

## Introducción

Al finalizar el primer período de investigación se hizo necesario indagar sobre ciertos aspectos que hacen a la vivencia cotidiana de la población de Eldorado, región del Alto Paraná. En primer término, el sitio geográfico, la región, conformaron las configuraciones donde “el lugar y la persona” permitieron identificar prácticas y significaciones sobre el espacio como producciones sociales (simbólicas y materiales) elaboradas en el cotidiano transcurrir de la población local que se representa “Eldorado” como *territorio* de vida, *lugar* de trabajo o esfera de la vida privada. Las costumbres locales, conmemoraciones, rutinas populares, sirvieron para visibilizar e intentar comprender el trasfondo de las reflexiones respecto de la realidad social y cultural, prácticas políticas, formulaciones institucionales, construcción y deconstrucción de la región y la frontera interna y externa. En segundo término, “la región”, se instituye como base para discutir los factores característicos que hacen del Alto Paraná un lugar diferenciado del resto del territorio misionero. A un nivel analítico, sirvieron de disparadores los interrogantes surgidos respecto de los factores que condicionan el desarrollo económico y social así como el grado de vinculación entre las ciudades adyacentes a Eldorado y municipios fronterizos del lado brasileño y paraguayo.

Para el segundo período del proyecto fueron múltiples las limitaciones con que nos enfrentamos para concretar algunos de los objetivos propuestos, las que obligaron a reconfigurar los trayectos metodológicos circunscribiendo el nivel de abordaje de los ámbitos, agentes y fuentes donde se desarrolló la búsqueda de información y construcción de los datos empíricos contenidos en el presente. Debido a la escasez de recursos y tiempo para realizar trabajo de campo en los conglomerados vecinos -en los países limítrofes- nos remitimos a explorar e identificar actores locales representativos que sirvieran para relevar aspectos de vida de frontera desde las vivencias y percepciones de los ciudadanos que mantienen fluido contacto y/o están involucrados en redes transfronterizas de índole familiar, laboral y comercial.

Si bien se realizaron entrevistas a pobladores de barrios periféricos (en los kilómetros 1 y 3) cercanos a la ribera del río Paraná de la ciudad de Eldorado que tienen familiares en Mayor Otaño y cruzan frecuentemente la frontera para realizar compras para su grupo doméstico, cobró mayor importancia para este trayecto recuperar los procesos y las percepciones de los ciudadanos respecto de la política económica del municipio, los nichos productivos ligados a la forestación y los proyectos vigentes orientados a impulsar un pretendido desarrollo económico del territorio expansivo a nivel de la región del Alto Paraná. En consecuencia, se priorizó la presentación de resultados parciales, vinculados a la producción de la tesis de maestría en curso<sup>2</sup>, sobre los siguientes aspectos territoriales: características socio-económicas, aspectos demográficos; estructura social y mercado laboral, economías regionales, dimensión social del trabajo forestal; procesos de regionalización (formas jurídicas e institucionales) y posibilidades de discutir modelos de desarrollo del territorio.

## I. Sitio y región: características, formas jurídicas, instituciones y prácticas

### 1. Características socio-económicas y aspectos demográficos

La Microrregión de Alto Paraná está constituida por 6 Municipios de dos departamentos, Santiago de Liniers, Colonia Victoria, Colonia Magdalena, 9 de Julio y Eldorado, correspondientes al Departamento de Eldorado y colindante a este el Municipio de Puerto Piray correspondiente al Departamento Montecarlo. Según el Censo del año 2001 la provincia tenía una población de 965.522 habitantes y la Microrregión 76.283 habitantes representando el 7,9 % de la población provincial. Las proyecciones de población elaboradas por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censo – IPEC- de la Provincia de Misiones denotan altas tasa de

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Universidad Católica de Santa Fe. Desde el año 2009 es alumno de la Maestría en Ciencias Forestales con orientación en Economía y Administración. Facultad de Ciencias Forestales (UNaM), actualmente se encuentra en etapa de redacción de tesis siendo estos aportes al proyecto de investigación parte del documento base de la misma.

<sup>2</sup> Maestría en Ciencias Forestales: “Análisis de la potencialidad competitiva de las MiPYMES de la industria del mueble de madera sólida y su capacidad para integrarse en la generación de un proceso de desarrollo territorial en la Región del Alto Paraná de Misiones.”

crecimiento poblacional a nivel de la microrregión concentradas principalmente en el Municipio de Eldorado, esto puede expresar un permanente flujo de inmigración poblacional hacia la ciudad de mayor tamaño de la microrregión. En la Tabla 1.1 se observa la población de la microrregión para el año 2001 y su proyección al año 2009.

**Tabla 1.1.**  
**Población Microrregión y Municipios año 2001.**  
**Proyección año 2009**

| Años                         | 2001           | 2009          | Crecimiento Poblacional |
|------------------------------|----------------|---------------|-------------------------|
| <b>Provincia de Misiones</b> | <b>965.522</b> |               |                         |
| <b>Departamento Eldorado</b> | <b>67.726</b>  | <b>78.639</b> | <b>16,11 %</b>          |
| <b>Microrregión</b>          | <b>76.283</b>  | <b>87.706</b> | <b>14,97 %</b>          |
| Eldorado                     | 54.189         | 63.443        | 17,08 %                 |
| Puerto Piray                 | 8.557          | 9.077         | 6,07 %                  |
| Colonia Delicia              | 5.345          | 5.867         | 9,76 %                  |
| 9 de julio                   | 3.811          | 4.634         | 21,59 %                 |
| Colonia Victoria             | 2.678          | 2.803         | 4,67 %                  |
| Santiago de Liniers          | 1.703          | 1.892         | 11,10 %                 |

Fuente: IPEC

El índice de masculinidad es superior a 100 a nivel provincial y departamental, si bien con una tendencia decreciente en las proyecciones de población de los años 2009 y 2015, aun se mantiene con valores superiores a los promedios nacionales. En la Tabla 1.2 se visualiza la proyección del índice de masculinidad para los años 2009 y 2015 y en la Tabla 1.3 la población por sexo según el censo nacional del año 2001.

**Tabla 1.2**  
**Índice Masculinidad 2001 y proyección**

|                    | 2001  | 2009  | 2015  |
|--------------------|-------|-------|-------|
| Provincia Misiones | 101,7 | 101,7 | 101,6 |
| Eldorado           | 101,7 | 101,3 | 100,8 |
| Montecarlo         | 105,6 | 104,0 | 102,7 |

Fuente IPEC

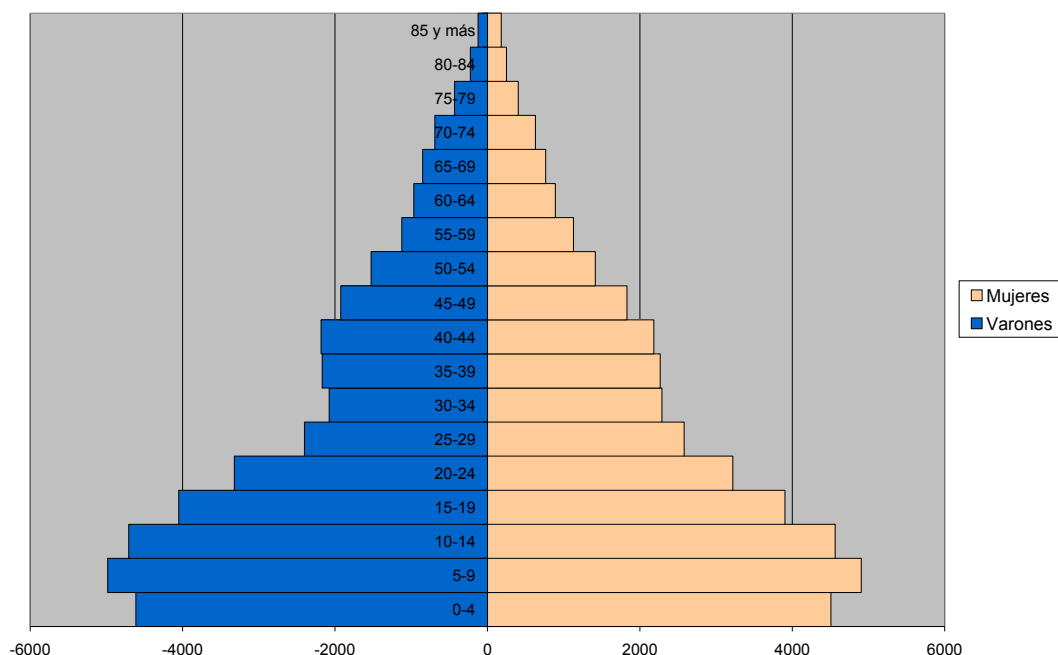
**Tabla 1.3**  
**Población Microrregión y Municipios por sexo año 2001.**

| Localidad                    | Población     |                |                |
|------------------------------|---------------|----------------|----------------|
|                              | Total         | Varones        | Mujeres        |
| <b>Provincia Misiones</b>    | <b>965522</b> | <b>484.323</b> | <b>481.199</b> |
| <b>Departamento Eldorado</b> | <b>67726</b>  | <b>33972</b>   | <b>33754</b>   |
| <b>Microrregión</b>          | <b>76283</b>  | <b>38366</b>   | <b>37917</b>   |
| Colonia Delicia              | 5345          | 2830           | 2515           |
| Colonia Victoria             | 2678          | 1400           | 1278           |
| Eldorado                     | 54189         | 26837          | 27352          |
| Santiago de Liniers          | 1703          | 921            | 782            |
| 9 de Julio                   | 3811          | 1984           | 1827           |
| Puerto Piray                 | 8557          | 4394           | 4163           |

Fuente IPEC

Respecto a la estructura de la pirámide poblacional de la microrregión, esta tiene una estructura con una base muy ensanchada lo que implica una importante población infantil hasta el grupo etario de 10 a 14 años y en los grupos etarios posteriores se observa un importante angostamiento de la misma lo que implica una severa disminución de la población comprendida en los grupos etarios de 25 a 55 años. Esta estructura podría ser explicada por dos causas principalmente, a) emigración poblacional de estos grupos etarios por razones laborales o b) el impacto de una importante tasa de mortalidad infantil en la región disminuyendo la población de esos grupos etarios pese a que habíamos observado que la población en la región crece a tasas superiores a las nacionales. Ver grafico siguiente.

**Pirámide Poblacional de la Micro Región del Alto Paraná (Argentina).  
Año 2001**



Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

La tasa de crecimiento medio de la población provincial del 15,3 % correspondiente a la población proyecta para el año 2010 (proyección de la población 2001), es superior a la tasa promedio país del 9,7 %. También se observa que en relación a los datos del país, el índice de masculinidad de la Provincia de Misiones sigue siendo superior al valor nacional.

**Tabla 1.4**  
**Población total (años 2001 y 2007) y tasa de crecimiento medio anual 2007- 2010**

| Provincia             | Población Total Censo 2001 | Población Total 2007 (2) | % de mujeres |             | Tasa de crecimiento medio anual 2007-2010 (3) |
|-----------------------|----------------------------|--------------------------|--------------|-------------|---|
|                       |                            |                          | [%]          | [%]         | [‰]   |
| <b>Total del país</b> | <b>37.282.970</b>          | <b>39.356.383</b>        | <b>100,0</b> | <b>51,0</b> | <b>9,7</b>                                    |
| Provincia Misiones    | 973.225                    | 1.061.590                | 2,7          | 49,6        | 15,3  |

Fuente: Elaborado con datos de INDEC: Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda 2001 Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, N°31 serie análisis demográfico. (2005).

Respecto a la población urbana y rural en la Tabla 1.5 se observa la distribución de la población de la Microrregión según sea urbana o rural y esta a su vez se desagrega en población concentrada o dispersa. Existe en las últimas dos décadas una tendencia a que la población urbana tiene un aumento sostenido tanto en su peso absoluto como relativo, esto podría estar indicando un aumento de la urbanización de la Micro Región. Sin embargo, su peso relativo todavía está por debajo del promedio nacional (89,44%).

**Tabla 1.5**  
**Población Urbana y Rural -Concentrada y Dispersa- por Localidad. Año 2001**

| Localidades               | Total         | Urbana        | Rural         |              |               |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
|                           |               |               | Total         | Concentrada  | Dispersa      |
| <b>Provincia Misiones</b> | <b>965522</b> | <b>681673</b> | <b>283849</b> | <b>41062</b> | <b>242787</b> |

|                              |              |              |              |              |              |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Departamento Eldorado</b> | <b>67726</b> | <b>47556</b> | <b>20170</b> | <b>7239</b>  | <b>12931</b> |
| <b>Microrregión</b>          | <b>76283</b> | <b>54738</b> | <b>21545</b> | <b>7.649</b> | <b>13896</b> |
| Colonia Delicia              | 5345         |              | 5345         | 2193         | 3152         |
| Colonia Victoria             | 2678         |              | 2678         | 1135         | 1543         |
| Eldorado                     | 54189        | 47556        | 6633         | 1918         | 4715         |
| Santiago de Liniers          | 1703         |              | 1703         |              | 1703         |
| 9 de Julio                   | 3811         |              | 3811         | 1993         | 1818         |
| Puerto Piray                 | 8557         | 7182         | 1375         | 410          | 965          |

Fuente: Censo de población 2001 - Indec

Se sospecha que la estructura de población por edad podría estar ocultando la inmigración y emigración que tiene lugar en la Micro Región del Alto Paraná (Argentina), ya que esta Micro Región es expulsora de mano de obra calificada que no encuentra espacio para desarrollar su capacidad y receptora de mano de obra paraguaya (según el Censo Nacional de Población y Vivienda la población paraguaya representaba el 5,6% y el 6,5% de la población total del Departamento Eldorado y del Departamento Montecarlo, respectivamente).

### Población en situación de riesgo social

El NEA es la región que tiene mayor cantidad de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza e indigencia en el país, el 37 % de las personas están bajo la línea de pobreza y el 13,6 % por debajo de la línea de indigencia, valores muy superiores a los promedios a nivel país, cuyas tasas son del 20,6 % y 5,9 % respectivamente.

**Tabla 1.6**  
**Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza e indigencia. Regiones del país.**

| Región                                   | Bajo la línea de pobreza |             | Bajo la línea de indigencia |             |
|--|--------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|
|  | Hogares                  | Personas    | Hogares                     | Personas    |
|  | en %                     |             | en %                        |             |
| <b>Total de aglomerados urbanos país</b> | <b>14,0</b>              | <b>20,6</b> | <b>4,4</b>                  | <b>5,9</b>  |
| Gran Buenos Aires                        | 13,8                     | 20,6        | 4,4                         | 5,8         |
| Cuyo                                     | 11,2                     | 15,9        | 3,6                         | 5,1         |
| <b>Noreste</b>                           | <b>27,0</b>              | <b>37,0</b> | <b>9,3</b>                  | <b>13,6</b> |
| Noroeste                                 | 22,7                     | 30,6        | 6,2                         | 8,2         |
| Pampeana                                 | 10,5                     | 15,6        | 3,2                         | 4,1         |
| Patagonia                                | 7,4                      | 10,0        | 2,7                         | 3,3         |

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas, como se observa en la tabla 2.2, el análisis de la pobreza por NBI también la Provincia tiene los valores más altos del país de hogares con NBI, llegando a tasas del 23,5 % de los hogares, un valor muy por encima del promedio nacional que están en el orden del 14,3 % de los hogares.

**Tabla 1.7**  
**Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas**

|                           | 2001             |                 |      |
|---------------------------|------------------|-----------------|------|
|                           | Total de Hogares | Hogares con NBI | %    |
| <b>Total del País</b>     | 10.075.814       | 1.442.934       | 14,3 |
| <b>Provincia Misiones</b> | 235.004          | 55.215          | 23,5 |

INDEC: Censo de población 2001

El análisis de las NBI en la medición de población también refleja una altísima tasa de población con NBI la que llega a valores del 27,1 % de la población de la provincia y en comparación al valor promedio nacional que esta en el 17,7 %. Ver Tabla 2.3

**Tabla 2.3**  
**Población con Necesidades Básicas Insatisfechas**

|                           | 2001            |                           |      |
|---------------------------|-----------------|---------------------------|------|
|                           | Población Total | Población Hogares con NBI | %    |
| <b>Total del País</b>     | 35.927.409      | 6.343.589                 | 17,7 |
| <b>Provincia Misiones</b> | 960.002         | 260.271                   | 27,1 |

INDEC: Censo de población 2001

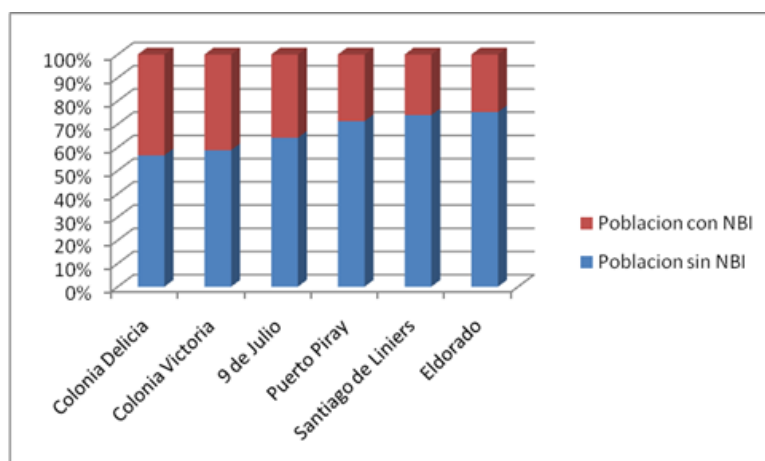
En la **microrregión** existen más de 21.000 personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, lo cual representa el 27,5 % de la población, valor superior a la tasa provincial. En la Tabla 2.4 se desagrega la población y hogares con NBI tanto para la microrregión del Alto Paraná como para cada municipio que integra la microrregión, Colonia Delicia, Colonia Victoria y 9 de Julio son las localidades con mayor pobreza con tasas del 39,0 %, 37,7 % y 32 % respectivamente. Ver Tabla:

**Tabla 1.8**  
**Población y Hogares con NBI para la región y municipios – año 2001**

| MUNICIPIO           | POBLACIÓN TOTAL | POBLACION CON NBI |           | % CON NBI |           |
|---------------------|-----------------|-------------------|-----------|-----------|-----------|
|                     |                 | HOGARES           | POBLACIÓN | HOGARES   | POBLACION |
| TOTAL PROVINCIA     | 965.522         | 55.215            | 560.271   | 23,5      | 27,1      |
| DEP. ELDORADO       | 67.726          | 4.050             | 18.566    | 24,4      | 27,6      |
| MICRORREGION        | 76.283          | 4.564             | 21.016    | 24,3      | 27,5      |
| Colonia Delicia     | 5.345           | 438               | 2.317     | 39,0      | 43,4      |
| Colonia Victoria    | 2.678           | 220               | 1.102     | 37,7      | 41,2      |
| Eldorado            | 54.189          | 3.029             | 13.335    | 22,1      | 24,8      |
| Santiago de Liniers | 1.703           | 97                | 444       | 24,1      | 26,1      |
| 9 de julio          | 3.811           | 266               | 1.368     | 32,2      | 35,9      |
| Piray               | 8.557           | 514               | 2.450     | 26,0      | 28,7      |

Fuente: IPEC. Censo Nacional de Población 2001

En el grafico siguiente se ha ordenado de acuerdo al porcentaje de NBI poblacional los municipios de la microrregión y si bien se observa que Eldorado tiene la menor tasa esta sigue siendo alta en relación al promedio nacional y muy cercano al valor provincial.



Respecto al hacinamiento como otra variable que caracteriza la vulnerabilidad de la población de la Microrregión, se observa un alto porcentaje de hogares en situación de hacinamiento como resultado del alto nivel de pobreza que deriva en un complejo entramado de consecuencias sociales. Ver Tabla:

**Tabla 1.9 Hogares con Hacinamiento. Año 2001**

| Municipio           | Hogares | Hacinamiento del hogar   |                                 |                                 |                                 |                                 |                                 |
|---------------------|---------|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
|                     |         | 0.50 personas por cuarto | 0.51 - 0.99 personas por cuarto | 1.00 - 1.49 personas por cuarto | 1.50 - 1.99 personas por cuarto | 2.00 - 3.00 personas por cuarto | Más de 3.00 personas por cuarto |
| Eldorado            | 13.672  | 2.268                    | 2.235                           | 4.453                           | 1.696                           | 2.325                           | 695                             |
| Puerto Piray        | 1.965   | 285                      | 292                             | 643                             | 261                             | 361                             | 123                             |
| Colonia Delicia     | 1.124   | 116                      | 91                              | 337                             | 184                             | 284                             | 112                             |
| 9 de Julio          | 826     | 107                      | 82                              | 278                             | 106                             | 186                             | 67                              |
| Colonia Victoria    | 583     | 57                       | 55                              | 194                             | 84                              | 153                             | 40                              |
| Santiago de Liniers | 402     | 51                       | 57                              | 126                             | 61                              | 84                              | 23                              |

## 2. Educación

El nivel educativo de la población de la microrregión en términos generales es muy bajo lo que significa un gran desafío para el sistema educativo y la formación profesional acorde a los requerimientos del mercado laboral. Un 34% tiene un nivel de primaria incompleta y un 47% tiene un nivel de primaria completa y/o secundaria incompleta (equivalente a EGB3, requerido hoy como base para la formación profesional de Nivel I según el INET).

**Tabla 2.1. Provincia de Misiones. Población de 15 años o más por máximo nivel de instrucción alcanzado según sexo y grupos de edad. Año 2001**

| Sexo y grupos de edad | Población de 15 años o más | Máximo nivel de instrucción alcanzado |                |                |                |               |                           |               |                        |               |
|-----------------------|----------------------------|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------------------|---------------|------------------------|---------------|
|                       |                            | Sin instrucción                       | Primario       |                | Secundario     |               | Superior no universitario |               | Superior universitario |               |
|                       |                            |                                       | Incompleto     | Completo       | Incompleto     | Completo      | Incompleto                | Completo      | Incompleto             | Completo      |
| <b>%</b>              | <b>100%</b>                | <b>6,33%</b>                          | <b>27,44%</b>  | <b>26,12%</b>  | <b>18,88%</b>  | <b>10,60%</b> | <b>1,64%</b>              | <b>3,54%</b>  | <b>3,23%</b>           | <b>2,22%</b>  |
| <b>Total</b>          | <b>600.695</b>             | <b>38.054</b>                         | <b>164.853</b> | <b>156.909</b> | <b>113.405</b> | <b>63.660</b> | <b>9.869</b>              | <b>21.266</b> | <b>19.407</b>          | <b>13.272</b> |
| 15-19                 | 98.847                     | 2.206                                 | 21.133         | 19.907         | 49.061         | 5.330         | 404                       | 13            | 793                    | -             |
| 20-24                 | 81.675                     | 2.494                                 | 15.612         | 20.287         | 18.004         | 13.230        | 3.239                     | 1.387         | 6.984                  | 438           |
| 25-29                 | 65.746                     | 2.238                                 | 14.054         | 18.202         | 10.975         | 9.036         | 1.937                     | 3.630         | 3.848                  | 1.826         |
| 30-39                 | 116.124                    | 5.235                                 | 28.173         | 33.658         | 15.568         | 14.734        | 2.354                     | 7.667         | 4.328                  | 4.407         |
| 40-49                 | 97.900                     | 6.916                                 | 28.930         | 28.588         | 11.115         | 10.564        | 1.239                     | 4.711         | 2.222                  | 3.615         |
| 50-59                 | 64.242                     | 6.800                                 | 23.847         | 16.943         | 5.102          | 6.059         | 480                       | 2.290         | 831                    | 1.890         |
| 60-69                 | 42.819                     | 5.853                                 | 18.096         | 11.357         | 2.451          | 2.950         | 151                       | 977           | 292                    | 692           |
| 70-79                 | 24.181                     | 4.199                                 | 11.021         | 5.859          | 880            | 1.305         | 54                        | 454           | 94                     | 315           |
| 80 y más              | 9.161                      | 2.113                                 | 3.987          | 2.108          | 249            | 452           | 11                        | 137           | 15                     | 89            |

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El déficit en capacitación formal se trasluce en un de alto impacto en la productividad de la microrregión ya que el 59,89 % de la población no tiene instrucción o tiene la primaria

incompleta o el nivel primario completo. El 29,48 % de la población tiene un nivel educativo que no ha concluido sus estudios secundarios o los ha concluido y el 10,63 % ingreso a la universidad y comprende las personas que han y no han concluido los estudios universitarios. En el próximo gráfico se desagregan los porcentajes por educativo alcanzado. Solamente el 3,5 % de la población a concluido el nivel superior no universitario y 2,22 % ha completado el nivel superior universitario, solamente el 10,6 % tiene el nivel secundario completo.

Respecto al analfabetismo se observa que si bien la tasa ha disminuido con respecto a la última década, se mantienen altas tasas de analfabetismo en la microrregión superando el 6,6 % de la población. Si consideramos los porcentajes de las categorías sin instrucción y primario incompleto llegamos a que más del 33 % de la población no tiene instrucción para desarrollar tareas calificadas en el mercado de trabajo.

**Tabla 2.2.**  
**Tasa de Analfabetismo por sexo según departamento-1991-2001**

| DEPARTAMENTO              | 1991       |            |            | 2001       |            |            |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                           | Total      | Varones    | Mujeres    | Total      | Varones    | Mujeres    |
| <b>Provincia Misiones</b> | <b>8,3</b> | <b>7,6</b> | <b>9,0</b> | <b>6,2</b> | <b>5,9</b> | <b>6,4</b> |
| <b>Eldorado</b>           | <b>8,1</b> | 6,3        | 9,9        | <b>6,6</b> | 5,6        | 7,6        |

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

### 3.Salud

En relación a la situación de la salud de la población, el 61% de la población no cuenta con cobertura de obra social, por lo que dependen exclusivamente de los hospitales público: Hospital SAMIC establecimiento de Nivel de Complejidad IV y el mini Hospital zona Oeste. El SAMIC fue desbordado por la crisis económica dado que al ser cabecera de la Tercera Zona de Salud asiste a una población de 180.000 habitantes, repercutiendo y generando serios problemas por falta de personal, insumos, equipamiento. Existen además 15 Centros Periféricos donde se realizan tareas de vacunación, control pediátrico y de embarazo, atención clínica de primer nivel y distribución de medicamentos y elementos de los diversos programas de salud que atiende a desnutridos y embarazadas.

**Tabla 3.1.**  
**Población sin cobertura de salud en la provincia de Misiones por departamento años 1991-2001 (por porcentaje)**

| Departamentos             | 1991            |  |           | 2001            |  |           |
|---------------------------|-----------------|--|-----------|-----------------|--|-----------|
|                           | Población Total | Pob. sin O.Social/Plan Medico o Mutual | %         | Población Total | Pob. sin O.Social/Plan Medico o Mutual | %         |
| <b>Provincia Misiones</b> | <b>788.915</b>  | <b>368.231</b>                         | <b>50</b> | <b>965.522</b>  | <b>558.399</b>                         | <b>58</b> |
| Eldorado                  | 55.861          | 26.930                                 | 49        | 67.726          | 41.361                                 | 61        |
| Montecarlo                | 30.062          | 13.516                                 | 46        | 34.073          | 18.505                                 | 54        |

Fuente: INDEC, estimaciones de la población por departamento.

**Tabla 3.2.**  
**Tasa bruta de Natalidad y Mortalidad 1980 al 2.006 (por mil hab)**

| Departamentos             | 1990            |                  | 2000            |                  | 2006            |                  |
|---------------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
|                           | Tasa B. de Nat. | Tasa B. de Mort. | Tasa B. de Nat. | Tasa B. de Mort. | Tasa B. de Nat. | Tasa B. de Mort. |
| <b>Provincia Misiones</b> | <b>31</b>       | <b>5,8</b>       | <b>25,8</b>     | <b>5</b>         | <b>19,9</b>     | <b>5,1</b>       |
| Eldorado                  | 32,2            | 6,1              | 23,4            | 4,8              | 20,6            | 5,6              |
| Montecarlo                | 31,8            | 6,1              | 26,1            | 4,5              | 19,7            | 4,2              |

Fuente: INDEC.

**Tabla 3.3.**

**Mortalidad Infantil: Tasas de Mortalidad Infantil Total, Pos neonatal, Según Lugar de Residencia de la Madre . 1994/ 2.006.-**

| Departamentos | 1995        |              | 2000        |              | 2006        |              |
|---------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
|               | total       | Pos-neonatal | total       | Pos-neonatal | total       | Pos-neonatal |
| <b>Total</b>  | <b>22,9</b> | <b>10,7</b>  | <b>21,5</b> | <b>6,8</b>   | <b>16,3</b> | <b>6</b>     |
| Eldorado      | 27,2        | 8,3          | 22,6        | 5,2          | 26,7        | 6,7          |
| Montecarlo    | 14,5        | 7,3          | 23,9        | 0,3          | 4,3         | 0            |

Fuente: INDEC

#### 4.Vivienda

Otro indicador importante para analizar la calidad de vida de la población es el de la vivienda. El tipo predominante es de casas sin instalación eléctrica ni agua potable y el tamaño promedio del hogar es de 4,68 personas. Alrededor de un 23% utilizan la leña o el carbón vegetal como única fuente de combustible para cocinar alimentos.

**Tabla 4.1**

| Total de Viviendas y Hogares (2001) |                         |                         |                         |                       |                       |                       |
|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Municipios                          | Total de Viviendas 1991 | Total de Viviendas 2001 | Total de Viviendas 2001 | Total de Hogares 2001 | Total de Hogares 2001 | Total de Hogares 2001 |
| <b>Provincia Misiones</b>           | <b>180.586</b>          | <b>234.899</b>          | <b>234.899</b>          | <b>235.016</b>        | <b>235.016</b>        | <b>235.016</b>        |
| 9 de Julio                          | 649                     | 826                     | 826                     | 826                   | 826                   | 826                   |
| Cnia Victoria                       | 525                     | 583                     | 583                     | 583                   | 583                   | 583                   |
| Cnia delicia                        | 954                     | 1.124                   | 1.124                   | 1.124                 | 1.124                 | 1.124                 |
| Eldorado                            | 10.282                  | 13.672                  | 13.672                  | 13.679                | 13.679                | 13.679                |
| Stgo de Liniers                     | 367                     | 402                     | 402                     | 402                   | 402                   | 402                   |
| Pto Piray                           | 1.707                   | 1.965                   | 1.965                   | 1.966                 | 1.966                 | 1.966                 |

Fuente: IPEC

En un contexto de déficit habitacional de la microrregión existe una relación de 4,08 habitantes por vivienda, en Colonia Delicia esta relación es de 4,75 habitantes por vivienda y en Puerto Piray la relación es de 4,35 habitantes por vivienda.

**Tabla 4.2.**

| TOTAL HOGARES- 2001    |                 |                |            |
|------------------------|-----------------|----------------|------------|
| MUNICIPIO              | TOTAL POBLACION | TOTAL HOGARES  | %          |
| <b>TOTAL PROVINCIA</b> | <b>965522</b>   | <b>234.899</b> | <b>43</b>  |
| <b>ELDORADO</b>        | <b>67726</b>    | <b>16607</b>   | <b>7,1</b> |
| Colonia Delicia        | 5345            | 1124           | <b>0,5</b> |
| Colonia Victoria       | 2678            | 583            | <b>0,2</b> |
| Eldorado               | 54189           | 13672          | <b>5,8</b> |
| Santiago de Liniers    | 1703            | 402            | <b>0,2</b> |
| 9 de Julio             | 3811            | 826            | <b>0,4</b> |
| Puerto Piray           | 8557            | 1965           | <b>0,8</b> |

Fuente: IPEC

**Tabla 4.3 Indicadores Socio demográficos**

| VARIABLE | MICROREGIÓN | MISIONES | ARGENTINA |
|----------|-------------|----------|-----------|
|----------|-------------|----------|-----------|



|   |           |       |       |
|---|-----------|-------|-------|
| Hogares con NBI <sup>3</sup>                                    | 24,97%    | 23,5% | 14,3% |
| Tasa de Mortalidad Infantil 2006 <sup>4</sup>                   | 26,7 (a)  | 17,1  | 12,9  |
| Relación de dependencia <sup>5</sup>                            | 75,5      | 76,1  | 61,7  |
| Población sin obra social y/o plan de salud privado o mutual    | 61,1% (a) | 57,8% | 48,1% |
| Tasa de Analfabetismo <sup>6</sup>                              | 6,6% (a)  | 6,2%  | 2,6%  |
| Población de 15 y más sin instrucción o con primaria incompleta | 34,1% (a) | 33,8% | 17,9% |

(\*) Debido a la falta de información desagregada por localidades los valores corresponden al Departamento Eldorado. Fuentes: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – INDEC; Anuario Estadístico de Misiones 2008; Estadísticas Vitales 2006

## II. Economías regionales

### 1 .Diagnóstico de la estructura social y demográfica del mercado laboral

La población económicamente activa representa a nivel del dto. Eldorado 22.267 personas y los inactivos 22.008 personas (Censo 2001). A nivel del Municipio de Eldorado, en el mismo período la población ocupada se distribuía de la siguiente manera: empleados del sector público 24,4%; empleados del sector privado 46,4%; patrón 5,7%; trabajador por cuenta propia 19,3%; trabajador familiar 4,2%.

El alto porcentaje de Beneficiarios del Plan Jefes y Jefa de Hogar desocupados, y otros beneficiarios de distintos planes sociales, acompañado con el bajo nivel de instrucción, condiciones no óptimas laborales, el número de inserción laboral, el bajo porcentaje de nivel satisfacción de necesidades básicas, y otros problemas sociales son los que padecen un gran número de habitantes de Eldorado.

#### Tabla

##### Provincia de Misiones según municipio.

##### Población ocupada por categoría ocupacional. Año 2001

| Municipio       | Población ocupada | Obrero o empleado |                | Patrón | Trabajador por cuenta propia | Trabajador familiar |
|-----------------|-------------------|-------------------|----------------|--------|------------------------------|---------------------|
|                 |                   | Sector público    | Sector privado |        |                              |                     |
| Eldorado        | 11.838            | 2.886             | 5.497          | 680    | 2.289                        | 486                 |
| Puerto Piray    | 1.742             | 300               | 1.142          | 30     | 223                          | 47                  |
| Colonia Delicia | 655               | 113               | 380            | 18     | 75                           | 69                  |

<sup>3</sup> *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*: Los hogares con NBI son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto. Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho). Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete. Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela. Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

<sup>4</sup> *Tasa de Mortalidad Infantil*: Es el cociente entre el número de muertes de menores de un año en un período y el total de nacidos vivos del mismo período, por mil.

<sup>5</sup> *Relación de dependencia*: Es un indicador de dependencia económica potencial; mide la población en edades "teóricamente" inactivas en relación a la población en edades "teóricamente" activas. Se interpreta: un valor de 60 significa que por cada 100 personas en edad de trabajar hay 60 en edades inactivas.

<sup>6</sup> *Tasa de Analfabetismo*: proporción de la población de mayores de 10 años que no sabe leer ni escribir.

|                     |     |    |     |    |    |    |
|---------------------|-----|----|-----|----|----|----|
| 9 de Julio          | 723 | 76 | 488 | 12 | 99 | 48 |
| Colonia Victoria    | 396 | 74 | 239 | 13 | 43 | 27 |
| Santiago de Liniers | 298 | 31 | 184 | 6  | 48 | 29 |

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

### La historia laboral y productiva

Eldorado y su zona de influencia fue también parte del proceso de colonización, poblándose fundamentalmente con el aporte de emprendimientos de empresas privadas, que atrajo a un tipo de colono de nivel económico educativo comparativamente más elevado, tales como alemanes, suizos, daneses y en menor proporción ingleses. Las explotaciones originarias, divididas en lonjas a lo largo de curso de agua o picadas variaban entre 25 a 100 has, hoy como producto de las subdivisiones predominan las de 25 has. Las chacras de las zonas presentaban gran diversidad de cultivos, teniendo como cultivos principales a la yerba mate, citrus y forestaciones lo que dio lugar a la instalación de las industrias relacionadas.

Los efectos de la globalización y las políticas neoliberales se hicieron sentir fuertemente en la micro-región, y su principal expresión fue la concentración de los recursos especialmente de la tierra, con el consecuente debilitamiento de la actividad productiva de los pequeños productores en los municipios, que en algunos casos obligó a la reconversión productiva pero en general expulsó mano de obra rural y generó migración hacia los centros urbanos.

Sectores que conforman la economía local

Según datos extraídos del Censo realizado en el año 2001, los sectores de la economía local se distribuyen de la siguiente manera:

**Tabla**

| Categoría de trabajador                | Municipio     | Provincia | País   |
|--|---------------|-----------|--------|
| Obrero o empleado en el sector público | <b>24,38%</b> | 20,52%    | 21,20% |
| Obrero o empleado en el sector privado | <b>46,44%</b> | 38,36%    | 48,94% |
| Patrón                                 | <b>5,74%</b>  | 4,67%     | 6,24%  |
| Trabajador por cuenta propia           | <b>19,34%</b> | 26,11%    | 20,26% |
| Trabajador familiar                    | <b>4,11%</b>  | 10,35%    | 3,37%  |

Fuente: Censo Nacional de Población – 2001- INDEC

En lo que respecta al sector privado la Agencia para el Desarrollo Económico de Eldorado (AGEDEL) ha realizado en el año 2001 un censo económico que arrojó los siguientes resultados: de las 895 empresas que operaban, el 60% correspondía al rubro comercial y sólo un 8% al sector productivo y a su vez el 52% del total eran de tipo unipersonal y un 35% de tipo familiar.

### 2. Explotación forestal

Entre las actividades primarias, la explotación forestal es la principal actividad; la riqueza forestal constituye uno de los principales recursos, no sólo debido a su stock actual (aproximadamente el 36% de los recursos forestales implantados del país se encuentran en la provincia), así también porque las condiciones naturales de Misiones, permiten un crecimiento más rápido de los árboles, con relación al resto del país.

Asimismo, el sector reviste importancia por la mano de obra que ocupa, un gran número de trabajadores en las distintas actividades de la cadena forestal (viveros, plantación, extracción de rollizos, raleo, industrialización y transporte de productos de la madera).

En la actualidad la superficie forestal de la microrregión (bosque nativo y bosque implantado) llega a 28.800 hectáreas, y las actividades de vivero cubren 24,3 ha. De producción a campo y 31.270 metros cuadrados de producción bajo cubierta.

Misiones detenta la mayor superficie forestal implantada del país debido a su fuerte atracción de las inversiones por el rápido crecimiento natural de sus pinares. Existen unas 340.000 hectáreas de bosque implantado en la provincia y se estima que la superficie apta, en el marco de un ordenamiento territorial equilibrado con otros usos del suelo, es de unas 800.000 hectáreas en suelo misionero.

La Ley N° 25.080, promulgada en enero de 1999, establece un régimen de promoción de las inversiones que se efectúen en nuevos emprendimientos forestales. Garantiza estabilidad fiscal por un período de 30 años (extensible a 50 años), excepto en lo que se refiere al impuesto al Valor Agregado. Además, asegura la devolución del IVA correspondiente a compras o importación de bienes y servicios, en un plazo no mayor a un año.

También, la misma Ley establece un beneficio económico no reintegrable para proyectos con una extensión inferior a las 500 hectáreas: de 1 a 300 hectáreas, el beneficio de hasta el 80% de los costos de implantación, y de 301 hasta 500 hectáreas hasta el 20% de dichos costos. Los costos de implantación fueron actualizados, con vigencia para los planes presentados a partir de 2002.

En el año 2002 se detiene la caída en los niveles de plantación registrados en los años anteriores, luego de la devaluación del peso, cuando se produjo una fuerte disminución en la realización de nuevas forestaciones. Esta caída en el ritmo de plantación, se debe a la inestabilidad jurídica - económica y a los atrasos en la devolución del subsidio forestal, provocando un efecto negativo sobre el empleo.

La extracción de rollizos proviene en un 90% del bosque implantado. Se destinan principalmente a la producción de madera aserrada y, en volúmenes ligeramente inferiores, a pastas celulósicas. La producción de madera terciada es importante en el contexto nacional, pero poco significativa como destino de los rollizos.

Misiones comenzó exportando rollizos a principios de la década de los noventa; actualmente se encuentra en una etapa de mayor industrialización de su producción y comercio hacia productos con mayor valor agregado (madera aserrada, molduras y tableros), con la pretensión futura de incrementar las exportaciones de partes de muebles y muebles.

## **Aserraderos**

La industria de la madera es el primer destino en importancia de la producción forestal, que consiste en la transformación mecánica de la madera. Los troncos de mayor diámetro y densidad son procesados en aserraderos para la obtención de madera aserrada y sus subproductos. Las fábricas de pasta celulósica aprovechan los desechos de los aserraderos (astillas y aserrín) y también las plantas de tableros reconstituidos.

La actividad se localiza principalmente en el noroeste de la provincia, en la zona denominada Alto Paraná, en los departamentos de Libertador Gral. San Martín, Montecarlo, Eldorado e Iguazú.

La provincia de Misiones concentra buena parte de la industria del aserrado del país y, particularmente, la mayor parte de la industria dedicada al aserrío de madera de pino. Los establecimientos que conforman la actividad, muy heterogéneos, desde microempresas que trabajan artesanalmente hasta grandes industrias exportadoras con tecnologías de última generación, con fuerte predominio de los establecimientos de pequeña dimensión.

Las pequeñas y medianas empresas son las más afectadas por los vaivenes del mercado interno, especialmente la actividad de la construcción, principal destino de sus productos. Las posibilidades de este segmento de aserraderos se podrían basar en la producción, de tipo artesanal (molduras, componentes de muebles) que permita posicionar sus productos en forma diferencial en el mercado saliendo de los comodites.

Las exportaciones de madera aserrada tuvieron un comportamiento muy dinámico en los últimos años; pasando a ser el segundo producto en importancia en el total de exportaciones provinciales, luego de la pasta química.

En 2004 las ventas al exterior a nivel provincial ascendieron a 65 millones de dólares, constatándose un incremento del 38% con respecto al año precedente, el 17% correspondió al aumento en el volumen exportado, con 207 mil toneladas y, a la mejora en los precios, el 18%. La madera aserrada de coníferas, espesor mayor a 6 mm es el principal producto exportado. Los envíos a Estados Unidos concentraron la mitad del valor de las ventas; República Dominicana, China, Paraguay, España y Brasil constituyen otros mercados donde la madera misionera tiene una presencia creciente.

### **Tableros**

En la provincia existen alrededor de 30 plantas de tableros reconstituidos, compensados, de láminas y chapas, y una fábrica de tableros MDF (Medium Density Fiberboard). La industria del tablero compensado o laminado (madera terciada) utiliza los rollos laminables, que son troncos muy gruesos aptos para ser sometidos al proceso de bobinado.

El importante emprendimiento de diversificación realizado por Alto Paraná, fue la puesta en marcha de la planta de MDF, localizada en Puerto Piray, con capacidad de producir 250 mil metros cúbicos de tableros de fibra de mediana densidad al año. El destino es mayoritariamente al mercado externo, y en menor porcentaje al mercado local en la industria del mueble.

### **Pasta celulósica y papel**

Mediante la transformación química de la madera, se obtiene la pasta celulosa, que se emplea en la elaboración de papel y cartón. La provincia concentra más de la mitad de la producción nacional de pasta química y el 8% de la producción nacional de papel. La estructura productiva de la industria presenta un alto grado de concentración en tres establecimientos industriales. La mano de obra ocupada en el sector se estima en el orden de las 900 personas, en 2002.

La principal empresa, Alto Paraná, localizada en Puerto Esperanza, Departamento de Iguazú, produce alrededor del 80% de la celulosa provincial y exporta gran parte de su producción. En Montecarlo se ubica otra planta productora de pastas (Pastas Celulósicas Puerto Piray), de reducidas dimensiones, que ha operado en forma intermitente durante los últimos años, destinando su producción mayoritariamente al mercado interno.

En Puerto Mineral, departamento Libertador General San Martín, se ubica Papel Misionero, empresa de origen estatal, privatizada en el año 1998, integrada en todas las etapas de producción; posee un vivero de huertos semilleros clonales, que aseguran la provisión de madera uniforme, plantaciones forestales propias y un proceso industrial completamente integrado, desde la obtención de celulosa hasta la fabricación de papel Kraft liner y de papeles bolseros, orientando su producción en un 85% al mercado interno.

Las industrias del sector presentan una producción con tendencia creciente, registrándose aproximadamente 443 mil toneladas de pasta celulosa y 90 toneladas de papel, en 2002. La producción de pasta se ve influenciada por evolución de los precios en el mercado internacional, mientras que la empresa de papel consolida su posición en el mercado interno.

El sector, capital intensivo, registra inversiones efectuadas por Alto Paraná, que incrementó la capacidad instalada en el orden del 10%. En cuanto a Papel Misionero, mejoró la posición competitiva con la incorporación de un equipo para la producción del papel «clupak» que se emplea para fabricar bolsas de 50 kgs. (embalaje de cemento, cal, azúcar, etc.). Este papel se estaba importando ya que se había discontinuado su fabricación en el país.

La mayor parte de la producción de pasta celulosa se comercializa en los mercados internacionales, constituyendo el principal producto de exportación de la provincia.

El mercado internacional de pastas celulósicas se caracteriza por fuertes fluctuaciones en sus precios, en parte ligadas a los stocks existentes. Las exportaciones del sector celulósico enfrentaron precios, por lo general, deprimidos durante el período 1996-1998; a partir de mediados de 1999 se inició un proceso de recuperación que continuó durante el año 2000,

con niveles de precios muy por encima de los vigentes a principios del año anterior. A partir de 2001 los precios volvieron a caer, estabilizándose en los dos últimos años.

En términos físicos, las exportaciones totales de pasta celulósica muestran un comportamiento creciente, en el año 2004 se vendieron 253 mil toneladas. El valor de estas ventas, que en 2004 ascendieron a más de 133 millones de dólares, presenta fluctuaciones debido principalmente a la tendencia de los precios antes explicada. Cabe destacar que en 2000 se registró el récord de ventas externas, con casi 151 millones de dólares. Las ventas al Brasil son las más importantes, seguidas por Francia y Bélgica y son crecientes exportaciones a China.

Con respecto a la producción de papel, principalmente orientada al mercado interno, no tiene problemas de colocación en tanto este mercado está insuficientemente abastecido por la producción local. Las exportaciones de papel de envolver y empaquetar, que en 2004 ascendieron a casi 5 millones de dólares, tienen como principal mercado a los países limítrofes, con predominancia de Brasil, y en menor escala Chile, Paraguay y Uruguay.

### **III. Microrregión Alto Paraná de Misiones**

#### **1. La microrregión. Formas jurídicas y estilos institucionales**

##### **El fenómeno intermunicipal en el esquema del derecho argentino**

El campo jurídico presenta una escisión que va desde lo formal a lo informal cuyo rango permite situar lo denominado "intermunicipal". Existen tres instancias que se deben tener en cuenta:

A-Lo formal: personas jurídicas privadas y públicas (estatales y no estatales).

B-Lo informal (contratos, redes, delegaciones, etc.).

C-Zonas críticas.

En ese plano aparecen, en principio, circunscriptas las "personas jurídicas privadas" que a su vez comprenden: A-1-1 Sociedades civiles y comerciales (fin lucro); A-1-2 Asociaciones civiles y fundaciones (fin bien común); A-1-3 Cooperativas y mutuales (fin bien común).; A-1-4 las tres categorías anteriores pueden tener participación estatal (conformarían una nueva y distinta categoría a analizar en otros estudios). Por otro lado, están las "personas jurídicas públicas no estatales", que se caracterizan por el tipo de participación del Estado, a saber:

A-2-1 con participación estatal (consorcios y obras sociales dirigidas).

A-2-2 sin participación estatal (Iglesia Católica y las corporaciones públicas, estas últimas son los colegios profesionales, los sindicatos y las cámaras empresarias). Es preciso aclarar que si bien no participan del fenómeno intermunicipal tienen cobran relevancia en el desarrollo de "lo público no estatal".

Finalmente las "personas jurídicas públicas estatales" se distribuyen entre: A-3-1-Territoriales o de competencia general: Estado, Provincias-Ciudad autónoma de Buenos Aires-Municipios, (en ese caso se trata de 4 niveles de gobierno argentinos con la salvedad que los municipios no son sujeto de la relación federal).

Luego, A-3-2-Institucionales o de competencia limitada: entes autárquicos (ej. entes reguladores, algunas obras sociales, el INTA, entre otras); universidades nacionales; órganos extra-poder (defensoría del pueblo, autoridades administrativas independientes) la región interprovincial.

Si está contemplado por ley o constitución provincial se situarán tanto a las "áreas metropolitanas" como las figuras de "micro región".

#### **2. Configuración del marco legal de la Microrregión**

##### **2.1. Análisis del Régimen Municipal**

La "materia municipal" en Argentina es de derecho público provincial, en consecuencia la Nación no tiene competencia para ordenar o legislar de modo uniforme. En el plano constitucional federal se establecen algunas pautas, sobre todo en el nuevo artículo 123.

Pero la regla es que por imperio de los artículos 5 y 121 de la C.N. ha dicho la CSJN en fallos 199:423 que la materia municipal es ajena a la Nación, pues el alcance y límites de las facultades municipales las fijan las provincias (claro que con el límite del actual 123 y

los principios básicos que aseguran en todo el país un estándar en materia de organización estatal). Esto es lo que determina entonces que Argentina no tenga un régimen municipal uniforme sino diversos como tantas provincias y aún dentro de estas puede haberlos diferentes.

La incorporación del artículo 123 opera hoy como clave de bóveda del edificio de la autonomía municipal. Usamos la figura de la construcción de la catedral (Nino, 1992): Si el techo está dado por el artículo 5 cualificado por el 123 de la carta magna las paredes las componen las disposiciones de las constituciones provinciales (recordemos que precisamente el ciclo de reformas provinciales previo a 1994 fue una fuente inestimable para justificar el nuevo artículo 123). Lo que no es “edificio” es el “para que de todo el sistema”: allí entran las conductas de los operadores, los procesos reales vinculados al fortalecimiento o debilitamiento de lo local. Pero este “interior” del sistema se vincula a su vez con el exterior o contexto constitucional, que es quién le impone los límites y le da o quita vitalidad al proceso.

El texto constitucional resultó claro, concreto: cada Provincia debe “asegurar la autonomía municipal...reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. En relación al significado de los cuatro órdenes que hacen a la autonomía (Hernández, 1997) tenemos el **“institucional”**: podrá haber provincias con municipios que reconozcan el dictado de cartas orgánicas en todos los municipios o solo los más importantes; **“político”** el respeto del régimen republicano y democrático en lo local es fundamental si bien pueden existir diferentes formas de gobierno local, diferentes sistemas electorales, etc.; **“administrativo”** aquí la potestad provincial es extensa pues atañe a materias como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, modelos de gestión, en fin, las competencias materiales; **“económico-financiero”** también hay buen margen de regulación provincial, claro que entendiendo el poder tributario local como originario.

Horacio Rosatti por su parte funda un esquema de interpretación “gradualista” afín a la materia, porque hay un amplio margen de regulación en cada Provincia a partir de las cinco notas clásicas que este autor ha pautado antes y después de 1994: autonormatividad constituyente, autocefalía, autarquía, materia propia y autodeterminación política (Rosatti, 1998). La autonomía es un proceso, no un juego de suma cero. Y es un juego que todos jugamos: el derecho no tiene el monopolio en las definiciones, incluso en la regulación “institucional”. El derecho que resulta de las reformas constitucionales contemporáneas es concertado, obra de políticos y no solo de juristas. Un concepto polisémico, relacional y de textura abierta como la “autonomía municipal” resulta así captado y modelado por diversos discursos, siendo el jurídico uno más.

El grado de desarrollo de la autonomía municipal depende entonces de cada Provincia, la cual puede siempre hacer de más pero no de menos, pues en este último caso el derecho opera como límite correctivo o reparador en cabeza de la CSJN. Pero hasta que no se de una situación de grave o importante restricción de la autonomía municipal el diseño provincial – aun cuando no se lo comparta o sea ineficaz- no es inconstitucional y por ende es válido. En concreto: Buenos Aires es el Estado Provincial más importante sin embargo tiene el régimen municipal menos autonómico y así la Provincia asume como competencia propia lo que es básicamente concurrente -medio ambiente- e incluso lo que es típicamente local -el ordenamiento territorial- lo que es imposible en el resto de los municipios argentinos donde hay una clara asignación competencial local en estos puntos.

Entendemos que el derecho es preventivo y operativo confiamos en que las autoridades provinciales –y locales en base al ejercicio de sus derechos propios- avancen en una concepción de la autonomía que profundice su rol de cara a los nuevos desafíos. Y el derecho luego lee dichos avances “dándoles reconocimiento atributivo”; tal como lo hizo el Superior Tribunal Cordobés en el caso “Cooperativa de Obras y Servicios Públicos de Río Cevallos Ltda” del 16-5-2003 donde califica la autonomía como “...el poder municipal es, en pequeño, una reproducción del estado federal y provincial. En las materias que caen dentro de su jurisdicción, pueden ejercitar una verdadera función legislativa de creación de derecho nuevo”. Se reconocen entonces expresamente “poderes implícitos” “...en la medida que no sean incompatibles con las funciones de los poderes del Estado Provincial”. Pero siendo el Provincial un “Estado plurilegislativo” los inevitables conflictos competenciales se guían por los principios de “competencia, territorialidad y supremacía”...lo que determina, según los casos, la prevalencia de la de mayor jerarquía en tanto no se vincule a materias exclusivas de los gobiernos locales, ya que en esta última hipótesis cabe hacer excepción al principio de

supremacía a favor de la aplicación prevalente de la norma local atinente a una competencia exclusiva”.

Esta caracterización de la autonomía formulada por el Superior Cordobés es la correcta, puesto que permite que cada nivel territorial actúe por sí y coordine. Cuando median conflictos no los resuelve de modo dilemático sino equilibrando las competencias y si corresponde respetando la primacía de la “materia propia municipal” (Losa, 1995).

Volvemos a ver entonces el tema de las competencias municipales, las que dependen del grado de autonomía municipal que asegure determinada Provincia. Es que así como el federalismo se organiza en materia competencial con “principios jurídicos” que luego las leyes toman o no, así también la competencia municipal se organiza. Siendo la competencia “la aptitud legal para obrar” distinguimos la material (relativa al contenido) de la territorial o jurisdiccional. No olvidemos que en materia de distribución de competencias Nación-Provincia-Municipios se trata de un proceso de distribución del poder (y este no es solo político, ni territorial sino económico, financiero, de gestión de servicios, jurigenético, etc.). Por ello indicamos como regla la “buena fe”: que la Provincia no haga al municipio lo que la Nación a veces le hace: expropiar competencias o subordinarla ilegalmente.

En nuestro caso partimos del principio jurídico de “materia propia” o de “interés público local” como ejes para analizar el tema a nivel constitucional provincial e infraconstitucional. Los criterios son tres: 1 taxativo (se determinan expresamente todas las competencias materiales locales); 2 residual (lo que no asume como competencia propia la Provincia es entonces local) y 3-enunciativo (es competencia local lo atinente al “interés local”). Lo habitual es que se parte del criterio nro. 3 combinado con el nro. 1.

Y la regla también es la concurrencia en la relación Provincia-Municipios pero con una gran diferencia, pues el municipio no tiene poderes preexistentes (como en cierto modo tuvo la Provincia) sino poderes propios (derivados de su naturaleza autónoma). Por ello es habitual que haya competencia concurrente en varias materias (tránsito, medio ambiente, salud, desarrollo económico, cultura, etc.) y esto se resuelve como decíamos por “principios”, tal el de “subsidiariedad”: lo que la escala determine como superior a lo local deberá ser provincial y a la inversa.

De allí que el tema de las competencias al interior de cada Provincia también es un tema muy parecido al del federalismo: la lista es abierta y no cerrada, los principios ordenan pero no solucionan por sí mismos, ya que la solución es una combinación de reglas económicas, políticas y jurídicas donde la “escala” es tal vez la clave de actuación.

Así durante buena parte del S. XX el Estado de Bienestar determinó un modelo competencial municipal limitado y con el fin de dicho modelo colapso el municipio porque se le impusieron de derecho y de hecho competencias que no tiene posibilidad real de ejercer (el sistema argentino está altamente concentrado en materia tributaria, económica y política). En los inicios del S. XXI y cuando hemos dejado de lado el Estado de Bienestar de modo abrupto sin saber todavía bajo que modelo global nos regiremos (García Delgado, 2003) la cuestión de las competencias locales es un nudo dentro de un fenómeno muy amplio.

La Corte Nacional tiene dicho de modo pacífico que en nuestro federalismo las competencias concurrentes son la regla, no la excepción.

Está claro también que el plano jurídico va de la mano de otros, puesto que el ejercicio competencial concreto depende de las condiciones del contexto no jurídico, que es quien determina por razones de escala que hace y que no hace cada unidad territorial.

Dicha determinación tiene en el marco jurídico un carril de debate y de límites que por sí mismos no son rígidos sino sus intérpretes. A su vez aquellas competencias concurrentes si no se ejercen “coordinadamente” difícilmente sean funcionales, fenómeno este afín a cualquier Estado Federal Contemporáneo.

La coordinación vertical puede ser forzosa (no recomendable pero puede ser la ultima ratio en procesos graves) o inductiva (es la que gana lugar en el federalismo norteamericano). La coordinación horizontal es la ideal pero no resulta suficiente (cuando la escala determina el proceso interlocal como superior a su territorio allí aparece la Provincia y la Nación como factores que deben intervenir claramente).

La vía legislativa para resolver los problemas competencias es necesaria pero insuficiente. Necesaria porque hay materias que sí merecen depuración normativa, paralelo a ello deberá mediar un proceso de convalidación de la otra esfera involucrada (vía ratificación legislativa o convenios interjurisdiccionales). Insuficiente porque la ley hace tiempo que perdió la centralidad como fuente del derecho (los principios jurídicos ocupan hoy su lugar, los que están en cabeza del intérprete concreto, sea este operador del derecho o no). A su vez la velocidad y complejidad del entorno determinan como no viable la solución legislativa, pues esta cosifica y estandariza procesos que requieren flexibilidad operativa: de nuevo volvemos a los principios jurídicos como forma de ir resolviendo los problemas competenciales.

## **2.2. Políticas para Superar el Inframunicipalismo.**

Del análisis surge que una de las problemáticas más patentes que afronta la microrregión es la situación de **INFRAMUNICIPALISMO** en la que se encuentran cinco de los estados municipales miembros.

Esta situación no es un fenómeno propio de la región, sino que este es un fenómeno que se da en todo el territorio, tanto nacional como provincial, y a escala global

Este fenómeno de inframunicipalismo, se ve agravado en razón que muchos autores y líderes políticos remarcan la necesidad de emprender procesos de descentralización, lo que requeriría que los municipios asuman nuevas funciones. No obstante, la realidad indica que muchos gobiernos locales tienen pocas posibilidades de asumir exitosamente la gestión de nuevas competencias por lo que estas presiones, lejos de fortalecer, pueden debilitar aún más su presencia institucional. Esta situación es más crítica en los pequeños gobiernos locales argentinos cuyas estructuras y presupuestos reducidos condicionan negativamente a sus autoridades políticas en la asunción de nuevas competencias. Esta relación directa entre tamaño y funciones amerita el estudio de los factores que facilitan o promueven la constitución de gobiernos locales en localidades de escasa población.

El régimen municipal argentino establece un parámetro poblacional, para determinar la categoría de municipio a un determinado territorio. Este parámetro puede estar fijado por la propia Constitución Provincial, como por leyes dictadas en su consecuencia. Este es el caso de la Provincia de Misiones.

Es la Ley Orgánica de Municipalidades (L.O.M.) XV – 5, antes ley 257 la que establece la constitución de municipios, estableciendo un número superior a los 400 habitantes, para categorizar como municipio. La ley XV – 8 (antes Dec. Ley 1839/83), determina a los 75 municipios de la Provincia, y establece las categorías de los mismos en dos, primera para aquellos que tengan una población de 10.000 hab., y segunda para los de menos de esa cantidad.

La diferencia fundamental entre ambos, es que solo a los municipios de primera categoría se les reconoce la facultad de dictar su propia Carta Orgánica, quedando regidos los de segunda categoría por la propia LOM.

Las premisas básicas del principio de subsidiariedad (transparencia y eficacia de la acción de los poderes públicos) no pueden ser aseguradas en muchos de los pequeños gobiernos locales argentinos, debido a la preeminencia de prácticas políticas arcaicas (caudillismo, cooptación, etc.), el reducido gasto público asignado en general a este nivel de gobierno (menos del 8%), la escasez de fuentes de recursos genuinos y/o de voluntad recaudatoria, la dependencia de las transferencias provinciales para la cobertura de sus gastos más básicos (p.e. nómina de personal) y el bajo nivel de ingresos de sus habitantes, entre otros (Iturburu, 1999b).

Así es que existe una debilidad estructural en cinco de los seis municipios que componen la microrregión (Cnia. Victoria, Cnia. Delicia, Pto. Piray, Stgo. De Liniers, y 9 de Julio), que hace difícilmente puedan prestar los servicios públicos mínimos y mucho menos puedan asumir nuevas competencias.

Esta situación no inhabilita de por sí a que estos municipios, puedan asumir los roles que se les plantea al incorporarse como actores del Plan Estratégico Microrregional. Pero hace que se deban recurrir a herramientas institucionales innovadoras para superar éste déficit.

En este sentido, la “Cooperación Intermunicipal” se plantea como uno de los arreglos institucionales que permiten fortalecer y/o dar viabilidad a las estructuras vigentes, ayudando a superar las limitaciones de escala o el desafío del desarrollo regional, específicos de los



pequeños centros urbanos, o colaborando en la resolución de los problemas de coordinación, de interacción urbana o de derrame de los recursos de unos gobiernos locales hacia otros, propios de los municipios contiguos.

Es en Europa donde el asociacionismo fue uno de los remedios ante la crisis del municipalismo tradicional, el que se caracterizaba por el siguiente estado de cosas: pequeños municipios aislados, problemas de infraestructura intermunicipal que ni los gobiernos locales ni nacionales resolvían, administraciones locales sin recursos y la existencia de países que, como Francia, tenían antes de 1970 más de 37.000 municipios. Esta situación quiso revertirse por los Estados mediante la unión forzosa de municipios y fracasó estrepitosamente. Pero cuando los propios gobiernos locales decidieron agruparse -si bien tuvieron asistencia de la Nación- los resultados fueron exitosos. Este aspecto, nuevamente, demuestra que lo municipal y lo intermunicipal no se agotan en los tópicos de la eficiencia y la racionalidad, sino que lo político y lo democrático son esenciales.

Estos fueron y son procesos complejos, donde los principios jurídicos en la materia se aplican combinadamente y no aislados: "a) El principio del Estado social exige que la nueva ordenación territorial sirva a una más eficaz prestación de servicios. b) El ejercicio auténtico de la democracia local exige municipios eficaces. c) Desde la perspectiva de la división de poderes solo los municipios fuertes pueden constituirse en un contrapoder frente a la Administración del Estado. d) También los principios generales de economía y ahorro sirven para concretar el interés general...Todos estos principios tienen, a juicio del tribunal, el mismo rango que la garantía de la autonomía local".(7)

Pero el asociacionismo contemporáneo no sólo tiene como metas la solución de problemas comunes, la realización de obras y servicios inalcanzables unilateralmente o la supervivencia administrativa del municipio como tal, aspectos estos que empobrecerían el rol del actual y futuro fenómeno asociativo.

El salto es tan cualitativo como cuantitativo, pues sus fines hoy son el fomento de lo territorial y el desarrollo regional, que requieren precisamente de determinadas estructuras intermunicipales. Así, el asociacionismo actual difiere también del antiguo por otro dato esencial: antaño, las relaciones eran casi exclusivamente uniformes y horizontales (entre municipios y-o comunas). Hoy, las relaciones se dan de modo múltiple (el gobierno local junto a todos los sectores de la ciudad y la región, sean privados como públicos, desde las empresas, las universidades y establecimientos educativos, pasando por instituciones intermedias, culturales, los agentes y empresas de salud y todo otro que sea parte del desarrollo local integral) como también vertical (municipio-Provincia-Nación-Organismos internacionales-ciudades de otros países). A estas relaciones se suman, como novedad en el derecho argentino, las federaciones y asociaciones de municipios, las que cristalizaron en el año 1997 en la Federación Argentina de Municipios, reconocida como persona jurídica por la ley nacional 24.807.

"Actualmente los municipios, para operaciones de inversión, proyectos de fomento territorial y de desarrollo económico, pueden asociarse en el seno de estructuras intermunicipales. Transfieren en estos casos sus competencias específicas en razón de la materia a la estructura intermunicipal. Se busca por medio de la intermunicipalidad crear comunidades de municipios para operaciones de ordenamiento del espacio, de desarrollo económico o de cualquier objetivo de interés intermunicipal. La intermunicipalidad se puede dar de distintas formas, de una manera flexible y modulable, sobre el tipo de contrato o convenio que pueden utilizar diferentes soluciones institucionales."(8)

La figura del consorcio -clásica en el derecho municipal argentino- sigue vigente en este nuevo desarrollo del asociacionismo. Su estructura jurídica sencilla, compuesta por un Estatuto y Reglamento, sus autoridades tan funcionales como directas (un Consejo de Administración,

---

<sup>7</sup> Sosa Wagner, Francisco y de Miguel García, Pedro. "Creación, supresión y alteración de términos municipales", 1ª edición, pág. 119. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.

<sup>8</sup> Herrero Pons, Jorge y Laurent, Daniel. "Estudio comparativo sobre cuestiones intermunicipales: Argentina-Francia", pág. 2. Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación Argentina y Centro Nacional de la Función Pública Territorial de Francia. Buenos Aires, 1996.

por lo común formado por un Presidente, un Secretario, un Coordinador, vocales y revisores de cuentas) elegidas por los representantes de cada miembro (el intendente o presidente comunal, previa convalidación por ordenanza) permite contener numerosos emprendimientos y adaptarse a los nuevos requerimientos.

No obstante, algunas materias requieren de nuevas figuras jurídicas, como ser las uniones transitorias de municipios, los contratos de colaboración, la formación de institutos autárquicos intermunicipales, las áreas urbanas y metropolitanas, que se van configurando poco a poco en el ordenamiento municipal argentino, que como otros se abre a lo intermunicipal.

El caso francés, con un ordenamiento restrictivo de lo municipal, da cuenta a partir de los ochenta de numerosas fórmulas jurídicas, creadas por ley nacional, como ser: los acuerdos y conferencias intermunicipales (los concejos firman acuerdos y ejecutan cada uno de ellos, siendo la conferencia el lugar de debate), las asociaciones intermunicipales (de vocación única, múltiple y mixtas, en este caso formadas por personas privadas y públicas y diferentes entes territoriales. Estas asociaciones son similares a los consorcios argentinos, pero tienen la posibilidad de percibir impuestos directamente). Se suman a éstos, las áreas urbanas (que se diferencian de las asociaciones porque hay mayorías calificadas para las votaciones y la competencia le puede ser delegada no de abajo para arriba, sino desde el Estado) y las comunidades urbanas (en este caso con mayores competencias y también con capacidad tributaria).

Este ejemplo ayuda a comprender no sólo la diversidad de fórmulas jurídicas que el fenómeno asociativo requiere para desarrollarse, sino dos aspectos que resultan centrales y la actual práctica intermunicipal argentina no pudo dilucidar: lo jurídico es secundario, en tanto lo político es lo realmente constitutivo del fenómeno (sin una clara y sostenida voluntad política de los gobiernos locales el asociacionismo no existe). El otro elemento es que lo intermunicipal consolidado se constituye en un segundo nivel de la administración local. Es decir, en Europa la realidad indica que lo intermunicipal es un nivel más del "gobierno de la ciudad" (Borja y Castells, 1997).

Estas notas, apenas germinales en la praxis argentina, son las que perfilan el nuevo asociacionismo nacional, el que se inserta en una particular escala territorial y poblacional, que urge de fórmulas interlocales y microregionales.

### **2.3. INSTITUCIONALIZACION DE LAS MICRORREGIONES**

Como se señaló anteriormente, en la Argentina, existe un proceso de descentralización de hecho y derecho, que termina proponiendo mayores competencias a los municipios, que por su debilidad estructural, es muy difícil que logren asumirlas de una manera real y concreta, ni siquiera aspirando a una manera ineficiente.

Dentro de este contexto es explicable la potenciación de los municipios y la asunción de nuevos roles y funciones por parte de éstos. Por un lado los procesos "de jure" de descentralización que transfieren servicios y funciones desde los niveles de gobierno superiores y por otro, la "descentralización de facto", que se produce cuando el Estado, por insuficiencia de medios económicos, por ineficiencia u otras causas, abandona áreas de las que antes se ocupaba o las atiende insuficientemente. En este último caso, al quedar necesidades sociales insatisfechas, el municipio se ve constreñido a encarar de alguna manera su solución porque, al ser la cara visible de la autoridad en la comunidad local, a él van dirigidos con mayor fuerza e insistencia los reclamos de los ciudadanos.

Como consecuencia de la creciente interrelación, característica del mundo de nuestro tiempo, el Derecho Constitucional más actual, tanto a nivel nacional como provincial, muestra una clara apertura hacia las relaciones interjurisdiccionales.

La interrelación entre jurisdicciones diversas puede tener carácter vertical, cuando vincula jurisdicciones de distinto nivel (municipio – provincia – nación) o carácter horizontal, cuando vincula diversos entes de un mismo nivel (municipio – municipio)

La interrelación entre municipios como nuevo fenómeno jurídico, no es algo que dependa de una decisión política de los gobiernos de cada uno de ellos, ni de su recepción en el ordenamiento jurídico positivo. Se trata de un dato de la realidad que existe por sí, que se

impone con mayor o menor fuerza según los casos y que el derecho debe asumir y encauzar, independientemente de la existencia de normas reguladoras.

Así es que debe existir un proceso de transformación de la gestión, que tienda a la intergubernamentalidad, dejando de lado los solitarios y aislado de gestión.

La cooperación recíproca entre municipios no sólo se funda en el principio de solidaridad, sino que promueve éste, en tanto que, adoptado para las relaciones entre gobiernos de dos comunidades locales, se traslada a los miembros de éstas al hacerse patente la idea de un destino común.

Establecido un ámbito de relaciones entre municipios para gestionar intereses comunes, surge pronto la necesidad de parte de aquellos de crear personas jurídicas distintas de ellos, que tomen a su cargo la gestión de algunos de esos intereses.

Los llamados “entes intercomunales”, “entes intermunicipales” u “organismos intermunicipales” pueden ser de creación vertical (cuando el Estado crea el ente e impone a los municipios su participación en el mismo) o de creación horizontal (cuando el ente nace por asociación espontánea de los municipios).

La pre- condición jurídico- institucional básica para la creación de organismos intermunicipales con personalidad jurídica propia en la República Argentina está dada por el artículo 123 de la Constitución Nacional que impone a las provincias, como requisito para el ejercicio de su poder constituyente local, el deber de asegurar la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

De dicha disposición constitucional se deriva que:

a) Los municipios, como verdaderos gobiernos autónomos de la comunidad local, pueden crear por sí entes autárquicos y otras personas jurídicas públicas para el cumplimiento de sus fines. Así lo había reconocido expresamente la Corte Suprema, aún antes de la reforma constitucional de 1994 en la ya citada causa “Rivademar”, mencionando esta atribución entre las notas que diferenciaban a los municipios de los simples entes autárquicos administrativos.

b) En ejercicio de su autonomía, un municipio puede por sí vincularse con otro u otros para el cumplimiento de sus fines. La Corte Suprema tiene dicho en el mismo fallo citado que *“la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5 C.N. determina que las leyes provinciales no sólo no pueden legítimamente omitir establecerlos, sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”*.

c) Si las premisas a) y b) son verdaderas parece evidente que dos o más municipios pueden conjuntamente crear una persona jurídica pública que tenga como objeto el cumplimiento de finalidades comunes determinadas en el acto de su creación.

La citada disposición de la Constitución Nacional es el único marco normativo que existe en el ordenamiento jurídico federal y no puede haber otra, ya que la misma norma establece que es atribución de cada provincia el reglar el “alcance y contenido” de dicha autonomía, de donde resulta que el Congreso de la Nación carece de atribuciones para legislar en esta materia.

En consecuencia, cualquier regulación en esta materia deberá estar contenida en las constituciones o leyes de cada provincia, las que podrán establecer procedimientos, formalidades y requisitos a cumplir por los municipios para ejercer esta atribución, pero de ninguna manera podrían negarla o desconocerla sin incurrir en violación al art. 123 C.N.

## **2.4 PERSONALIDAD JURIDICA Y OBJETO DE LOS ENTES INTERMUNICIPALES**

Dado que la personalidad jurídica de los organismos intermunicipales, aunque con basamento en la Constitución Nacional, surge de normas estrictamente locales (Constitución o leyes provinciales cuando los prevén, ordenanzas municipales aprobatorias de los acuerdos de creación, etc.), cabe interrogarse respecto de qué alcance tiene dicha personalidad jurídica fuera del ámbito estrictamente local (provincial y municipal).

En este punto debemos distinguir según se trate de la actuación de estos organismos en el derecho interno o en el derecho internacional.

En cuanto a lo primero, no cabe duda que la personalidad jurídica de un organismo intermunicipal fundada en normas de derecho público de una provincia tiene plena validez,

tanto frente al Gobierno Federal y los entes dependientes de éste, cuanto frente a otras provincias. Ello es corolario necesario de la disposición del art. 7 de la Constitución Nacional que establece que *“Los actos públicos... de una provincia gozan de entera fe en las demás”*.

Por tanto, de la misma manera que un ente autárquico o de una empresa del estado, creada por la provincia o por un municipio, pueden actuar, celebrar contratos y otorgar toda clase de actos jurídicos en sus relaciones con el Gobierno Federal y con otras provincias, un organismo intermunicipal creado conforme el derecho público local tiene las mismas facultades, condicionadas a las disposiciones de su acto de creación.

En cuanto a la actuación de los organismos intermunicipales en el ámbito internacional, también parece claro que éstos no son sujetos de derecho internacional.

La delegación que las provincias han hecho del manejo de las relaciones exteriores en el Gobierno Federal, si bien flexibilizada desde la reforma constitucional de 1994 al preverse los convenios internacionales de las provincias (art. 124 C.N.), excluye por completo esta posibilidad.

Sin embargo, ello no es obstáculo para que los organismos intermunicipales, como cualquier persona jurídica pública o privada de derecho interno, celebre contratos o trabaje otro tipo de relaciones jurídicas con personas públicas o privadas del extranjero.

Respecto al objeto de estos entes a diferencia de los municipios, cuyo fin es amplio y se identifica con el bien común local, los organismos intermunicipales tienen una o varias finalidades públicas específicas; por ejemplo: prestar servicios públicos, realizar obras públicas, cooperación técnica, cooperación financiera o actividades de interés común de competencia municipal.

La finalidad pública específica es la que define el carácter instrumental y adjetivo de los organismos intermunicipales y los diferencia de un nuevo nivel de gobierno supramunicipal.

### **Una mirada desde las políticas públicas**

Siguiendo la perspectiva de Emilio Graglia (2004:19) las Políticas Públicas se definen como “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad”. Es por estas razones que el hecho que los proyectos y actividades consistan en decisiones de orden gubernamental por una administración, decididas por un determinado gobierno (Graglia; 2004:21) constituye el argumento más sólido por el cual el Estado emerge como protagonista indiscutido y principal actor responsable, en la doble función de integrar y descentralizar competencias en el territorio. En este contexto, los gobiernos locales deben confrontar con realidades móviles que exigen actuar cooperativamente con otras administraciones con el objeto de sobrellevar lo mejor posible las coyunturas críticas y hacer de ellas una oportunidad de superación política, consolidación institucional y motor endógeno para generar desarrollo económico a nivel territorial.

Para sentar bases, se hace perentorio el funcionamiento sólido y armónico de sistemas de gobierno y gestión intermunicipal con capacidad de mantener y profundizar las autonomías municipales pero, a su vez, con la suficiente flexibilidad y voluntad política de co-actuar en conexión con las metas comunes. Para ello se deberán formular esquemas normativos que permitan un repertorio de respuestas a problemas que la vida cotidiana de la convivencia intermunicipal demandará de sus cúpulas gubernamentales así como de los actores clave de los municipios articulados en la micro región. Según Enrique Marchiaro (2005) en alusión a reflexiones de Lorenzetti (1995) “cada fenómeno depende del lente con que se lo mire: lo intermunicipal y la microregión no pueden medirse con criterios normativistas, sino desde una apertura de las fuentes del derecho” y, más claramente expresado cuando refiere del papel del derecho y la necesaria distinción acerca de lo “legal” y lo “jurídico”, así, continúa diciendo:

“...Es un serio error considerar lo legal como sinónimo de lo jurídico (Gordillo, 1996). El derecho es ley, sentencia, constitución, principios y procesos. El derecho es un sistema y como tal no se aplica “en bloque sobre la realidad” sino que la relación entre sistema y caso concreto no obedece tampoco a un simple patrón silogístico (subsunción del caso en la norma) sino sistémico (apertura de fuentes, el caso es en un proceso, las instituciones son mucho más que la ley que las refleja, etc.)...” (Marchiaro; 2005:02)

Y, sin ahondar en disquisiciones irrisoriamente teoricistas, es prudente atender a los principios que subyacen a las determinaciones de las leyes y normas en general en la medida que permitan reflejar realidades pero, más que nada, necesidades de índole social.

En ese sentido, en la sección precedente se desarrollarán las propuestas para fijar esquemas normativos que acompañen las condiciones sociales, institucionales, políticas y económicas propias de los municipios contemplados en la micro región del Alto Paraná Misionero. Tales formulaciones estarán presentadas en relación a las líneas de desarrollo propuestas en el Plan Estratégico en el que están sumidos, con el claro objetivo de lograr entornos innovadores para potenciarlas y fructificarlas.

No obstante, la propuesta requiere de apertura, flexibilidad y capacidad de adaptación a escenarios en constante transformación, desafío que no se acota a la actuación de las autoridades gubernamentales de primera línea sino, sobre todo, en el desempeño de los funcionarios de mandos intermedios. Esto último tiene sentido en la medida que, los agentes técnicos que cumplen funciones de intermediación entre la sociedad civil, actores económicos de la esfera mercantil y las estructuras de gobierno, son quienes deben enfrentar demandas tan diversificadas como urgentes debido al contexto en que son producidas y a los intereses a que responden, muchos de ellos divergentes o en franca disputa.

### **Bibliografía consultada**

Abínzano, R. C. (1985). Procesos de Integración en una Sociedad Multiétnica. La Provincia argentina de Misiones (1880-1985). Sevilla: Tesis Doctoral, Departamento de Antropología y Etnología de América, Universidad de Sevilla, mimeo

Arazi, R. (1998) "Medidas Cautelares". Revista N° 1. Buenos Aires. Rubinzal Culzoni Editores

Código Civil de la Republica Argentina. (1995).Buenos Aires. Editor responsable Dr. Ricardo Zavalía. ISBN: 950-572-284-2

Censo Nacional de Población y Vivienda. 2001. INDEC -IPEC

Graglia, Emilio (2004) Diseño y Gestión de Políticas Públicas, hacia un modelo relacional. Córdoba. EDUCC. ISBN 987-21582-7-4

Herrero Pons, Jorge y Laurent, Daniel (1996). "Estudio comparativo sobre cuestiones intermunicipales: Argentina-Francia", pág. 2. Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación Argentina y Centro Nacional de la Función Pública Territorial de Francia. Buenos Aires.

Krautstofil, E. (1991) *Condiciones de trabajo y calidad de vida de los peones forestales de bosque nativo de Misiones*". Posadas, Tesis de Licenciatura en Antropología Social, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, UNaM.

Ley Provincial N° 4502. "Plan Extraordinario de Regularización del Dominio de Tierras Fiscales". Sancionada por la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones el 15 de Octubre de 2009.

Ley Provincial N° 480 y sus modificatorias. Sancionada por la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones. Años 1974, 1996 y 2004 respectivamente. Varios artículos.

Ley Provincial N° 4093 "Plan de Arraigo y Colonización". Sancionada por la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones el 29 de Noviembre 2004.

Schiavoni, G. (2006). Ocupación de tierras e integración agroindustrial: Reproducción de la agricultura familia en el nordeste de Misiones (Argentina). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, N°25, 2do semestre* (pp.5-25). Buenos Aires: PIEA, UBA

Schiavoni, G. (2005a). La construcción de los 'sin tierra' en Misiones, Argentina. En: *Revista Theomai, Nro12*, pp disponible en: <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero12/artschiavoni12.htm>

Schiavoni, G. (2005b). ¿Colonización o Reforma Agraria? A propósito de la Ley Provincial N°4093. En: *Estudios Regionales, Año 13, Numero 28 (Agosto): 77-80*, Posadas

Schiavoni, G. (1995). *Colonos y Ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*. Posadas: Editorial Universitaria.

Sosa Wagner, Francisco y de Miguel García, Pedro. (1987) "Creación, supresión y alteración de términos municipales", 1º edición, pág. 119. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

### **Páginas Web consultadas**

<http://www.diputadosmisiones.gov.ar>

<http://extension.facfor.unam.edu.ar/sifip/inventario.htm>

<http://www.misionesonline.net>

<http://www.territorioidigital.com>

<http://www.seispaginas.com>

## REFERENCIAS

- ALBURQUEQUE, Francisco y DINI, Marcos. (2008). Guía de Aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial [Libro]. - Sevilla : Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla.
- BOISER, Sergio ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? [Publicación periódica] // Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales. - Madrid : MFOM, 2002.
- DENEGRI Gerardo A.y AGUERRE, Martín R.COMPETITIVIDAD DE LA CADENA DEL MUEBLE DE TABLEROS EN ARGENTINA [Informe] / Departamento de Desarrollo Rural - Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales ; Universidad Nacional de La Plata. - La Plata : [s.n.].
- DORYAN Eduardo, SÁNCHEZ José y MONGE Guillermo (2001). La competitividad genuina y el bienestar posible [Sección de libro] // Competitividad Empresarial en Centro America / aut. libro Trejos Alberto y Condo Arturo. - Alajuela : INCAE - CLACDS.
- FERRONI, Martin (2011) Herramientas Jurídicas para la Institucionalización de las Micro Regiones como entes articuladores de la cooperación ntergubernamental, en la Provincia de Misiones [Conferencia] // VI Congreso Nacional de Administración Pública. - Resistencia : UNNE,.
- FERRONI, Martin y NUÑEZ, Ana Carolina (2010). Institucionalizar procesos de desarrollo local a partir de la micro-regionalización económica y productiva. La experiencia del Alto Paraná Misionero [Conferencia] // IV JORNADAS NACIONALES DE INVESTIGADORES DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES - Paraná : Universidad Nacional de Entre Ríos.
- GALLART, María Antonia. (1993) "La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión sobre la práctica de la investigación", en Forni, Floreal, allart, M. A. y otros, Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación, CEAL, Bs. As., pp. 107-140.
- MASLATÓN, Carlos G. (2005). Potencial de complejo maderero argentino. Propuestas para el desarrollo de la cadena madera-muebles y su inserción en el mercado mundial [Informe] : Documento de Trabajo / Departamento de Economía Industrial ; Instituto Nacional de Tecnología Industrial. - Buenos Aires : [s.n.],