estas migraciones, incrementadas desde la década del sesenta, convergen en los centros urbanos. Tanto pobres rurales como migrantes paraguayos se asientan en Posadas en búsqueda de trabajo, acceso a los servicios de salud y educación asentándose en zonas marginales cuya renta relativa es igual a cero. Estos asentamientos a orillas del río conocidos como “villas”, son paulatinamente relocalizados por la EBY desde principios de los años 80.

La población objeto de relocalización de la EBY y por desplazarse constituyen, en su universo la población más pobre de la sociedad; ya ni siquiera son parte de ese numeroso “ejército industrial de reserva”. La pobreza y su modalidad de reproducción poseen aspectos que en su conjunto conforman un sistema de vida⁴⁹ dentro de una sociedad regional de características complejas.

Los sectores en cuestión son del segmento social más vulnerable desde varias perspectivas. Desde el punto de vista social son los segmentos más pobres y marginales. Aunque integrados al conjunto de la sociedad global son subordinados o subsidiarios al modo de reproducción social dominante. Se puede hablar de marginalidad desde una noción de geografía social, por una parte por que se asientan en áreas geográficas residuales de la sociedad en la que la renta es mínima o nula, y por otra parte se hallan excluidos del mercado formal de la economía.

Desde el punto de vista educativo corresponden a los niveles poco educados, poco instruidos y poco preparados para la competencia laboral que exigen los patrones

⁴⁸ El concepto de Región depende de la dimensión o matriz disciplinar considerada, a los efectos de este trabajo la región es espacio físico y a la vez simbólico de reproducción social, económico y cultural, que vincula a sociedades o segmentos de ella. Por lo general la lengua, las tradiciones culturales, las migraciones y las actividades económicas son los elementos vinculantes de la región. Es un espacio geográfico y humano que supera las fronteras nacionales o los límites de la identitarios de nacional.

⁴⁹ Sistema de Vida: Conjunto de actividades y experiencias socioculturales, producto de aprendizajes individuales y colectivos, formal o informalmente transmitidos de generación en generación que son el patrimonio de un espacio de reproducción social: hogar, barrio, región, país, etc.

formales de la economía; de allí su imposibilidad de conformar un virtual “ejército de reserva”. Desde el punto de vista político, son sectores con escaso poder de negociación. Por lo general es un mercado de clientelismo del gobierno. Son los hogares y personas del los estratos más vulnerables de la formación social. La posibilidad de reinserción laboral es imposible sin que el estado implemente políticas para la emergencia y hacia un cambio estructural, progresivo y sostenible de las condiciones de desarrollo social, producto de un aprendizaje colectivo.

4.f) Las Políticas Municipales de Tierra y Vivienda

En el año 1975 se constituye el primer antecedente de adjudicación de tierras por venta a ocupantes de la chacra 41. En esta fecha el Ejecutivo Municipal, con autorización del Consejo Deliberante, otorga en venta las tierras ocupadas. Seguramente este es uno de los asentamientos más antiguos y regulares de asentamientos por ocupación. El golpe de estado del año 1976 dejó sin efecto la ordenanza con intensiones de realizar un trazado urbano antes de la transferencia⁵⁰.

En el año 1979 se realiza en Censo de Intrusos Municipales con el objetivo de “acceder a un conocimiento cuali-cuantitativo de la población ocupante de terrenos fiscales en la ciudad de Posadas”⁵¹- Los resultados del censo arrojó una cifra de 1374 viviendas, identificadas como “intrusas”, dicho censo las define como “un habitante de la ciudad que se ubica en terrenos de propiedad fiscal, nacional, provincial y/o municipal, incluyendo también vías de tránsito”⁵².

Teniendo en cuenta los relevamientos de la EBY del mismo año⁵³ el relevamiento municipal distinguió a ocupantes bajo cota 84, es decir afectados por el futuro embalse y sobre cota 84. Mencionado relevamiento municipal arrojó los siguientes resultados:

Sobre cota 84	1.374 hogares
Bajo cota 84	3.430 hogares
Total	4.804 hogares

Los datos anteriores nos da ya la pauta de la importancia del proyecto Yacyretá en la ciudad de Posadas por aquel entonces puesto que 71, 39% de los hogares asentados de

⁵⁰ Raynal, G. 1998

⁵¹ Censo Municipal 1979

⁵² Gomez, C. 1979

⁵³ CEBY 1979

manera irregular serían trasladados de sus lugares de origen, al encontrarse asentados en áreas inundables no solamente por la futura represa sino de manera cíclica por las inundaciones naturales del río Paraná.

En el año 1980 se comienza a ejecutar el Plan de Relocalización de Intrusos Municipales PRIM. Teniendo en cuenta las futuras obras de Yacyretá la Municipalidad de Posadas elabora un Plan de Modernización Urbana, a fin de lograr un “desarrollo urbanístico ordenado” según sus propios fundamentos⁵⁴. En vista a ello se realiza dicho relevamiento. El PRIM tuvo como antecedente la Ley Nacional 17.605, promulgada en 1976 durante la dictadura militar 1976-1983, y se basaba en la Doctrina de la Seguridad Nacional y destinada a resguardar el derecho a la propiedad privada. Dicho Plan instrumenta una política de erradicación de “villas miseria” principalmente en Capital Federal y Gran Buenos Aires y respondió a “un marcado interés por el espacio urbano y el prejuicio puesto de manifiesto al ver a las villas como insalubres y generadores de situaciones anómalas que en buena medida contaminan toda la ciudad..”⁵⁵

En los fundamentos de la creación del PRIM subyace la misma concepción del “Plan Nacional”. En las formulaciones los autores locales manifiestan la necesidad por cuanto “la cantidad, la molestia a los frentistas, las características sociales de los asentamientos, dado que en algunos casos son refugio del mal vivir”⁵⁶. El plan contenía las siguientes alternativas de solución:

Lotes con Servicio: definido como lugar estable para el futuro morador en área privada y pública con los servicios básico a nivel urbano.

Lotes con Unidades Estructurales y Servicios Individuales: consistía en la división mediante muros y mínimo de mano de obra para la construcción.

Lotes con Servicios para hacerlo con trabajo propio y Ayuda Mutua: consistía en organización social, institucional, administrativa y asistencia técnica.

De las alternativas señaladas surge el entonces denominado Plan de Ayuda Mutua –PAM como alternativa a la ocupación ilegal de tierras.

⁵⁴ Anuarios 1980-1982 de la Municipalidad de Posadas

⁵⁵ Hermite, E. 1985

⁵⁶ Anuarios PRIM 1980-1982. Secretaría de Obras Públicas

El Censo Municipal del año 1979 arrojó la cifra de 1.374 hogares y el PAM preveía la solución de 350 viviendas, es decir que solamente el 25,5% tendrían algunas de las alternativas antes señaladas. Sin embargo hasta el presente los objetivos del PAM se ha cumplido parcialmente.

En el año 1983 la Municipalidad de Posadas un nuevo relevamiento al que denominó de “Comunidades Marginales” con el objetivo de evaluar el crecimiento de unidades residenciales en esa categoría social. Dicho censo arroja los guarismos de 1.694 familias ocupantes⁵⁷. Este relevamiento arrojó una cifra superior al operativo precedente en un 23,3%.

Independiente de la condición de ocupante o propietario en Posadas el número de hogares con NBI en el año 1980 era de 9.296 y en 1991 de 16.091⁵⁸. es decir que la tenencia del suelo es sólo un aspecto de las condiciones sociales de pobreza y/o marginalidad.

En 1989 se conforma en la gestión Municipal la denominada Comisión Municipal de Estudios de la Tenencia de la Tierra mediante decreto del Ejecutivo Municipal N° 607/89. El objetivo primordial de dicho instrumento fue “realizar un estudio global del problema de la tenencia de la tierra en Posadas y buscar soluciones para el saneamiento y reordenamiento definitivo de dicho problema”. Luego de nuevos relevamientos la “Comisión Municipal” llega a la conclusión de que los hogares en situación irregulares ascienden a 12.000 en diferentes situaciones, según sea público, privada, fiscal nacional, provincial y municipal. Como los números superan ampliamente la posibilidad de solución la comisión aconseja solamente trabajar con aquellos ocupantes asentados en suelos de dominio municipal.

En 1992 se crea en el ámbito municipal la Unidad Ejecutora de Programas de Regularización de Uso y Tenencia de la Tierra mediante Decreto EM N°1.198/92 y Ordenanza HCD N° 35/93. El objetivo de mencionados instrumentos están orientados a la regularización dominial de las tierras ocupadas. Debido a la escases de suelo disponible se otorgaron dominios a pobladores ocupantes sin ningún tipo de criterio urbanístico y exceptuandose las normativas contenidas en el Código de Edificaciones Urbanas, que regula sobre las dimensiones de los lotes según su ubicación en el ejido urbano. Sin

⁵⁷ Rombo, M. y Jaume, F. 1983

embargo la regularización dominial estableció que las tierra serían vendidas a sus ocupantes con montos que resulten de las tasaciones del órgano competente, a saber: Tribunal de Tasación de la Provincia de Misiones.

En el año 1992 se celebra un convenio entre la Municipalidad de Posadas y el Instituto de Desarrollo Habitacional –IProDHa. Dicho Convenio de participación puso en vigencia el Programa de Urbanización de Tierras y Lotes con Servicios. Los lineamientos del mismo emergen de las condiciones legales y técnicas fijadas por Resolución N° 152/92 de la Subsecretaría de la Vivienda y Calidad Ambiental de la Nación, que transfieren los recursos a la entidad provincial mencionada, y determina el perfil de los beneficiarios: ocupantes de espacios públicos. En el Convenio de Participación quedan determinadas las responsabilidades de los organismos intervinientes: por un lado el IProDHa como responsable de la construcción de las viviendas y de las obras de infraestructura y la Municipalidad de Posadas de definir y determinar las áreas a relocalizar, conforme a la ejecución de obras a urbanización.

La puesta en vigencia del Programa de Urbanización, contempla la ejecución de un complejo habitacional de 2.400 viviendas de tipo económicas ubicadas al sudoeste de la ciudad, destinadas a la relocalización de familias de escasos recursos ubicadas en espacios no regulables.

Tabla N° 3 Asentamientos Irregulares de Posadas Año 2012

Viviendas	Localización	Reseña
700	Chacra 181	Asentamiento sobre Propiedad pública de dominio privado - Armada Argentina y sobre Vía Pública Av. Almafuerte; a la fecha existe anuncio de Regularización por parte del Gobierno provincial y la relocalización por parte de la EBY de 100 viv.
70	Chacra 189	Asentamiento sobre Vía Pública
130	Chacra 192	Asentamiento sobre Vía Pública en calle N° 125 entre alem y Calle 34a y Espacio verde

⁵⁸ POBUR 1996

80	Chacra 146	Asentamiento Vía Pública Avda. Alte Brown entre Avda. Eva Perón y costanera Oeste y Espacio Verde
67	Chacra 121	Asentamiento sobre Vía Pública. Forman parte de la 2º Etapa del Programa Sueños Compartidos - UEP
280	Chacra 145	Propiedad pública de dominio privado; ex basural municipal.
115	Chacra 77,78,98,232	Asentamiento sobre Vía Pública
280	Bº San Onofre I y II	Ocupación en Vía Pública Av. Pueyrredón, calle N°65, 67, 69, 71, 73, Larrea, 162 y 164 / sobre Espacio Verde y Propiedad Privada
350	Bº Santa Cecilia	Propiedad Privada
	Parcela 44	Propiedad Privada
	Parcela 45	Propiedad pública municipal de dominio privado
	Parcela 47	Propiedad pública de dominio privado - Tierra Fiscal.

Fuente: Municipalidad de Posadas año 2012

Plano N°2 Asentamientos Irregulares de Posadas año 2012

De acuerdo a un informe de la Municipalidad de Posadas⁵⁹ en el año 1999 en la ciudad habían 65.363 viviendas, 13.000 fueron construidas mediante créditos oficiales entre 1979 y 1999 y 8.500 son casas de alquiler, y más de 5.000 mil viviendas subsidiadas por la EBY⁶⁰.

Los hogares con NBI representa el 17% de la población (11.124 viviendas), es decir éste era el número real de necesidades viviendas en Posadas. Los barrios asentados a la vera del río⁶¹ hoy relocalizados por la EBY eran, por lo general, de ocupación espontánea, aunque también hay otros asentamientos irregulares en tierras fiscales, en vía pública y lotes privados. Así de acuerdo a informes de la Municipalidad de Posadas para el año 1997 se habían conformado aproximadamente 60 asentamientos irregulares o bolsones de pobreza⁶².

Solamente el 20% de las viviendas tenía red cloacal, el 50% elimina las excretas por sistema estático y el 30% tiene letrinas. Por otra parte el 55% de las viviendas tiene red de agua potable, el restante 45% obtiene el agua por otros medios como ser: canillas públicas, pozos, perforaciones, etc. En lo relativo al servicio de luz eléctrica el 70% de las viviendas está conectada formalmente.

De acuerdo a la estimación realizada por la gestión Municipal de Posadas 2012 realizado de manera no exhaustiva el número de hogares asentados de manera irregular alcanzaría la suma de 2.072 casos, de acuerdo a la clasificación descrita en tabla precedente. No habiendo definiciones sobre su solución. En gran medida las políticas municipales en los últimos tiempos ha dependido del IProDHa pero fundamentalmente en las acciones del Proyecto Yacyretá.

De acuerdo al índice de **Necesidades Básicas Insatisfechas** del Censo 2001 en el Departamento Capital podemos señalar que el 20,8% de la población se encontraba atravesada por esas carencias. Ese valor refleja superior condición al total provincial, el cual se recortaba en el 27,1%. Si se tomara en cuenta la medición por hogares, los indicadores se muestran algo inferiores para el Departamento (17,8%), lo que nos permite pensar en principio, en un elevado porcentaje de personas viviendo en cada hogar.

⁵⁹ Diagnóstico de la Ciudad de Posadas. Informe de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano 1999

⁶⁰ mediante préstamos contraídos con los bancos Mundial (BM) e Interamericano de Desarrollo (BID)

⁶¹ Afectados por el Proyecto Yacyretá a 83 msnm

⁶² de acuerdo a esta definición adoptada en el Proyecto POBUR, UNAM CONICET 1996 se denomina así al conjunto de al menos diez viviendas precarias en la misma manzana es decir hogares con un conjunto de indicadores de pobreza y pauperización.

Para el censo 2010 no obtuvimos tablas sobre NBI del INDEC que nos permitan conocer el índice de NBI, sin embargo podríamos indicar que al menos 4.278 hogares ostentan algún tipo de indicados de NBI (de un total de 93.120 viviendas). Estos valores surgen del análisis de algunas variables como: Pisos de tierra 2.638 viviendas, Baños con excavaciones o tipo letrina 5.729, uso de combustible a leña o carbón: 2.079; vivienda tipo ranchos u otros análogos: 4.488; techos de cartón u otros semejantes: 4957 viviendas. Si aceptamos esta ponderación de 4.278 viviendas con al menos un indicados de NBI llegamos a la conclusión de que solamente el 4,7% de los hogares tiene este tipo de carencia, lo que es un gran avance de las condiciones de vida si consideramos en el año 2001 este guarismo era del 17,8%. En gran medida estos guarismos reflejan el traslado de un número cercano a 8.000 hogares relocalizados por el Proyecto Yacyretá en el Departamento Capital, es decir el 8.6% de los hogares dejaron de estar bajo los índices de NBI.

En síntesis podemos decir que más de 4000 hogares se encuentran en estado de NBI asentadas en bolsones de pobreza 2.072 casos y otros 2000 casos en diferentes asentamientos de manera irregular. En gran medida estas áreas se encuentran escasamente integrada a la ciudad en los siguientes aspectos:

- a la trama urbana de la ciudad, teniendo en cuenta que estas áreas no tienen calles pavimentadas y en muchos casos calles trazadas pero invadidas por viviendas o intransitables por microbasurales, malezas, aguas servidas, etc.
- a los servicios públicos que no llegan de manera regular como ser red de agua potable domiciliaria, red cloacal, alumbrado público y domiciliario, recolección de basuras, ambulancias, transporte urbano de pasajeros y vehículos en general
- a los espacios públicos para la recreación y el tránsito peatonal como ser veredas, plazas, espacios arbolados y juegos para niños, espacios para realizar actividades deportivas.
- a las viviendas adecuadas, al ser actualmente estas ocupaciones ilegales, sin mensura, título de propiedad, planos aprobados y por lo tanto no son contribuyentes de tasa municipal y impuestos inmobiliarios;
- al mundo laboral, la educación y la salud mediante planes existentes desde el presente estado de bienestar pero también desde la perspectiva del desarrollo local autosustentable;

- a la construcción de la esfera pública, es decir a la posibilidad de proyectar la ciudad futura y gestionar el desarrollo del presente.

5-GESTIÓN INSTITUCIONAL DE POSADAS

5.a) Resultados de Análisis de Encuestas

En este punto se hace referencia a una encuesta realizada en la ciudad de Posadas sobre la visión de los ciudadanos respecto a los problemas de la ciudad y las responsabilidades institucionales. El análisis incluye la gestión institucional y organizaciones que prestan servicios sociales en Posadas, entre ellas la gestión municipal.

Una primera evaluación consiste en el análisis del clima institucional u organizacional. En un sentido amplio podemos decir que hace referencia a las percepciones que el ciudadano tiene de las estructuras y procesos que ocurren en la esfera de lo público-estatal. La especial importancia de este enfoque reside en el hecho de que el comportamiento del ciudadano no es una resultante de los factores organizacionales existentes, sino que depende de las percepciones que tenga de estos factores. Sin embargo, estas percepciones dependen en buena medida de las actividades, interacciones y otra serie de experiencias que cada miembro tenga con las instituciones, de allí que el clima refleje la interacción entre características personales y organizacionales.

Para este análisis se ha recurrido a entrevistas semiestructuradas domiciliarias. Se utilizó una Muestra probabilística de universo de puntos muestrales estratificados por conglomerados. La unidad de análisis fueron personas mayores de edad por cuotas de sexo y edad. El rastreo es sistemático en los puntos muestrales.

La evaluación del clima se realizó pensando en las tres esferas de toma de decisiones, a saber: nacional, provincial y municipal. En general se puede afirmar que hay aceptación institucional y un clima favorable de legitimidad y gobernabilidad.

Se desconocen los proyectos futuros en todos los niveles, es decir hay una percepción de incertidumbre con respecto a las decisiones futuras en todos los órdenes, por lo general se percibe que las decisiones son tomadas en relación a las coyunturas y no hay estudios para el mediano y largo plazo. También se percibe que no se toman en cuenta la opinión de los ciudadanos y menos aún involucrar a la población en las decisiones. En otras palabras las decisiones son tomadas de manera tecnocrática (Fourez, G. 1998) al no incluir a la población en la toma de decisiones, relación medios-fines, y a la vez elitista por tener en cuenta solamente los intereses de los grupos en el gobierno.

En cuanto a la gestión pública estatal, los niveles de mayor aceptación son los gobiernos nacional (68.32%), provincial (65.41%) y municipal (47.5%).

El poder judicial y el legislativo provincial tienen menor aceptación. El legislativo municipal es la institución que menor aceptación detenta con solamente el 19.68% de imagen positiva, así también es ésta última la que ostenta el mayor guarismo en cuanto al desconocimiento e indiferencia con el 45% de los entrevistados bajo esta condición.

Las decisiones políticas provinciales resultan con opiniones equilibradas o divididas. El incremento de impuestos provinciales genera más rechazo que adhesión como es de esperarse. Los cambios en la justicia y en la legislatura, son prácticamente desconocidos o muy poco conocidos, pero también los de mayor división en la opinión pública.

En cuanto a la gestión municipal la opinión, en general, actual es favorable en un 47.5, el 16.25% no tiene opinión formada mientras que el 26.66% tiene una opinión desfavorable y el 9.58% tiene una opinión muy desfavorable.

Los temas que más se destacan de la gestión municipal son: recolección de basura, control de tránsito, control de nocturnidad, reformas en el centro de la ciudad (plazas 9 de julio y San Martín, calle paseo, transporte público, reasfaltado de las calles céntricas y sendas para colectivos), avenida costanera y obras realizadas por la Entidad Binacional Yacyretá.

La opinión con respecto al Transporte Urbano de pasajeros es la de mayor rechazo y de manera menos atenuado es el rechazo hacia los Inspectores de Tránsito.

En cuanto a la gestión de los servicios públicos en general si tenemos en cuenta que satisfechos (47.5%) y muy satisfechos (5.42%) alcanzan el 52.92% y solamente el 29.7% se encuentran en los niveles de insatisfacción. El 16.33% de los entrevistados no tiene una opinión formada al respecto.

Entre aquellos que mayor satisfacción generan se encuentran Teléfono (Telecom), agua potable y cloacas (SAMSA) y electricidad (EMSA). Los que cuentan con la menor adhesión son la educación en los niveles de EGB y Polimodal o Secundaria. Entre aquellos que generan mayor indiferencia o desconocimiento se encuentran el Instituto Provincial del Seguro -IPS y los Hospitales Madariaga y Pediátrico.

Aspectos Favorables de la Gestión	Aspectos Desfavorables de la Gestión
Limpieza del centro de la ciudad, embellecimiento, calle paseo , adoquinado y costanera	<p>Recolección de basura (el servicio es irregular, se producen basurales en las esquinas y los perros desparraman, perros sueltos en la calle generan miedo por posibles enfermedades)</p> <p>Falta de coordinación entre SAMSA y municipio (se rompen calles y veredas)</p> <p>Los lugares lindos solo están en el centro y abandono de los barrios que están fuera de las cuatro avenidas</p> <p>Atender el transporte urbano de colectivo, no alcanza para la cantidad de usuarios en horas pico, poco agradable viajar en colectivo por la violencia en el tránsito</p>

Que le pediría a la Gestión Municipal	Que cuide los aspectos ambientales, espacios verdes y de recreación para los chicos, mejoramiento de transporte y espacios peatonales
Que le pediría al Intendente para el Barrio	Alumbrado, seguridad y espacios recreativos para los niños

<p>Cual sería un tema de urgente de solución para Posadas</p>	<p>Transporte urbano, el descongestionamiento del tránsito, bici-sendas en las avenidas de acceso a la ciudad.</p> <p>Más trabajo y menos niños en la calle,</p> <p>La seguridad en los barrios y el alumbrado</p>
<p>Qué se debería resolver para los próximos cinco o diez años</p>	<p>Que el tratamiento a la basura que sea ecológico.</p> <p>Restringir a las papeleras (en la Provincia) que contaminan, políticas de descontaminación del río, mejores lugares de recreación vinculadas al río.</p> <p>Fomentar el turismo, el hotel Savoy convertir en un centro cultural por ejemplo para exponer trajes antiguos de la estudiantina.</p> <p>No al monopolio de los colectivos urbanos y a las subas inconsultas de los pasajes.</p> <p>Desarrollo tecnológico, más trabajo para jóvenes.</p> <p>Mejor urbanización, planificación ambiental y habitacional.</p> <p>Construcción de campos de deporte,</p> <p>Mejor transporte urbano, balneario municipal,</p> <p>Más participación de la gente en las decisiones no solo el voto cada dos años</p>

5.b) Análisis de Resultados de Grupos Focalizados

En este punto hace referencia a información cualitativa recogida en las áreas territoriales de lo que denominamos el primer cordón o conglomerado urbano, conformado por una heterogeneidad de barrios de NES medio y bajo.

Se realizaron tres encuentros con grupos de entre nueve y doce personas de diversas edades de ambos sexos. Se trabajo en sectores asalariados de comercio, administración pública, comerciales minorista, entre otros.

El principal tema tratado fue el desarrollo actual de la ciudad, en particular las obras públicas que se realizan, quienes lo hacen, que problemas que identifican, etc.

	Acuerdos	Diferencias
Positivos	<p>El actual estado de la ciudad es percibido como caótico o desordenado. Aunque ellos se debe a los múltiples y numerosos trabajos que se ejecutan como no se veía en los últimos tiempos.</p> <p>Es sabidos que los trabajos que se realizan se debe a los planes de Yacyretá y no de la actual gestión municipal.</p>	<p>Consideran que el tránsito es un caos al igual que las calles rotas y los cortes de calles por reparaciones. Sin embargo esto es considerado como sinónimo de progreso. Identifica a este progreso principalmente a las obras de Yacyretá, se da como ejemplo la costanera que es disfrutada por todos los posadeños y por los turistas.</p>
	<p>La limpieza del centro es el punto más fuerte, se suma a ello la ya aceptada calle paseo. En la periferia también se perciben logros pero en inferior medida.</p>	
	<p>Con respecto al Código de nocturnidad y la limitación de los horarios de los boliches es aceptado aunque se reconoce que en los primeros tiempos se considero una exageración.</p>	<p>La seguridad es un tema controversial consideran que el tema no es solamente el robo sino también la falta de respeto entre la gente, la contaminación de los espacios públicos (basura, ruidos molestos, calles rotas, tránsito vehicular en exceso, semáforos que no funcionan, etc.) y por otra parte la falta de trabajo, los sueldos bajos y la falta de inserción de los jóvenes.</p>
Negativos	<p>La irregularidad en la recolección de la basura, los perros sueltos y con ello la posibilidad de que se generen enfermedades contagiosas, la falta mantenimiento de espacios recreativos para los chicos. El exceso de personal municipal y la imagen de los empleados municipales.</p>	<p>Los trabajos de mejoramiento de la ciudad no se observan en los barrios, solamente en el centro.</p> <p>La gente quiere ser escuchada y considera importante que los tomadores de decisiones vean los problemas con ojos propios.</p>

	<p>Los comedores en los barrios es lamentable por el servicio que se brinda y porque es la resignación a la pobreza (creen los participantes aunque ninguno de ellos asiste a comedores) Reflexionan que “Parece que no queda otra” de que la gente pobre siga así. También mucha gente tiene miedo a perder el poco trabajo que hay y a la vez no está conforme con lo que está haciendo. La implementación de los subsidios es una buena medida pero es de corto plazo porque no genera aprendizajes ni inserción laboral.</p>	<p>Este tema de pobreza y trabajo quizá haya sido el que no se había propuesto pero salió en todos los encuentros fue ampliamente debatido y hubo un acuerdo generalizado. No faltó el que dice que el que no trabaja es por que no quiere pero fueron dos personas mayores que vivieron seguramente las mejores épocas de la Argentina. Es decir es una visión desde sus experiencias en el pasado.</p>
	<p>El transporte urbano es un tema a ser mejorado. Creen que falta un mejor ordenamiento, los semáforos no están sincronizados, hay muchos autos en Posadas, los inspectores generan miedo y deberían enseñar antes que asustar.</p> <p>El colectivo es muy caro para el trabajador, en horas pico se llena y es incómodo. Los colectiveros no respetan al peatón ni a los demás autos, “creen que las calles son para ellos”, no respetan ni el semáforo. Andar caminando por las calles es un peligro, te tenés que cuidar en las sendas peatonales. Debería haber más educación cuando entregan el carné de conductor.</p>	<p>Falta de trabajo. El municipio no promueve el trabajo. Los planes jefe, familia, manos a la obra, etc. Empeoran las cosas porque no solucionan la pobreza y la gente se acostumbra a no trabajar ni aprender a hacer algo. Las escuelas deberían enseñar cosas más prácticas, algo se debería inventar para que los futuros trabajadores sepan como hacer para vivir mejor.</p> <p>Las obras en la construcción dan trabajo mientras duran a la vez de ser un trabajo pesado y mal remunerado.</p>

5.c) Análisis de Resultados de Encuestas en Barrios de vivienda pública

En este punto se trata del procesamiento de una encuesta realizada en barrios de construcción pública en Posadas y Garupá, ambos conforman el gran conglomerado metropolitano de Posadas aunque se trate de dos municipios diferentes.

En esta sección se muestran los resultados obtenidos mediante una encuesta realizada a jefes de hogares en Barrios de vivienda publica es decir de viviendas construidas por El Instituto de Desarrollo Habitacional -IPRODHA. Estas viviendas están destinadas a personas que no pueden construir sus propias viviendas o que no han heredado una

propiedad, Es decir hogares asalariados de Nivel Económico Social bajo o medio-bajos, pero con trabajo permanente al menos. Por lo general para empleados públicos, de comercio o sectores autónomos, entre estos se destacan pequeños comerciantes, profesionales jóvenes, entre otros.

El estudio se realizó en doce conglomerados de viviendas públicas once de Posadas y uno de Garupá. Tres de ellos grandes conglomerados conformados de miles de viviendas en cada chacra, como Villa Cabello e Itaembé Mini en Posadas y Avenida de las Américas en el Municipio de Garupá. Los demás conglomerados son de menor dimensión.

El tema estuvo centrado en saber cómo son percibidas las obras públicas como indicador de desarrollo, es decir en qué medida mejoran la calidad de vida de la población, y no solamente entendidas como nivel o condiciones de vida. Las condiciones materiales están relacionadas al espacio habitable y las subjetivas a relaciones o entornos sociales, satisfacción con los servicios y las instituciones. Esto nos permitiría saber en qué medida estas clases o estratos, agrupados territorialmente pueden ser convertidos en sujetos activos demandantes de políticas públicas, es decir pasar de clases económicas (en el papel) a actores sociales.

Del estudio señalado se desprenden las siguientes conclusiones provisionales⁶³.

- Solamente el 45% de los jefes de hogar completaron el nivel secundario (Entre estos el 17% del total son terciarios y/o universitarios)
- Majoritariamente son empleados públicos (38%) y empleados de comercio (35%). El 17% son trabajadores cuenta propia (por lo general trabajadores del sector informal de la economía) y solamente el 10% son autónomos (comerciantes, profesionales, etc.) este último sector es por lo general el que posteriormente vende la vivienda teniendo en cuenta la potencialidad de desarrollo laboral y por ser aquel con mayores expectativas de logro.

⁶³ Es decir se necesita un mayor procesamiento cruzado y una interpretación completa, tema de desarrollo en el informe final. Aquí solamente se quiso mostrar avances en la investigación.

- El 77% de los hogares ingreso a la vivienda actual desde el año 2006, los demás lo hicieron entre el año 1980 y 2005. Esto da la pauta de la pujanza de la construcción en los últimos años.
- El 78,5% de los hogares afirma haber accedido a las viviendas mediante adjudicación (esta lo realiza el IPRODHA mediante un sistema de puntajes), y el restante responde que no accedió a la vivienda mediante el procedimiento señalado, es decir compro o intrusó la vivienda. Sin embargo es una práctica muy extendida acceder a la vivienda y luego venderla por diversos motivos, por mejorar la condición económica y comprar una vivienda o por no poder mantener el pago de cuotas y tener que alquilar nuevamente o inclusive por empeorar la situación económica y acceder a viviendas de menor calidad y en situaciones irregulares en asentamientos precarios.
- Con respecto al lugar anterior de asentamiento el 13% afirma proceder del interior de la provincia y mayoritariamente proceden de Barrios de Posadas.
- En cuanto a como era el lugar de asentamiento anterior el 26,5% afirma que en el mismo habían problemas o eran de peores condiciones que el lugar actual. Es decir la vivienda pública es un medio de ascenso social. En muchos casos es el único medio que a la ves le permite ahorrar dinero e invertir en un vehiculo. Es una práctica común inclusive dejar de pagar las cuotas de la vivienda para pagar un vehículo nuevo.
- El 88% de los jefes de hogar se encuentra conforma con la vivienda obtenida. Por el contrario solamente el 12% no se encuentra conforme.
 - o El 68% de los que afirmaron estar conformes, afirman estarlo por ser una vivienda cómoda y el 32% por que es propia.
- El 62% realizo arreglos de la vivienda y el 39% no lo ha hecho. Hacer arreglos es una señal de identidad con la misma, no solamente una necesidad de hacerla habitable.
- El 42% afirma que en el barrio hay una organización que nuclear a los vecinos, aunque muy pocos saber con certeza de que organización se trata, es decir si se

- trata de una comisión vecinal, un consorcio, asociación, etc. El 58% restante afirmó desconocer algún tipo de organización vecinal u de otro tipo.
- Actividad recreativa de los hijos: el 65% afirma que los hijos no realizan actividades deportivas o recreativas de manera sistemática. Solamente el 35% de los entrevistados afirma que sus hijos realizan actividades deportivas.
 - Del 35% de los que realizan actividades deportivas el 72% lo realiza fuera del barrio y el 28 dentro del barrio.
 - El 83,5% afirma que le gusta el barrio
 - La tranquilidad es el mayor atributo (mas del 80%) el 8% siete eso por la ubicación y 8,5% no especifica motivos particulares.
 - Al serle preguntado
 - ¿Que no le gusta Del barrio? el 75% manifiesta problemas en el espacio publico (falta de espacios públicos y recreativos, calles rotas, falta de higiene, seguridad, etc.), el 16% distancia al centro y 8,5% con problemas con los servicios públicos (luz, agua, transporte, etc.)
 - ¿Que le haría falta para mejorar el barrio? Se responden los siguientes aspectos: espacios verdes y recreativos, escuelas, seguridad, centros de salud, mejorar los servicios públicos (luz, agua, transporte, bancos, etc.), comercios y organización del barrio.
 - ¿Que Le gusta de la ciudad? El 40% la costanera, 22% los lugares de paseo y 38% le gusta la ciudad en general (parques, plazas arregladas, la costanera, el centro del conocimiento, el crecimiento de lugares, etc.)
 - ¿Que no le gusta de la ciudad se repiten los items de que no le gusta en el barrio pero con mayor énfasis en la seguridad, los servicios públicos y la contaminación (basura, ruidos, olores, etc.)
 - ¿Qué proponen para que la ciudad mejor? mas fuentes de trabajo, mejores sueldos, ser escuchados, que mejoren los servicios, mayor seguridad, mejorar la calidad y dimensiones de las viviendas.

5.d) Análisis de Resultados de Talleres Participativo con Población Vulnerable⁶⁴

En este apartado se analizar talleres realizados con población de barrios de IPRODHA, de niveles populares. Los trabajos de talleres participativos se realizaron en el barrio “Itaembe Mini”. Dicho barrio está constituido por más de 2000 hogares. Este barrio contiene viviendas de diseño único con 60 Metros cuadrados de superficie constructiva con lotes cercanos a los 300 mtrs cuadrados de superficie.

El barrio cuenta con todos los servicios alumbrado público, agua potable y cloaca, transporte público, teléfono público, etc. La trama urbana pavimentada, al igual que la conexión con el centro de la ciudad. El barrio a la vez cuenta con todos los servicios sociales como ser: escuela primaria policía y bombero, centros comunitarios, espacios recreativos, etc. Tal como ya se ha dicho, en el barrio en el que se realizaron los talleres son de características socio-económicas pobres y bajos, aunque no marginales.

En primera instancia se trabaja con la idea de ajustar la visión de los problemas surgidos de la descripción de la realidad. Acordando problemas comunes y diferencias, prioridades y temas secundarios. A partir de las prioridades se prevé elaborar una agenda de problemas a resolver.

En una segunda instancia se trabaja involucrando a agentes institucionales que operan a nivel local, ello a fin de mejorar la calidad institucional es decir satisfacción por parte de los destinatarios de los servicios sociales.

Se exponen aquí dos jornadas de trabajo la primera solamente actores de la sociedad civil y la segunda involucra a agentes de los servicios sociales.

RESULTADOS

Primer Taller sobre Calidad Institucional y Desarrollo Local

a) Problemas por Grupos de Trabajo

Grupo 1: Basura. Inseguridad. Animales sueltos. Droga. Delincuencia. Prostitución. Vagancia. Educación. Discriminación. Minibasurales. Transporte. Falta de Iluminación en varios sectores (calles y plazas) Falta de Guardería. Hogar de Tránsito. Madres y padres

⁶⁴ Hacemos referencia a población asentada en hogares sin NBI, pero por lo general con jefes de hogar fuera del

Adolescentes. Señalización de calles. Arreglo de plazas. Cuidados. Violencia Familiar. Violencia Juvenil. Alcoholismo. Venta de bebidas alcohólicas a menores. Embarazo adolescentes. Falta de trabajo. Abandono escolar. Falta de espacio para el desarrollo de Actividades Deportivas. Trabajo infantil. Explotación sexual Infantil/Juvenil. Trata de personas. Falta de formación laboral e instrucción. Enfermedades por distintos vectores. Etc.

Grupo 2: Inseguridad. Drogadicción. Desagües cloacales, Basurales. Control de Animales Muertos. Alumbrado Público. Personal de limpieza. Falta de Médicos. Casos Sociales del Barrio. Contención de los Menores.

Grupo 3: Inseguridad. Drogadicción. Mini Basurales. Alumbrado Público. Convivencia. Animales sueltos. Salud. Deporte. Espacios público.

Grupo 4: Salud. Cesto de Basura. Rejilla de Tormenta. Asfalto sobre empedrado. Seguridad. Muro. Señalización de calles.

Grupo 5: Desnutrición. Desarrollo Educativo. Inseguridad. Servicios Ambientales (Basuras, desmalezamiento). Adicciones (consumo de bebidas alcohólicas y estupefacientes en menores) Falta de Trabajo (Industrias, fábricas) Profesionales e Insumos Médicos. Niños Descuidados. Prevención y Educación sexual (jóvenes) Plazas abandonadas. Servicios públicos (luz, agua, transporte) Insumos deportivos.

Tabla Nº 1- Problemas Agrupados por Áreas

Área	
Ambiente	Basura, animales sueltos, minibasurales, enfermedades por diferentes vectores, control de animales muertos, falta de espacios, salud-deporte, espacios, cestos de basura, desmalezamiento,
Seguridad	Inseguridad, delincuencia,
Exclusion	Droga, prostitución, vagancia, educación , discriminación, madres y padres adolescentes, violencia juvenil y familiar, venta de

mercado laboral formal.

	bebidas a menores, embarazo adolescente, abandono escolar, trabajo infantil, explotación sexual/infantil, trata de personas, contención de menores, convivencia, desnutrición, niños descuidados,
Infraestructura y Servicios	Transporte, falta de iluminación en calles, plazas, etc., falta de guardería, hogar en tránsito, señalización de calles, arreglo y cuidado de plazas, falta de espacios de espacio para desarrollo de actividades deportivas, desagües, cloacales, falta de médicos e insumos médicos, rejilla de tormenta, asfaltado, muro,
Producción	Falta de trabajo, falta de formación laboral e instrucción, falta de industrias, fábricas,
Educación	Desarrollo educativo, adicciones, prevención y educación sexual, insumos deportivos

Tabla Nº 2 Prioridades de acuerdo al trabajo de grupo

Grupos	Prioridades		
	1ª	2ª	3ª
1	Falta de Trabajo	Enfermedades	Inseguridad
2	Inseguridad	Drogadicción	Falta de Médicos
3	Salud	Droga	Inseguridad
4	Seguridad	Salud	Rejilla de Tormenta
5	Falta de Trabajo.	Profesionales e Insumos Médicos	Inseguridad

Análisis de las prioridades: De acuerdo a la priorización se destacan 1º los temas de seguridad y falta de trabajo (subsidiariamente el tema salud), 2º salud y droga (es decir nuevamente y más fuerte el tema droga), 3º más fuerte el tema seguridad y nuevamente el tema salud. Curiosamente no aparecen los temas como exclusión y ambiente saludable que están presentes como temas trabajados en la primera instancia por los grupos.

Tabla 3 Causas de los problemas

1	Los problemas de educación son ocasionados por la falta de alimentación adecuada y no poder sostener una familia	Problemas ambientales y falta de servicios	La participación
2	La pobreza	exclusion	La discriminación y políticas de salud (ineficacia del gobierno)
3	Ineficacia del gobierno	Falta de trabajo, marginación	Delincuencia, drogadicción
4	Inseguridad, delincuencia juv. drogas	Salud, falta de médicos,	Rejilla de tormenta
5	Falta de trabajo	Falta presupuesto	Falta de educación, desocupación, desorganización del gobierno

b) Causas

Análisis de las Causas: La causa principal es la falta de trabajo (pobreza, sostener la familia, falta de trabajo, alimentación adecuada) aunque también hay un reclamo de presencia del estado (o su falta de tutela) para orientar las políticas de educación, la

seguridad, salud, falta de médicos desorganización del gobierno, presupuesto, falta de servicios. De manera subsidiaria aparece como causa de los problemas la falta de participación. Es decir visualizan como los problemas se originan en la omisión o ausencia del gobierno. Y esencialmente los problemas se originan en el tema: trabajo.

Causas principales

1-pobreza, falta de trabajo, delincuencia, droga, inseguridad y ineficacia de los niveles de gobierno

2-excusión, marginación, problemas ambientales, mejorar servicios, falta de médicos, , falta presupuesto

3-falta participación, falta de educación, discriminación, delincuencia, políticas de salud, desorganización de los niveles de gobierno

Análisis de las Consecuencias: Nuevamente, en las consecuencias, aparecen las causas. Se puede leer que las consecuencias también son causas. Como un ciclo vicioso de los problemas y por lo tanto dificultades para evaluar orígenes o causantes esenciales de los problemas.

Síntesis Consecuencias

1-desocupación, pérdida de bienes, analfabetismo, violencia familiar, desnutrición, prostitución, droga: daños y perjuicios a las familias, crisis familiar, pérdida de autoestima y dignidad,

2-inseguridad: delincuencia, temor social, integridad física, vivir con miedo, robo, muerte, caos social

2-destrucción del hogar y áreas públicas, robo de rejillas de tormenta conlleva a accidentes de chicos, animales y vehículos, obstrucción de desagües

4-enfermedades, contagios, epidemias, aumento de enfermedades, falta de profesionales y medicamentos, niños con bajo peso, desarrollo individual, baja calidad de la salud,

d) Actitud

1- Reclamo al estado por políticas laborales. Crear nuestra propia Fuente de Trabajo.

2- Manifestaciones. Reclamos.

3- Organización propia para resolver los problemas de seguridad.

La inseguridad es por falta de colaboración de la misma Sociedad y Padres que tienen hijos adictos y Delincuentes, esto es por una fuerte reinserción del Estado que falta en la sociedad. Salud fuerte inserción del Estado en conflicto con los profesionales.

Síntesis de Actitud: Reclamar al estado políticas laborales, manifestarnos, reclamar para que el Estado promocióne políticas claras seguridad, trabajo, salud y educación, pagar mejor a los profesionales de la salud, elaborar notas, pedido de presencia policial

Crear las propias fuentes de trabajo, organizarnos para que haya justicia, recurrir a redes barriales, buscar solución en la comunidad, crear vigilancia entre vecinos,

Crear centro de recreación y rehabilitación

Colaborar y organización para mejorar la seguridad

Ciudad y educar a los hijos para prevenir la adicción y delincuencia.

Profesionales capacitados para el tema

Malestar, impotencia

Análisis: La primera actitud es el reclamo ante instancias estatales, la ausencia de áreas de bienestar es por omisión estatal y como la imposibilidad de ejercer derechos o facultades de todo ciudadano. De manera subsidiaria aparece otro derecho el derecho a la propia organización social para mejorar el bienestar. Y por último una actitud de resignación y malestar.

e) Recursos

1- Humanos.

2- Institucionales. Materiales.

3- Humanos. Institucionales. Materiales.

1- Recursos Humanos responsables

2- Espacio Físico, recursos financieros (mano de obra) Colaboración de la comunidad.
Personal capacitado en el Tema y Capacitación del tema para la Comunidad

3- Ampliación del Periférico y Recursos Financieros.

1- Educación Sanitaria para evitar enfermedades

2- Charlas en escuelas en todos los niveles

3- Organizar sistemas de autovigilancia.

Seguridad: la policía no debe delatar al que denuncia. Debe colaborar con los que colaboran. Como avanzamos o enfrentamos los problemas para solucionarlos.

1- Falta de Trabajo: Mesa Interactoral. Oficios Diferentes. Gobierno: "Manos a la Obra, Becas, etc. Empresas: Microemprendimiento, Proyecto Productivo y Servicios

2- Falta de Profesionales: Mesas de Gestión

3- Inseguridad: Charlas de concientización sobre conductas adictivas. Creación de Folletos y edictos. Promover e incentivar el deporte.

Análisis: los recursos son vistos por lo general como materiales y externos a la comunidad y de manera subsidiaria como esencial a la comunidad, es decir como propia. Por ejemplo como colaboración de la comunidad, sistemas de autovigilancia, charlas en escuelas, enfrentar los problemas,

f) Abordaje

Se propone claramente la participación y la solidaridad como modo de abordaje a los problemas identificados. Aparecen las siguientes frases que resumen las ideas orientadoras de la acción.

Por una comunidad participativa, comprometida, solidaria con la realidad social.

La solución a estos problemas sería unirnos y trabajar en conjunto con la comunidad para lograr un barrio tranquilo.

Realizar actividades en forma conjunta sin discriminación de edad, color o religión; incentivando a participar y aportando información e ideas para lograr la solución a los problemas.

Unión y comunicación para el bien de la comunidad entre estado - empresas – ciudadanos.

Segundo Encuentro-Taller sobre Calidad Institucional y Desarrollo Local

Participan Instituciones y Organizaciones

El objetivo del encuentro estuvo centrado en la exposición-devolución del diagnóstico comunitario realizado en un proceso vivenciado por el movimiento social conformado por las organizaciones de base del barrio, actores involucrados en diferentes acciones sociales

Ejes Problemáticos

Desempleo, pobreza y exclusión

Inseguridad

Salud y Ambiente

Síntesis de las exposiciones

La exclusión se produce fundamentalmente por falta de trabajo, y esta por falta de educación.

En la educación, revisar la relación de docentes con los padres y poder reflexionar

El problema de las adicciones, adultos venden bebidas alcohólicas a los menores.

La falta de contención e integración familiar, provoca niños con problemas de convivencia.

El descuido, la falta de conocimiento adecuado condice a casos de desnutrición infantil.

La solución es que las familias puedan comer en su casa, dejar de lado el asistencialismo obteniendo trabajo genuino.

La delincuencia está focalizada en los jóvenes de menores de 18 años, es por falta de actividades en la escuela, o recreativa deportiva. Los chicos quieren tener plata para sus consumos por lo que incurrir en delitos menores, pero se hace una costumbre y no se sale más. Peor aún en aquellos que comienzan a hacerse adictos a alguna droga y no salen de la calle.

Faltan alternativas para los jóvenes. Que el gobierno genere mayor oportunidad a los jóvenes.

Trabajar para cambiar de mentalidad y eso se logra participando desde el lugar de cada uno.

Nuestro objetivo es trabajar en conjunto con las Instituciones asentadas en la comunidad, capacitar a la gente para que aprenda a tener un barrio limpio y saludable, “remar todos hacia el mismo lado” para eso debemos comunicarnos.

Desde los talleres se trabajó en la propuesta de salud y ambiente, y en seguridad. Estos resultados deben involucrar a todos los del barrio y con las instituciones que trabajan en el barrio. Falta trabajar en los temas de comunicación, recreación y fundamentalmente en el tema trabajo y exclusión.

¿Qué opinan las instituciones sobre este diagnóstico expuesto por las organizaciones?

Escuela: La preocupación es la franja de niños excluidos del sistema educativo, que no reciben ninguna atención ni médica ni educativa, son adolescentes remitentes y terminan abandonando la escuela

La educación es responsable en parte de este abandono educativo, nos preguntamos ¿por qué llegan hasta este lugar? Por ejemplo a la delincuencia

Vemos que estos abandonos en el sistema educativo de generación en generación, es difícil para los sectores mas pobres, porque deben salir a trabajar desde muy niños, o algunos solo a mendigar, la pregunta es ¿cómo ayudar a esos padres en la cultura del trabajo y además en la misma alfabetización?

Niños adolescentes que no tienen posibilidades en ningún lado. El trabajo infantil como un problema grave, porque se dirigen al centro y no regresan a su casa

Además una de las razones de abandono escolar se debe a malos tratos en la escuela misma

¿Qué hacemos con la franja de niños que están fuera del sistema?

¿Cuál es el problema ¿ cultural o legal?

Escuela Especial: Creemos fundamental poner nuestras miradas en la nutrición de los primeros dos años, porque la desnutrición provoca discapacidad en el crecimiento y aprendizaje, llegan a ser discapacitados mentales porque no logran tener pensamientos abstractos.

Como Instituciones y organizaciones debemos pensar en serio trabajar en conjunto como una necesidad urgente

Establecer conexiones con el Servicio Penitenciario porque tienen adolescentes cuyas casas están en este barrio, que están detenidos por robo, abusos a menores que son excluidos del sistema educativo.

Policía Comunitaria: Los jóvenes que van a la comisaría en su mayoría no asisten a la escuela.

Realizamos seguimiento citando a los padres “se los detiene pero no salen corregidos”

Combatir la droga es imposible; se detiene al que consume y es un trámite judicial de 15 días y luego comienza de nuevo el problema.

Creemos que la solución es accionar en lo preventivo, con las familias, las escuelas u otros ámbitos.

Sería ideal aprobar la ley de tratamiento de la adicción del que se detiene, allí deberíamos trabajar.

Centro de Educación Física-CEF: En el deporte contenemos a los jóvenes donde se les responsabiliza desde sus habilidades, aunque a veces al principio es difícil comprometerles pero poco a poco se les educa en la regla y norma, ya que hacemos con

ellos reglamentos donde invitamos a la policía comunitaria y a los docentes para que hablen con los jóvenes.

Coordinamos también jornadas de deporte con la delegación municipal también para la limpieza del barrio. Muchos chicos delincuentes y adictos hoy forman parte de los que más trabajan con nosotros.

Instituto Tecnológico Nº 8 –ITEC: Ofrecemos la Institución para la capacitación en los aspectos laborales

Cada escuela puede presentar proyectos y así trabajar en conjunto. Tenemos 16 talleres de capacitación.

Escuela 318: En la escuela común existen alumnos mayores de la edad escolar, esta sobre-edad ocasiona problemas para todo el curso porque estos jóvenes tienen otras inquietudes o bien tienen problemas de conducta.

Dentro de la escuela no hay problemas de droga, pero sabemos que afuera si existe ese problema, y vemos que algunos padres esta desinteresados.

Otros padres preocupados por la educación de sus hijos porque ellos no pueden ayudarles porque no tienen instrucción.

También tenemos problemas de inseguridad porque existen varios robos en la escuela

Problema de salud, la mayoría derivado de la falta de higiene.

Niños solos en la casa abandonados

Trabajo infantil para ayudar a la familia trabajando en la calle

Problemas de conducta de los niños porque en sus familias tienen conflictos y malos tratos.

Jardín Maternal: Trabajamos con una población de 2 a 6 años, tenemos 120 niños. Tenemos diferentes proyectos donde se abarca niño, familia, comunidad y personal del jardín.

Referidos a la nutrición de los niños, desarrollo integral socialización. Existe capacitación en nutrición

Se coordinan acciones con el CAPS, Escuela Especial y CEF integrando profesores de educación física.

Un grupo de madres que trabajan en la alfabetización

Club de lactancia, madres adolescentes; existe un ropero comunitario, biblioteca, donde pueden asistir.

La dificultad que tenemos ahora es que las madres no consiguen certificado médico del CAPS, que no le atienden y es una dificultad porque no asisten más al jardín por ese hecho porque si se enferman los niños deben presentar certificado de alta por si existe posibilidad de contagio.

Se da apoyo escolar en la biblioteca, además se está proyectando hacer títeres, teatro para niños de contra turno.

Acuerdos de trabajo: Unificar criterios de acción entre instituciones y organizaciones.

A partir del diagnostico coincidentes construir acciones estratégicas para el desarrollo local. Esto se lograría a partir de próximos encuentros con la modalidad de taller.

Mientras tanto se propone elaborar un documento base de la mesa de gestión, el mismo es para que todos los actores sepan lo se está haciendo desde cada organización y a la vez sea el inicio de una gestión local que tenga por objetivo el desarrollo del barrio y la calidad de las instituciones.

CONCLUSIONES

En la ciudad de Posadas nos encontramos con al menos seis tipos de situaciones o de conglomerados urbanos, cuyos límites no están claramente definidos, pero pueden ser mapeados territorialmente, a saber: 1-barrios cerrados, 2-conglomerados de alto nivel, 3-viviendas sociales para niveles asalariados, 4-viviendas sociales para hogares pobres, 5-franjas de conglomerados difusos y 6-bolsones de pobreza.

1-Los barrios cerrados, ofrecen servicios exclusivos, se encuentran cerrados con murallas y techos eléctricos. Sus límites internos se encuentran marcados apenas por libustrinas por que se trata de límites entre iguales socialmente. Disfrutan de espacios verdes, jardines, salones comunitarios, piscinas, solares, restaurantes, servicios de transporte y hasta lagos privados. Están destinados a empresarios exitosos de la construcción, comerciantes, políticos, nuevos ricos y yuppies. Ubicados en los suburbios de baja productividad y nula plusvalía urbana pero reacondicionados para el uso urbano, unidos a la trama urbana por nexos viales y dotados de seguridad privada. Si bien es una tendencia en Posadas este tipo de desarrollo es aun insipiente. Ejemplo de ellos en el país es el conglomerado de Nordelta en la provincia de Buenos Aires.

2-Los conglomerados céntricos de alto nivel poseen todos los servicios que ofrece la ciudad aunque no se encuentran en el microcentro comercial tienen acceso a todos los comercios y servicios bancarios, como también acceso directo a la recreación, la educación y a clubes deportivos. Se ubican en lugares centrales y privilegiados de la ciudad, por lo general con vista al río o al menos cercano al río y en lugares elevados. Si bien no son cerrados son exclusivos al ser áreas vigiladas por el orden público y privado. Los propietarios incluyen a su patrimonio áreas a ser valorizadas por la plus valía urbana, con avenidas, bulevares y malecones con localizaciones preferenciales, los espacios verdes y públicos, generando una exclusión y segregación social de los sectores más vulnerables económicamente. Este es el caso de las propiedades tradicionales o actuales asentadas en la costanera de Posadas produjeron un doble proceso de expulsión de población y valorización de la propiedad.⁶⁵

⁶⁵ Mariani denomina a este proceso “gentrificación”, como proceso mediante el cual zonas degradadas se ponen de “moda” y pasan a reubicarse allí estratos de mayores ingresos. gramariani@gmail.com *Red Nuestras Ciudades*

3-Microcentro de la Ciudad. Lugar por excelencia de la Administración Pública, bancos y comercios. Aunque también por hogares, sean viviendas familiares o propiedad horizontal. Sus metros cuadrados se valorizan según pase el tiempo, lo que hace que esta deba tener cada vez más valor lucrativo y se vayan reemplazando las viviendas familiares por propiedad horizontal cada vez más elevadas para mitigar los pagos de renta inmobiliaria. La otra tendencia es la edificación de comercios y entidades bancarias. Los centros comerciales tienen la mayor racionalidad económica y la mayor rentabilidad al combinar comercio, finanzas, recreación, gastronomía, necesidad y deseo. Allí se combinan recreación y comercio de la mejor manera del capitalismo tardío⁶⁶. En muchos casos lugares emblemáticos, como casas antiguas de diseños de época, se transforman en centros de comercio. Pero en general es transformar casas viejas en estacionamientos y luego por edificaciones de mayor rentabilidad, la modalidad de fideicomisos ha cobrado auge en la construcción de propiedad horizontal como modalidad de adquisición de viviendas, fundamentalmente como inversión de los ahorristas.

4-Los desarrollos de vivienda social, ya sea en forma de vivienda colectiva o individual, con intervención del estado, aunque también de manera mixta. Por ejemplo empresarios compran tierras en las afueras de la ciudad esperando u orientando su valorización. De esta manera facilitan el proceso de adjudicación de licitaciones para la construcción de viviendas. Por otra parte se promueven financiamientos compartidos, entre el financiamiento público, las empresas y los futuros dueños de las viviendas; verdadero Joint Venture promovido por la Gestión Pública. Las viviendas de construcción pública se generan con lotes y espacios mínimos, de calidad estándar y altos costos de mantenimiento; con escaso equipamiento y servicios, alejados de las áreas centrales, con serias dificultades de transporte. Los créditos para las mismas, aun siendo con cuotas muy bajas, exigen una serie de requisitos para otorgarse, incluidos, trabajo en blanco, ingresos seguros y un mínimo estipulado de los mismos. Por este motivo estos planes dejan fuera una ancha franja poblacional. Son como vimos en los resultados de la encuesta los hogares asalariados, por lo tanto con potencial social sostenible pero con diseño urbano de grandes restricciones para la recreación, falta de espacios verdes, sin centros

⁶⁶ Jameson toma de Mandel esta idea, quien sostiene que el capitalismo ha atravesado tres momentos en relación con el período anterior: estos momentos son el capitalismo de mercado, el estadio monopolista o del imperialismo y nuestro propio momento, al que erróneamente se denomina posindustrial, pero para el cual un nombre mejor podría ser el de capitalismo multinacional(...) el capitalismo tardío o multinacional, o de consumo constituye (...) la forma más pura de capital que haya surgido, produciendo una prodigiosa expansión de capital hacia zonas que no habían sido previamente convertidas en mercancías".

comerciales y bancarios, es decir con una gran dependencia de centro, al trasladarse diariamente para trabajar y comprar al centro de la ciudad. No tienen ni tienen centros comerciales, ni servicios bancarios, al ser constituido por empleados públicos o de comercio en su gran mayoría. Son suburbios tipo dormitorio, sus usuarios van y vienen todos los días al centro por ser el lugar del trabajo y al encontrarse las escuelas de sus hijos también allí. No tienen espacios para la recreación y los espacios públicos se encuentran invadidos por garajes y falta de mantenimiento, fundamentalmente por no haber consorcios organizados.

5-Los desarrollos de vivienda social sin costo fueron en algún tiempo concebidos para la emergencia para sectores socialmente vulnerables, por emergencias climáticas, ambientales, derecho de vía⁶⁷ o por reubicación por obras públicas. En Posadas se pueden equiparar a las viviendas Prosol, Plan de Ayuda Mutua y EBY. Esta última es de total financiamiento público propio y externo⁶⁸ por reubicación, construidos con toda la infraestructura, servicios públicos, sociales y comunitarios, espacios para el deporte y recreación. De esta manera se superaron holgadamente los indicadores de NBI, no se han superado los valores propios de la pobreza estructural y el desempleo que son problemas de la sociedad en su conjunto y no problemas que atañen de manera directa a la institución relocalizante.

6-En el último lugar de la escala encontramos a los llamados **bolsones de pobreza**. Llamados de esa manera por conjugar todo un set de indicadores que da la pauta de condiciones de pobreza estructural. No resisten ningún indicador social: pauperización, NBI, condiciones sociales, económicas y culturales degradadas, situaciones permanentes de violencia e inseguridad. Por lo general no hay trabajo estable, se desarrollan comedores promovidos por punteros políticos y predominan subsidios al desempleo. Como derecho a la sobrevivencia es una reivindicación, es más un derecho al consumo mínimo, pero de persistir en el largo plazo es una desvalorización del ser humano como productor de valor, hábil como ciudadano.

⁶⁷ Se entiende por derecho de vía a una parte del suelo, que tiene un uso limitado por una reglamentación de carácter local o nacional. Se trata, por lo general, de franjas de terreno por donde pasan infraestructuras de propiedad del estado o de compañías concesionarias. Los usos permitidos para estas áreas dependen del motivo por el cual han sido declaradas de uso limitado. En algunos países el derecho de vía se conoce como *servidumbre legal de paso* o *servidumbre legal de tránsito*.

⁶⁸ Banco Mundial, BID o Corporación Andina de Fomento

Estos asentamientos estarán caracterizados por problemas para acceder al transporte público y estatus residencial inseguro, tenencia precaria. Acceso inadecuado al agua potable, al saneamiento básico y a otra infraestructura y viviendas de baja calidad estructural y hacinamiento. Y aun hay familias que, convertidas en “*exiliados urbanos*” que ni siquiera pueden acceder a esos asentamiento irregulares, ya que también esas áreas irregularmente ocupadas, son manejadas por grupos de individuos que producen “*mercados informales*” de la tierra o las edificaciones ocupadas, cobrando también una renta para acceder a las mismas, a cambio de “protección” y una futura continuidad en el asentamiento. Las tendencias de crecimiento se dan por tasas vegetativas, por migración interna o por migración rural urbana.

7-Entre el centro de la ciudad y los grandes conglomerados de viviendas sociales se construyo una franja de conglomerados, difusos territorialmente y mezcaldos socialmente sectores intermedios de la escala. Son espacios sin planificación, interconectados por avenidas, con servicios regulares pero de diferentes calidades de pavimentación. En este cordón se mezclan, a la vez, focos de viviendas sociales y bolsones de pobreza. Las viviendas sociales se construyen en espacios reservados por especuladores inmobiliarios y empresas constructoras. Los bolsones de pobreza se conforman por invasión de espacios, por lo general públicos pero también de espacios privados abandonados. En esta franja los barrios de la ciudad antes “tradicionales” van perdiendo identidad, calidad de vida, sus espacios de cohesión social y también calidad en sus tipologías edilicias, que no entran en ninguna de las categorías antes mencionadas. Ejemplo de esto con Villa Sarita, Patoti, “La Picada”, Yohasa, Guazupí, Barrio Hermoso, Villa Urquiza, entre otros. En esta área difusa es a la vez proceso de usurpación privilegiada que desplaza a unos y a otros, va creando un circulo vicioso en donde el que menos tiene se queda sin otra alternativa que la de emigrar a algún otro lugar, en donde tenga supuestas posibilidades de empleo, o terminar seguramente, en un asentamiento adecuado a sus condiciones, con los de su condición. Este proceso de selección no tiene nada de natural.

Estas nuevas construcciones se implantan sobre una estructura urbana preexistente, comienza una competencia entre los servicios de la estructura tradicional de la ciudad y los requerimientos para la nueva, esto genera construcción de edificios cada vez más importantes, mayor tránsito, rupturas permanente de calles, encarecimiento de los inmuebles por revalúo de la propiedad y el aumento de la plusvalía urbana con el consecuente incremento de las tasas municipales, servicios e impuestos inmobiliarios. El

espacio físico se acaba, las soluciones son cada vez más costosas y la ciudad se convierte en una masa antieconómica de cemento, las grandes densidades existentes no fueron preparadas, por ausencia de planificación, las estructuras urbanas no están preparadas para los cambios vertiginosos.

Estos procesos de gentrificación provocada por el capital especulativo, genera el círculo vicioso de la urbanización salvaje que expulsa población hacia la periferia degradada. Se ha hablado mucho sobre este proceso deshumanizador del crecimiento especulativo urbano, en donde las edificaciones no están orientadas para el uso los futuros habitantes sino tan solo a la venta o alquiler por entidades intermediarias que buscan sólo el provecho económico. En este proceso la ciudad deja de ser habitable, se pierde *calidad de vida*, los transportes públicos no dan a basto aun aumentando su cantidad y frecuencia, las calles no dan abasto debido al incremento de vehículos individuales, los desplazamientos para trabajar, estudiar o divertirse se transforman en tiempos interminables; y hasta hay muchos que ni siquiera les alcanza el tiempo o el dinero para realizarlos. Se genera así una ciudad exclusiva, en partes compacta y al mismo tiempo fragmentada, que expulsa esa fracción de la población que no le es útil a sus propósitos.

Si entendemos que la ciudad es un producto de diferentes procesos, independientes y aún contradictorios, se puede hacer entendible la lógica de Posadas. Así la ciudad se encuentra en un centro de crecimiento acelerado hacia una metropolitización intermedia de carácter fronterizo, con influencia en los centros urbanos más cercanos y tendiente a integrarlos. Es el centro administrativo de la provincia de Misiones y como tal concentra la mayor burocracia de la provincia, además es proveedora de servicios, principalmente financieros, educativos y de salud. Lo que la convierte en un polo de atracción de migrantes de manera permanente, sea de los ámbitos rurales de la propia provincia o de la vecina ciudad de Encarnación de la República del Paraguay. Estos aspectos nos dan la pauta de la tendencia de Posadas a convertirse en una ciudad metropolitana intermedia.

Podemos decir que es una ciudad fragmentada porque tenemos procesos políticos volcados en forma de agendas electorales y procesos sociales y económicos con actores individuales o con actores colectivos pero cerrados (partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio, de la producción primaria, etc.) que se comportan como unidades cerradas y volcadas solamente a sus intereses sectoriales. Por su parte una fragmentación de las políticas nacional, provincial y local con planes superpuestos. La gestión municipal que

debiera planificar y direccionar procesos no lo logra o no tiene planes que integre. En el seno de la gestión local se intenta desarrollar un proceso de Planificación denominado Planificación Estratégica “Posadas 2012-2022” pero se boicotea al reducir el Plan de la Ciudad a un mero Plan de la Gestión Municipal actual.⁶⁹

El más claro ejemplo de lo que decimos es la ejecución de los planes de construcción de la EBY como principal actor durante los últimos veinte años. La EBY construyó el puente que une Posadas y Encarnación, la costanera de la ciudad que va a tener más de siete kilómetros, y espacios de esparcimiento de al menos 10 kms frente al río, la primera es actualmente el principal lugar de recreación de los posadeños, construyó viviendas y relocalizó a alrededor de 8.000 hogares con sus respectivos equipamientos comunitarios, servicios e infraestructura.⁷⁰ Se prevé la total recomposición de la trama urbana afectada por el embalse, el traslado de la estación de ferrocarril, puerto comercial de carga, de pasajeros y deportivo. Destacamentos de Prefectura, el traslado y reconstrucción de las vías del ferrocarril Gral. Urquiza, una ruta de aproximadamente 15 kms. que unirá el centro de la ciudad con la ruta nacional 12. etc. El denominado by pass arco-garita una ruta de más de 10 kms. destinada a agilizar el tránsito interurbano de Posadas. En los últimos cinco años las inversiones en Posadas y la Provincia de Misiones fue el principal apalancamiento financiero de la urbe. Esto nos hace pensar que el principal actor es la EBY si pensamos en quien construye la ciudad desde las construcciones, pero la construcción de la ciudad no es solamente un hecho físico, sino en organización sustentable garantizada por una cultura democrática y participativa, en tal sentido es la política la esfera con capacidad de convocatoria y construcción de actores capaces de transformar la política y con ellos avanzar hacia un modelo de mayor equidad económica y de gestión participativa.

Esto nos hace pensar que desde la gestión local hay “*planes en la ciudad y no de la ciudad*”, es decir no hay un diseño estratégico propuesto en conjunto por los actores, tal es así que se puede pensar que la trama urbana de la ciudad la construyen los constructores, valga la redundancia. Porque hay un claro predominio de una lógica inmobiliaria de la que participan las empresas constructoras en vinculación con la valorización de áreas de la ciudad por la construcción, principalmente viaductos y servicios. Es decir se planifican y

⁶⁹ No se hace aquí un balance del Plan señalado por que no forma parte de la investigación

construyen las principales arterias de la ciudad, seguidamente se compran los inmuebles adyacentes y se proveen los servicios. Por otra parte y como contra-cara se compran tierras alejadas del centro de la ciudad por parte de empresas constructoras para luego construirse barrios populares. Aquí tenemos a un grupo de actores bien articulados, los empresarios de la construcción, las inmobiliarias y las facciones de clase vinculada a cada “coyuntura de poder” local articulada con la esfera nacional, que manejando información de la valorización de las mejores zonas hace usufructo del plus valor de la renta urbana.

Con esto coincidimos con Pirez 1995, cuando afirma: “Los procesos relevantes para la producción y gestión de la ciudad suelen resultar de la combinación de estrategias. Un ejemplo es la configuración de relaciones de clientela como resultado de la combinación de dos estrategias comandadas por lógicas diferentes: la lógica política de la acumulación y la lógica de la satisfacción de la necesidad. Por un lado la acumulación política que subordina la representación y utiliza de manera “privada” los bienes públicos para garantizar apoyo político; por el otro, la satisfacción de una necesidad desde la exclusión, que aprovechando los intersticios que le ofrece la anterior, se combina ofreciendo ese apoyo político para obtener lo que no logra en el mercado ni en las políticas públicas (Pirez, P 1991; Mendez-Carrión, A. 1986).

En este marco consideramos que la participación ciudadana es un proceso lento que aún no ha llegado. El gobierno local no aparece en el rol de articulador de actores y procesos en el desarrollo endógeno, como tampoco como referente del conjunto de actores que se configuran (e identifican) en la sociedad local (en referencia con él) (Pirez:2006)

Mediante la construcción de actores⁷¹ se puede afianzar una agenda local y no simplemente una agenda estatal; además de una mejor calidad institucional, el avance de la democracia sustantiva, el fortalecimiento de la esfera pública y una ciudadanía de alta densidad.

Por otra parte entendemos básicamente que la calidad institucional se mide por la satisfacción que tienen los usuarios del servicio que presta una institución, pero también la

⁷⁰ Con este número de relocalizaciones la EBY redujo al menos en un 66% el déficit poblacional que había en Posadas en el año 2010, además de entregar en viviendas con título de propiedad el 100% de las viviendas se encuentran por encima de los indicadores de NBI.

⁷¹ Dice Pirez, P. 2005: Denominamos “actores locales” a los sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales. Estos pueden ser económicos, políticos o de otra índole, aclara el autor que se trata de unidades abiertas, es decir con penetración de la sociedad global

satisfacción que tienen los funcionarios en prestar un buen servicio. Llegar a este punto de equilibrio requiere de un trabajo de capitalización social y un nuevo modo de apropiación institucional. Requiere de una nueva pedagogía, tanto los usuarios como los funcionarios deben involucrarse en la construcción de un espacio social de intercambios simbólicos.

Para el nuevo tipo de apropiación institucional la gestión urbana⁷² debe garantizar una configuración y funcionamiento de la ciudad de manera tal que permita una mayor productividad económica y social, opere como un elemento de distribución de la riqueza entre la población (combatiendo el desempleo y la pobreza), satisfaga los requerimientos ambientales de la calidad de vida y decida democráticamente sus cuestiones fundamentales.

Esos objetivos están asociados a dos componentes: a) la configuración urbana y su funcionalidad y; b) los procesos de gestión o acercamiento entorno a ambas.

Cuando decimos acercar la gestión pensamos en dos tipos de vinculaciones: Primero acercar físicamente, es decir, llevar el aparato de gestión estatal, la infraestructura de servicios y, sobre todo, el servicio mismo, hacia la población que lo requiere. Segundo, organizar la prestación (toma de decisiones, ejecución, control y evaluación) de forma que la población (físicamente próxima en el territorio) pueda involucrarse de manera decisiva en el mejoramiento de la calidad Institucional, Martínez Nogueira: 2003.

Estos acercamientos, en particular el segundo, pueden tener en los hechos fuertes diferencias de grado. Sin embargo, esas diferencias no importarían distinciones conceptuales. Entendidas de esa manera la descentralización, en un sentido sumamente general, es una realidad múltiple integrada por procesos que de acuerdo a la terminología más común, pueden considerarse desconcentración y descentralización propiamente.

En este contexto, a las ciudades les esta reservadas una función crucial en términos de estructuración económica y territorial, en la medida en que constituyen los elementos concretos en donde se desarrollan más claramente las economías de aglomeración, que no solo permiten explicar la agrupación de la actividad productiva y de la población, sino que además juegan un papel muy activo en la elevación del progreso técnico y de la

productividad Sassen, S. :2001, en la atracción de la actividad de otras áreas y regiones así como en la mejora de la eficiencia estructural de la región en que se sitúan.

La participación ciudadana es uno de los temas que ha marcado la agenda de las políticas públicas de los últimos tiempos, por su valor estratégico para el fortalecimiento del sistema democrático y como demanda de distintos sectores de la sociedad civil.

El marco normativo interactúa en el proceso dinámico y complejo de la participación y puede constituirse en un elemento facilitador para el desarrollo de la misma. En el plano de las relaciones Estado - Sociedad civil, el derecho y sus formas institucionales no solucionan ni generan por si solo la participación, pero es conveniente reconocer que la existencia de canales jurídicos que fomenten la participación constituyen valiosos instrumentos para que los ciudadanos y sus organizaciones influyan en el rumbo de la acción gubernamental, en la “cosa de todos”, y se fortalezca la práctica de la organización y la participación como medio para la consecución de los derechos.

La esfera local es un escenario privilegiado para el desarrollo de la participación ciudadana, debido a la estrecha y cotidiana relación entre burócratas y ciudadanos –no entre gobernantes y gobernados: se pueden establecer con más agilidad y eficiencia mecanismos de información, consulta, gestión participativa y control de los poderes públicos por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Asumir la participación ciudadana⁷³, como una modalidad de gestión e incluso como una política pública, constituye uno de los retos en los que se ven inmersos los gobiernos locales, aunque muchas veces no se tiene en claro sus formas, implicancia y límites.

Pero, la gestión participativa no debe ser asociada a la confusión de roles. En efecto existen responsabilidades propias e ineludibles de los poderes constituidos, y esferas no compartidas de decisión y actuación, sin embargo ello no es impedimento que en un cúmulo creciente de temas, se inicien procesos de enriquecimiento de la gestión mediante acciones de participación ciudadana. Se estaría equivocando el camino si se confundiera

⁷² Entendiendo por gestión a un conjunto de actividades, político- técnicas, por medio de las cuales se articulan diferentes recursos (humanos, financieros, económicos, naturales, organizacionales) para garantizar las condiciones de producción, funcionamiento urbano, por medio de la elaboración y ejecución de políticas, planes, programas y acciones.

⁷³ Adoptando un concepto amplio de dimensiones de la participación ciudadana comprensivo de toda forma de acercamiento y articulación entre gobierno municipal y sociedad civil.

participación con representación, estos deben ser conceptos complementarios, pero nunca antagónicos.

Emprender el camino hacia una gestión participativa, implica toma de conciencia, cambio de actitudes y asunción de responsabilidades, no solo del gobierno sino también de la ciudadanía.

Promover la participación desde los ciudadanos, actores y agentes locales necesita continuidad, coherencia y articulación con otros principios y valores, que demandan cambios estructurales en las políticas implementadas. Es fundamental propiciar un entorno favorable para su desarrollo, trabajando con sus elementos medulares relacionados: mejoras en la información, la comunicación, transparencia, calidad, respuesta al ciudadano y generación de nuevos espacios e instancias participativas.

La promoción de procesos participativos es una inversión política hacia una nueva legitimidad, no constituye un mero recurso técnico, sino una verdadera inversión hacia la construcción de derechos en el ámbito local.

Borja recomienda y aclara que existe una relación directa entre ciudad y ciudadanía, es decir la ciudad ofrece condiciones necesarias para ejercer la ciudadanía. Estas son: la ordenación física; la seguridad; el acceso a los bienes y servicios básicos; la redistribución social; la integración político- cultural, en que los ciudadanos tiene que expresarse no solamente como voto, sino para exigir políticas públicas; donde todos los miembros tengan los mismos derechos y el espacio público sea, a la vez, un lugar de convivencia pero también un lugar de reivindicación y de reconocimiento.

Hay que ir armando políticas de vivienda a través de la municipalización, y salir de la planificación abstracta, es decir, las políticas urbanas tienen que formar parte de un programa político.

Será, entonces, un programa político es el que determinará las acciones el que deberá evaluar si se necesita de un proyecto diseñado, de un plan jurídico, una concertación entre instituciones en lo público y lo privado, etcétera, pero no deberá partir de un planeamiento ni de un proyecto arquitectónico, debe partir de un programa político de lo que se quiere para la ciudad.

Hemos realizado diversos tipos de análisis y diagnósticos sectoriales de la Ciudad de Posadas, a saber:

- análisis del entorno regional, provincial y local en sus diversas dimensiones (económicos, institucionales, infraestructura y servicios, etc.) mediante información secundaria;
- análisis de la gestión institucional en sus diferentes esferas (nacional, provincial y local) mediante encuestas; análisis de población en áreas o conglomerados de estructuras de clases difusas mediante técnicas de grupos focales;
- análisis por encuestas a hogares residentes en viviendas de construcción y financiamiento público –IproDHa;
- y Diagnóstico Participativo con Población Vulnerable mediante trabajo en talleres.

Es decir un amplio diagnóstico con diferentes técnicas y abordajes metodológicos. Se complementa en esta conclusión una síntesis interpretativa utilizando diversas técnicas. A saber: Árbol de Problemas, Análisis de Juego de Actores, Matriz DAFO, y Análisis Prospectivo

Árbol de Problemas⁷⁴

Efectos	Causas
Fragmentación territorial	Deficiente planificación del gobierno local y de políticas de coyunturas gubernamentales
Fragmentación de políticas públicas	Deficiente coordinación de esferas de gobierno nacional, provincial y local
Discontinuidad de los servicios públicos y falta de servicios urbanos regulares (alumbrado público, electricidad domiciliaria, agua potable, red de cloacas, calles, espacios públicos, etc.);	Ausencia de coordinador Interinstitucional de los servicios públicos
bolsones de pobrezas urbanos (conjunto de indicadores condensados espacialmente);	Estructura de Mercado deficiente en relación a Oferta de Mano de Obra.

⁷⁴ El árbol de problemas es una ayuda importante para entender la problemática. En él se expresan, en encadenamiento tipo causa/efecto, las condiciones negativas percibidas por los involucrados en relación con el problema en cuestión. Confirmado el mencionado encadenamiento causa/efecto, se ordenan los problemas principales permitiendo al formulador o equipo identificar el conjunto de problemas sobre el cual se concentrarán los objetivos del proyecto. Esta clarificación de la cadena de problemas permite mejorar el diseño, efectuar un monitoreo de los "supuestos" del proyecto durante su ejecución y, una vez terminado el proyecto, facilita la tarea del evaluador, quien debe determinar si los problemas han sido resueltos (o no) como resultado del proyecto.

	Mano de Obra de baja cualificación Baja competitividad empresarial
Invasión de espacios públicos;	Ausencia de planeamiento territorial participativo y acordado entre los actores
Contaminación ambiental (residuos sólidos, escretas, quema de basura, contaminación Sonora, etc.	Deficiente recolección de residuos sólidos y de educación ambiental
Saturación de tránsito vehicular	Deficient de transporte public, barrios de vivienda pública lejos del centro y sin servicios y comercios

Tabla de Juego de Actores⁷⁵

Actores	Conflicto	Mitigación
Gobiernos	Los posibles cambios de signos de los gobiernos , nacional, provincial y local pueden atentar con la sostenibilidad de proyectos en el mediano y largo plazo	Acordar políticas de estado entre los niveles de gobierno y partidos políticos a nivel local
Instituciones	La conducción de cada institución impone objetivos previstos sin articular con las demás instituciones.	Coordinación de políticas públicas acordadas entre instituciones y actores de la ciudad
Partidos	Los partidos políticos locales intentan sacar provechos particulares.	Se propone además de una política de estado una participación en la elaboración del proyecto y un acuerdo explícito por parte de los mismos
Grupos locales	Los agrupamientos locales entrar en conflicto al estará lineados partidariamente.	La visión debe der compartida y construida por todos, en eso radica la estrategia del proyecto de ciudad.
Entidad Binacional Yacretá	Realiza obras con presupuestos propios acordados en el ámbito de los países miembros del proyecto y en función a las afectaciones de la represas.	Consultas con las instituciones locales y las organizaciones sociales.
Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (Prov. de Mnes.)	Institución que promueve y desarrolla el mejoramiento de las condiciones habitacionales en la Provincia con fondos nacionales (FONAVI), en función a las demandas habitacionales y las tierras disponibles compradas por las empresas.	Tiene que adecuarse a la planificación territorial inexistente.
Municipalidad de la Ciudad de Posadas	Por ser el territorio en el que se focaliza el problema y tiene como plan maestro el Plan de Ordenamiento Territorial mediante Ordenanza Municipal	Transformarse en ser el ente convocante para la coordinación interinstitucional e intersectorial de las Políticas Públicas Locales.

⁷⁵ Método de análisis de juego de actores, busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados. A partir de este análisis, el objetivo es el de proactivar con los actores facilitando una ayuda para la puesta en marcha de una política de alianzas y de prevención de conflictos.

Matriz DAFO⁷⁶

<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • capacidad de la gestión pública • ausencia de una cultura organizativa que permita superar los ámbitos puramente tecnocráticos y burocráticos; • falta de cultura para acordar políticas de largo plazo 	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • el cambio de estatus de intrusos a propietarios, lo que funcionaría como un anhelo cumplido por los beneficiarios • Recursos Humanos altamente especializado en relocalizaciones involuntarias • Articulación interinstitucional, es decir la posibilidad de incluir a todas las instituciones con pertinencia en el problema • Participación de la población involucrada para diseñar y gestionar las soluciones • Recursos humanos con especializado en emprendimientos productivos y desarrollo local como punto importante para garantizar la sostenibilidad del proyecto en el mediano y largo plazo
<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • descreimiento de la ciudadanía con respecto al mejoramiento de las condiciones de la ciudad; • discontinuidad 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situación económica actual en el país • Disponibilidad de financiamiento, presupuestos y recursos propios • Disponibilidad de tierras por parte del gobierno nacional

El análisis estratégico se basa en identificar el camino que nos permite llevar de la situación presente a la imagen del futuro (Senge, P:1993), el método es el camino a seguir y a la vez el diseño factible de un conjunto acciones y herramientas a ser utilizadas para cumplir las metas. Este consiste en: análisis del entorno, identificación de temas críticos y árbol de problemas, análisis de los involucrados, matriz DAFO y elaboración de escenarios), pero a la vez la visión de los involucrados, donde cada participante aporta recursos necesario para la concreción del plan, es decir que el plan no solo es un momento tecnocrático o un expediente burocrático sino un movimiento sinérgico.

Utilizamos la idea de visión prospectiva, entendiendo por este la construcción de Escenarios, en torno a ella una modelización va a permitir reducir riesgos e incertidumbres en la puesta en marcha de un proyecto porque permitirá identificar los factores claves y

⁷⁶ El Análisis DAFO, también conocido como Matriz ó Análisis DOFA, es una metodología de estudio de la situación de una empresa o un proyecto, analizando sus características internas (Debilidades y Fortalezas) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades) en una matriz de doble entrada. Es una herramienta para conocer la situación real en que se encuentra una organización, empresa o proyecto, y planificar una estrategia de futuro, en este caso de la ciudad. Durante la etapa de planificación estratégica y a partir del análisis DOFA se debe poder contestar cada una de las siguientes preguntas: ¿Cómo se puede explotar cada fortaleza?, ¿Cómo se puede aprovechar cada oportunidad?, ¿Cómo se puede detener cada debilidad?, ¿Cómo se puede defender de cada amenaza?.

sobre ellos implementar la estrategia. La prospectiva permite a su vez analizar los posibles escenarios que se abren al proyecto y una vez seleccionado el escenario principal y los frentes de trabajo apuesta a articular las acciones estratégicas pertinentes.

El método prospectivo es adecuado a los fines de este proyecto por ser un proceso sistemático, participativo, de construcción de una visión a largo plazo para la toma de decisiones en la actualidad y a la movilización de acciones conjuntas. Entendemos por método prospectivo como: el conjunto de “tentativas sistemáticas para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con el propósito de identificar las tecnologías emergentes que probablemente produzcan los mayores beneficios económicos y/o sociales” (OCDE: 2002).

El análisis prospectivo es una manera de articular recursos y aceleración del cambio; esto produce confianza y disminuye la incertidumbre de los participantes; adoptar una visión global y sistemática, tiene en cuenta factores cualitativos y la estrategia de los actores involucrados y movilizar a los actores que posibilitan el cambio, cuestiona los estereotipos recibidos, opta por el pluralismo y la complementariedad de enfoques, utiliza las herramientas y los recursos y los articula para el caso particular, no se basa en los fracasos anteriores ni en las tendencias generales por partir de la filosofía de que el futuro se hace desde ahora (Godet, M: 1993).

La matriz DAFO permite identificar los obstáculos y potencialidades de proyectos, separando las variables y factores intervinientes desde el entorno y desde la gestión, es decir como manejar lo interno en un entorno modificable. La Matriz DAFO a la vez nos permite construir el planeamiento estratégico, expresado en escenarios o entornos futuros, mitigando factores externos e internos, potenciando fortalezas e identificando oportunidades. Esto se complementaría, para el caso de un proyecto a ejecutarse, con un plan de comunicación e información que permitiría hacer eficaz el proyecto fortaleciendo la visión y la cultura organizativa como un capital social organizativo entre los participantes entre sí y el entorno inmediato.

En el inicio de la investigación hemos planteado que: Las obras públicas de gran escala transforman el mercado inmobiliario; el flujo de fondos captados por un sector empresario de la construcción y la expansión coyuntural de la mano de obra en el rubro;

se revalúan las propiedades por plusvalía urbana y con ello la potencialidad de recaudación de tasas e impuestos; se producen desplazamientos territoriales y reacomodamientos de clases sociales; se urbanizan áreas nuevas y prosperan nuevas necesidades de servicios. Este conjunto de procesos simultáneos debieran ser sopesados por los decisores políticos, y la planificación del desarrollo no debería ser solamente un proceso técnico, se trata nada menos que del futuro de los ciudadanos. Surge la necesidad de readecuar los derechos ciudadanos para lograr un gobierno de proximidad que sea participativo y a la vez eficiente. Este conjunto de enunciados puede ser leído como hipótesis de trabajo y surgen las siguientes conclusiones como resultados y proyecciones o escenarios futuros de la investigación.

En la economía:

- Mejoramiento de la infraestructura y servicios
- Valorización del suelo urbano como consecuencia del mejoramiento sustantivo de la infraestructura vial y los servicios, como consecuencia elevación de la renta
- Acumulación de capital en empresas constructoras y consecuentemente fuente de trabajo para la mano de obra local
- Mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población objeto de traslado por afectación superando ampliamente los indicadores de NBI
- Mitigación de impactos de inundaciones, lo que permite proyectar inversiones de largo plazo
- Producción de Plus Valía Urbana como consecuencia de la mejora vial e infraestructura urbana

En la Gestión de la Ciudad:

- Amenaza de la gestión municipal por la no sostenibilidad presupuestaria para mantener los espacios públicos y recreativos nuevos construidos por la EBY, si no se incrementa el presupuesto municipal por recaudación u otros ingresos por ejemplo coparticipación, regalías. Etc.

- El desafío de mantener integrada a la ciudad al haberse construido nuevos barrios, esto conlleva a el planteo de la descentralización de la gestión municipal. Este planteo se vincula a la vez a la necesidad de ordenar el tránsito vehicular y mejorar el transporte público. También a fomentar la autonomía de los barrios en cuanto al desarrollo comercial, trabajo, recreación y servicios de educación y salud. Fundamentalmente en barrios de construcción pública.

En la Estructuración Social:

- Restructuración espacial por relocalización de población asentada a orillas del río originando nuevos conglomerados urbanos
- Reestructuración socio/espacial por temas ya desarrollados en los dos puntos anteriores como ser:
 - o Mejoramiento de las condiciones habitacionales superando indicadores de NBI de al menos 7.000 hogares
 - o Dotación de servicios públicos de gran nivel a los conglomerados urbanos de construcción pública,
 - o transformación de la condición de intrusos a propietarios,
 - o amplia reducción del déficit habitacional de la ciudad 12.000 con NBI en 2005 a 4000 en el 2011.
 - o Mejoramiento de las condiciones socio espaciales con servicios públicos mejorados

BIBLIOGRAFÍA

AUYERO, Javier (2004) Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico. Revista Nueva Sociedad N° 193 Caracas

ARENDT, Hannha (1974) *La Condición Humana* Ed. Seix Barral. Barcelona

BATESON, Gregory (2002) *Espíritu y Naturaleza* Ed. Amorrortu. Buenos Aires

BENHADIB, Seyla (1992) “Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jurgen Habermas” en Craig Calhoun (ed): *Habermas and Public Sphere*, The MIT Press Cambridge (USA)

BOISIER, Sergio (2006) “Una (re) visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico”. En *Universidad y Desarrollo Local* Ed. Prometeo Libros Buenos Aires

BOBBIO, Norberto (1987) *Estado, Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política.* Ed. Plaza y Janes. Barcelona

BORIO, Carlos A. (2010) “¿Quo Vadis Posadas? Reseña sobre la Evolución Urbanística de la Ciudad de Posadas”. Universidad Católica de Santa Fe, sede Posadas, Misiones, Argentina

BORJA, Jordi (2000) *NOTA SOBRE CIUDAD Y CIUDADANIA Nuevos derechos ciudadanos como respuesta a los nuevos desafíos del territorio* Junio de 2000 del libro “La ciudadanía europea” de J. Borja, G. Dourthe, V. Peugeot y A. Espuny .Ed. Península.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (2001) *Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina*; *International Journal of Political Studies*, N° 3, septiembre

CAPEL, Horacio 2009 «Pierre Deffontaines y el desarrollo de la Geografía Humana». *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (Serie documental de Geo Crítica)* (Universidad de Barcelona)

CASTELLS, Manuel

(1974) *La cuestión urbana.* Siglo Veintiuno de España Editores. Madrid

(2000) *La Ciudad de la Nueva Economía.* Conferencia Pronunciada en el Salón del Ayuntamiento de Barcelona, el 21 de febrero de 2000. Editado por Papeles de Población, enero-marzo, n° 27 Universidad Autónoma del Estado de México.

(2005) *La Era de la Información: La Sociedad Red.* Ed. Alianza. Madrid.

CLAVAL, Paul (1980) *Geografía Económica,* Ed Oikos-Tau. Barcelona

CHILDE, Gordon 1950 “La Revolución Urbana” Ed Siglo XXI Bs As.

DOWBOR, Ladislau (1996) “Gobernabilidad y Gestión Local” en *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización.* Hilda Herzer compiladora Colección CEA-CBC Buenos Aires.

ENTIDAD BINACIONAL YACYRETÁ (EBY)

1992c y 2006 (Actualización). “Plan de Acción para el Reasentamiento y la Rehabilitación (PARR)”: Informes Finales Aprobados. C.C. EBY.

2001. “Plan de Infraestructura Social y Medioambiental para culminar el llenado del embalse de Yacyretá (PISMA)”. Informe Final Aprobado. C.C. EBY.

2002b. “Plan Estratégico Yacyretá, para la terminación del proyecto (PEY’ 2002)”. Informe Final Aprobado. C.C. EBY.

2004. “Plan de Terminación de Yacyretá (PTY)”. C.C. EBY.

2005b. “Lineamientos de Ordenación y Gestión Territorial para la Región Metropolitana de Posadas y Encarnación.” Informe Final del Grupo de Trabajo Binacional. C.C. EBY.

2007. “Apoyo al Desarrollo Municipal. Municipios de Argentina y Paraguay”. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo. C.C. EBY.

2009a. “Programa de Medio Ambiente Reasentamiento: Informe de Cierre del Préstamo BID 760/OC-RG”. Informe del Ejecutor. C.C. EBY.

2009c. “El Plan de Terminación de Yacyretá (PTY), estado de ejecución a septiembre de 2009.” Informe de Actualización Trimestral. C.C. EBY.

2010. “El Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá”. <http://www.yacyreta.org.ar/>

ESTEVEZ, Alejandro Miguel (2001) Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la teoría de la Calidad Total. Tesis Doctoral en Curso Université du Québec. Canadá

FORNI, Floreal (1982) La Contribución de la Escuela de Chicago a la sociología norteamericana. La Psicología Interaccionista, el estudio de problemas urbanos y la metodología cualitativa. Centro Editor de América Latina Bs. As

FOUREZ, Gerard (1998) La construcción del Conocimiento. Ed. Narcea. Madrid

FULCO, Carlos 2011 “Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad” Tesis de Maestría Universidad Nacional de La Plata

FUKUYAMA, Francis (2004) La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Ediciones B. Barcelona

GARCÍA CANCLINI, Nestor (1989) Culturas Híbridas *Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Ed. Grijalbo. México D.F.

GARCÍA DELGADO, Daniel (2000) *Estado Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio*. Ed Ariel Buenos Aires

GARRETON, Manuel Antonio (2001) Cambios sociales, actores y acción colectiva. CEPAL. Santiago Chile

GEORGE, Pierre (1974) Geografía Urbana Ed ARIEL. Barcelona

GODET, Michel (1993) *From anticipation to action. A Handbook of Strategic prospective.* Paris. UNESCO

GRAMSCI, Antonio (1998) *La Política y el Estado Moderno.* Ed. Fontamara. Méjico

HABERMAS, Jürgen

(1986) *Historia y Crítica de la Opinión Pública.* Ed Gili. Méjico

(1999) *Ciencia y Técnica como Ideología* Ed. Tecnos. Madrid

HARD, Michael y NEGRI, Antonio (2002) *Imperio.* Paidos. Buenos Aires

HARVEY, David (1998) *La Condición de la Posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Ed Amorrortu. Buenos Aires

HELD, Davis (1997) *La democracia y el organ global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita.* Paidos. Barcelona

HELLER, Agnes (2007) *Reflections on Hegel's saying here is Rhodus here you jump. Conferencia realizada en el II Congreso Internacional Extraordinario de Filosofía.* San Juan Argentina

HOPENHAYN, B. y VANOLI, A. (2001) *La Globalización Financiera – Génesis, Auge y Reformas* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires

ILIVITZKY, Matías (2007) *La estatalidad y las nuevas formas de supranacionalidad.* “V Jornadas de Estado y Sociedad” Cedes-UBA-Conicet. Buenos Aires

INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (IPEC), 2008. *Anuario Estadístico de Misiones.* IPEC, Posadas, Provincia de Misiones, Argentina.

JAMESON, Fredric. (2002) **El Giro Cultural “Escritos seleccionados sobre posmodernismo 1983-1998”** Ed. Manantial Bs.As.

KOLDO ECHEBARRIA (Editor) (2006) “Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina”, BID, 2006, Washington, DC. Capítulos 1 / 2 / 20 y 22.

LASCANO, Marcelo (1999) “Crisis Internacional y Revolución Intelectual” en *Tiempos Violentos Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina.* Atilio A. Borón y otros. Ed. CLACSO Eudeba Buenos Aires

LEVINTON, Norberto. 2007. *YACYRETÁ. Una Nueva Significación. La Relación entre el espacio y sociedad como consecuencia de la implantación de un megaproyecto.* Entidad Binacional Yacyretá. Edit. Goleen Company SRL. Casano Gráfica S.A. Buenos Aires, Argentina.

LECHNER, Norberto (2006) “Estado y Sociedad en una Perspectiva Democrática” en *Estado, Democracia y Ciudadanía* FCE Buenos Aires

LEFÈBVRE. Henri (1980) *Hacia el Cibernantropo, Una crítica de la tecnocracia.* Gedisa. Barcelona

LEWIS, Oscar (1959) *Cultura de la Pobreza* FCE. México

MARSHALL, Terence Humphrey y BOTTOMORE, Tom (2005) *Ciudadanía y Clase Social* Editorial Losada. Buenos Aires

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2003) “Calidad institucional y reforma de la gestión pública: modelos y aprendizajes”. En *Política y Gestión* vol.5 Ed. Homo Sapiens Rosario.

MARX, Carlos 1986 “El Manifiesto Comunista” Ed Cartago. Bs. As.

MAUNIER, René. 1993 “Introducción a la Sociología” Ed. Luz, Santiago. Chile

MAYNTZ, Renate (1998) *Nuevos desafíos de la teoría de Governance* en www.iue.it/RSC/Mayntz.htm.

MINISTRO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, 2008. *Plan Estratégico Territorial: 1816-2016 Argentina del Bicentenario.* Oporto, Graciela Rubén (Coord. Técnica). Editado por Impresora Alloni SRL, Buenos Aires, Argentina.

MUNICIPALIDAD DE GARUPÁ, 2010. *Plan Urbano-Ambiental.* Plan Estratégico Garupá 2025. Inédito.

MUNICIPALIDAD DE POSADAS

2002. “Ordenanza N° 917/02: Código Urbano y Zonificación”. Posadas, Misiones, Argentina.

2010. “Plan Estratégico Posadas 2022”. Posadas, Misiones, Argentina.

2011. “Ordenanza N° 2916/11: Ordenamiento Urbanístico del Frente Fluvial de la Ciudad de Posadas”. Posadas, Misiones, Argentina.

NUN, José (2008) *Nación y Diversidad: Territorios, Identidades y federalismo.* Ed. Edhasa Buenos Aires.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994) *La reinención del gobierno: La Influencia del espíritu empresarial en el sector público.* Editorial Paidós. Barcelona

OSZLAK, Oscar (1993) *Notas críticas para una teoría de la Burocracia Estatal en Teoría de la Burocracia estatal.* Oszlak, Oscar, comp. Bs. As. Paidós

PNUD 2009 *Diagnóstico y Propuesta de Plan Estratégico de Desarrollo para la Microregión Paraná Sur.* Candelaria Misiones

PIREZ, Pedro

1991- *Municipio, necesidades locales y política local.* Ed. GEL. Buenos Aires 1

1995 -*Política y Gestión de la Ciudad.* Centro Editor de América Latina. Buenos Aires

2001 -*Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad Urbana en la Argentina.* Ed. Homo Sapiens

2006 -*Actores Sociales y Gestión de la Ciudad.* Ed Ciudades N° 28. México

PORTER, Michael (1991) *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. CECSA. México

PRATS I CATALÁ, Joan (2002) “Reinventar la Burocracia y Construir la Nueva Gerencia Pública”. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona.

RATZEL, Friedrich. 1914. *Geografia dell'Uomo (Antropogeografia)* Fratelli Bocca Editori Torino

RAYNAL, Graciela (1998) *Sistematización de la política municipal frente a la ocupación de tierras: Ciudad de Posadas 1975-1991 Monografía de Grado Licenciatura en Trabajo Social FHyCS – UnaM Posadas, Misiones*

SASSEN, Saskia (2001) *Los Espectros de la Globalización* Ed. Fondo de Cultura Económica Buenos Aires.

SENGE, Peter M. (2001) *La Quinta Disciplina. El arte y la práctica abierta al aprendizaje*. Granica. México

SIMMEL, Geog (1977) *Filosofía del dinero* (or. 1900), Centro de Estudios Constitucionales. Madrid

SOJA, Edgar

(1992) *Geografías Pós-Modernas. A reafirmacao do espaço na teoría social crítica*. Jorge Zahar. Río de Janeiro.

(2000) *Posmetropolis. Critical Studies of Cities*. Blackwell. Londres

SOMBART, Werner (2001): *Economic Life in the Modern Age*. Nico Stehr and Reiner Grundmann, eds. New Brunswick: Transaction

“**URBIS: Plan Regulador de la Ciudad de Posadas**”. Archivo General de la Gobernación. Posadas, Misiones, Argentina.

VIEYTES, Ruth (2004) *Metodología de la Investigación en organizaciones, mercado y sociedad. Epistemología y técnicas*. Ed. De las Ciencias Bs. As.

WALLERSTEIN, Immanuel (1991) “Análisis de los sistemas mundiales” en *La Teoría social hoy*. A. Giddens y otros Ed. Alianza México D.F.

WEBER, Max (1983) *Economía y Sociedad* Fondo de Cultura Económica. México

WILLIAMS, Raymond (2000) *Campo y Ciudad*. Paidós Bs. As.