

## INFORME DE AVANCE

Proyectos acreditados en la Secretaría de Investigación y Postgrado.

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

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

4. PERIODO AL QUE SE REFIERE EL PRESENTE INFORME: DESDE: 01/04/10 - HASTA: 31/12/10

### 5. EQUIPO DE INVESTIGACION

APELLIDO Y Nombres	Cargo / Beca	Nº de horas investigadas x semana	Mes de incorporación	Mes de finalización	Evaluación S - NoS
ALMIRON, Miguel Angel	PAD/SI	10	04/09	12/10	
BAES, Luis Roberto	JTP-SI	10	04/09	12/10	S
ALVAREZ, Nestor	JTP-SE	10	04/09	12/10	S
RUIZ DIAZ, Carolina	JTP-SI	10	04/09	12/10	S
ZORRILLA, Annalía	INV	10	04/09	12/10	S
ZULPO, Romina	INV	10	04/09	12/10	S

Firma Director de Proyecto:

Aclaración:

Fecha 29/04/2011

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

## **6. RESUMEN DEL PROYECTO ORIGINAL**

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

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

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

## **7. LISTA DE ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO**

Hasta el momento se ha recogido información secundaria, se ha referenciado, tomado nota, escaneado y/o fotocopiado a fin de procesar en el siguiente periodo aunque se ha avanzado ya en ese sentido. Al ser información cualitativa su procesamiento es del mismo modo. La información recogida se procesa también con planos en formato GIS (Sistema de Información Geográfico con programa ARCGIS). La información geoprocesada y editada en planos temáticos se entregaran con el informe final.

La información recogida y en principio procesada hace referencia al análisis de acciones y proyectos de inversión pública implementada y por implementarse en Posadas y áreas metropolitanas y al balance de pérdidas-reposiciones desde los aspectos económico-físico-territorial.

Hasta el presente se han desarrollado nueve puntos:

1-el primero hace referencia a los proyectos del ente público que directamente se desarrollan en el área urbana, denominado en el proyecto como Obras Complementarias, se describe y evalúa ahí las diferentes proyecciones elaboradas por las diferentes gestiones y gerenciamientos que se sucedieron en el tiempo, a la vez se trata de explicitar las condiciones en que se proyectaron y las condiciones del contexto que hicieron que cada uno fuera reemplazado por el siguiente.

2-En la segunda parte se describe el entorno social del emplazamiento de las obras objeto de análisis a la vez de los actores directa e indirectamente involucrados.

3-En la tercera parte se describe el desarrollo urbano y las condiciones estructurales de la ciudad.

Los tres puntos señalados forman parte del primer informe de avance.

4-El cuarto punto se refiere a las Obras civiles Yayreta en Posadas y su influencia en el desarrollo de la ciudad

5-Hace referencia a una encuesta realizada en la ciudad de Posadas sobre la visión de los ciudadanos respecto a los problemas de la ciudad y las responsabilidades institucionales.

6-Este punto hace referencia a información cualitativa recogida en lo que denominamos el primer cordón o conglomerado urbano, conformado por una heterogeneidad de barrios de NES medio y bajo. Las técnicas utilizadas en este punto fueron tres grupos focalizados.

7-Se trata del procesamiento de una encuesta realizada en barrios de construcción pública en Posadas y Garupa, ambos conforman el gran conglomerado metropolitano de Posadas aunque se trate de dos municipios diferentes.

8-Se analizar allí talleres realizados con población vulnerable de barrios de construcción pública.

9-por ultimo se realiza un ensayo que permita una interpretación conceptual del problema abordado

Los puntos desarrollados en el segundo informe nos permiten ir construyendo un mapa de actores y clases sociales intervinientes, de manera directa e indirecta en la

construcción de la ciudad. Ello implica una intervención directa e indirecta de los impactos producidos por las obras públicas, sea este el Proyecto Yacyreta como mega proyecto, como también otros proyectos de menor impacto o envergadura como lo son los desarrollos habitacionales, viaductos, espacios públicos, infraestructura y/o todo tipo de servicios públicos.

En el primer punto las fuentes analizadas fueron documentos institucionales de los proyectos e información periodística. En el segundo y tercer punto se trabajo con información de tipo estadística combinada con fuentes periodística. En el informe final se pretenden desarrollar cinco puntos, el primero una consolidación interpretativa de toda la información recogida y hasta aquí interpretada, segundo una comparación de los Censos de Población y Viviendas del 2010 y el anterior del 2001, el tercero se pretende avanzar en la elaboración de un escenario prospectivo de gestión de la ciudad, cuarto un volcado de la información en planos temáticos y quinto una interpretación teórica del problema abordado.

## **8. ALTERACIONES PROPUESTAS AL PLAN DE TRABAJO ORIGINAL**

Hasta el presente no ha sido necesario modificar el plan original.

## **9. PRODUCCIÓN DEL PROYECTO (Ver Anexo)**

### **Síntesis para la difusión**

En el presente período se ha trabajado con información secundaria que hacen referencia al análisis de acciones y proyectos de inversión pública implementados y por implementarse en Posadas y áreas metropolitanas por parte de Planes y Proyectos Públicos. También se realiza un análisis del contexto regional y del proceso de ocupación del espacio urbano y de conformación de la ciudad a fin de evaluar un balance de pérdidas y reposiciones de espacio.

Con el tiempo los abordajes de las políticas públicas estatales fueron variando su manera de proyectar las inversiones, pasando de una lógica autoritaria de implementación a maneras participativas de proyectar e implementar proyectos, esto en algún sentido ha sucedido en este proyecto de largo alcance y escala. Es decir los modelos desarrollistas suponen que las inversiones directas son necesarias y que en algún momento todos se benefician con el proyecto pero en gran medida fracasaron al no tener en cuenta el papel de los involucrados. Por su parte, y como aprendizaje de

los fracasos del desarrollismo se generan mecanismos de consulta con la población involucrada pero sin embargo se ejecutan las acciones previstas por la lógica de los inversores, cayendo la consulta en un mero mecanismo de legitimación de las políticas gubernamentales. Se terminan por imponen criterios tecnicistas sin interés por el desarrollo de los involucrados y en gran medida se transforman en proyectos poco exitosos para el desarrollo equitativo para involucrados directos e indirectos.

Firma Director de Proyecto .....

Aclaración: .....

Fecha 31/03/2010

## ANEXO

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

**Código:** 16H261

**Director:** Miguel Ángel Almirón

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

Hasta el momento se ha recogido información secundaria, se ha referenciado, tomado nota, escaneado y/o fotocopiado a fin de procesar en el siguiente periodo aunque se ha avanzado ya en ese sentido. Al ser información cualitativa su procesamiento es del mismo modo. La información recogida se procesa también con planos en formato GIS (Sistema de Información Geográfico con programa ARCGIS). La información geoprocesada y editada en planos temáticos se entregaran con el informe final.

La información recogida y en principio procesada hace referencia al análisis de acciones y proyectos de inversión pública implementada y por implementarse en Posadas y áreas metropolitanas y al balance de pérdidas-reposiciones desde los aspectos económico-físico-territorial.

Hasta el presente se has desarrollado nueve puntos:

1-el primero hace referencia a los proyectos del ente público que directamente se desarrollan en el área urbana, denominado en el proyecto como Obras Complementarias, se describe y evalúa ahí las diferentes proyecciones elaboradas por las diferentes gestiones y gerenciamientos que se sucedieron en el tiempo, a la vez se trata de explicitar las condiciones en que se proyectaron y las condiciones del contexto que hicieron que cada uno fuera reemplazado por el siguiente.

2-En la segunda parte se describe el entorno social del emplazamiento de las obras objeto de análisis a la vez de los actores directa e indirectamente involucrados.

3-En la tercera parte se describe el desarrollo urbano y las condiciones estructurales de la ciudad.

Los tres puntos señalados forman parte del primer informe de avance.

4-El cuarto punto se refiere a las Obras civiles Yayreta en Posadas y su influencia en el desarrollo de la ciudad

5-Hace referencia a una encuesta realizada en la ciudad de Posadas sobre la visión de los ciudadanos respecto a los problemas de la ciudad y las responsabilidades institucionales.

6-Este punto hace referencia a información cualitativa recogida en lo que denominamos el primer cordón o conglomerado urbano, conformado por una heterogeneidad de barrios de NES medio y bajo. Las técnicas utilizadas en este punto fueron tres grupos focalizados.

7-Se trata del procesamiento de una encuesta realizada en barrios de construcción pública en Posadas y Garupa, ambos conforman el gran conglomerado metropolitano de Posadas aunque se trate de dos municipios diferentes.

8-Se analizar allí talleres realizados con población vulnerable de barrios de construcción pública.

9-por ultimo se realiza un ensayo que permita una interpretación conceptual del problema abordado

Los puntos desarrollados en el segundo informe nos permiten ir construyendo un mapa de actores y clases sociales intervinientes, de manera directa e indirecta en la construcción de la ciudad. Ello implica una intervención directa e indirecta de los impactos producidos por las obras públicas, sea este el Proyecto Yacyreta como mega proyecto, como también otros proyectos de menor impacto o envergadura como lo son los desarrollos habitacionales, viaductos, espacios públicos, infraestructura y/o todo tipo de servicios públicos.

En el primer punto las fuentes analizadas fueron documentos institucionales de los proyectos e información periodística. En el segundo y tercer punto se trabajo con información de tipo estadística combinada con fuentes periodística. Del quinto al octavo punto se trabajo con fuentes primarias. En el informe final se pretenden desarrollar cinco puntos, el primero una consolidación interpretativa de toda la

información recogida y hasta aquí interpretada, segundo una comparación de los Censos de Población y Viviendas del 2010, y el anterior del 2001. tercero se pretende avanzar en la elaboración de un escenario prospectivo de gestión de la ciudad: cuarto un volcado de la información en planos temáticos y quinto una interpretación teórica del problema abordado.



## **A-Obras Complementarias**

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

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

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

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

### **Plan de Acción Social –PAS y la Formulación del Plan de Acción para Reasentamiento y Rehabilitación.**

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir del año 1995 en consonancia con los acuerdos alcanzados por las máximas autoridades nacionales de ambos países, se iniciaron distintos cursos de acción para incorporar la gestión privada a la ejecución y al financiamiento de las obras y compromisos faltantes. Desde la era Menem hasta la presente la incorporación privada fue solamente expresión de deseo de dos Presidentes Argentinos<sup>1</sup>. En 1995 la crisis mexicana produjo un fuerte impacto sobre la economía de los países socios y a nivel mundial en los países emergentes. En 1996 el Tesoro Nacional de Argentina se retiró del financiamiento, en cumplimiento de las restricciones impuestas al gasto público por las metas fiscales comprometidas con los organismos multilaterales de crédito. Quedando en consecuencia como fuentes de recursos para financiar la obra los provenientes del BIRF y BID y los propios que se obtienen con la generación de energía entregado al sistema nacional.

En 1997, la EBY al visualizar que el nivel del embalse a cota 76 m SNM se iba a mantener por más tiempo que el programado, puso en marcha el denominado Programa Base que incluyó una serie de actividades tales como estudios, acciones y obras, que posibilitarían la liberación de la franja de terreno comprendida entre las cotas 76 y 78 msnm en el eje Posadas-Encarnación.

---

<sup>1</sup> En los 90, el Presidente Menem deseaba incorporar capital de EEUU vía Bush padre y según afirmaciones del Presidente Kirchner, ante Enrique Iglesias (BID) en Washington deseaba incorporar capital privado a la presa de Yacyretá para terminar el

Una obra significativa dentro del citado Programa era la construcción de la Planta de Tratamiento de efluentes cloacales de la Ciudad de Encarnación, que contó con el financiamiento BID<sup>2</sup>. Ella sufrió distintos ajustes y llamados a licitación frustrados por diferencias insalvables en los procesos. Esta obra está fuertemente vinculada con la posibilidad de aprobación del recrecimiento por cotas del embalse. En los documentos de la enmienda de los Préstamos BIRF Números 3520 y 2854, de diciembre de 1997, se establece como condicionalidad la construcción de la citada obra, para el recrecimiento de la cota 76 msnm incluida en el denominado Programa Base.

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

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

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

### **Plan de Acción para reasentamiento y Rehabilitación–PARR**

---

emprendimiento para aumentar la producción de energía. El último, además, mencionó a uno de los posibles interesados en formar la «joint venture» con el Estado nacional, el empresario mexicano Carlos Slim. 07/05/2004 Ámbito financiero

<sup>2</sup> Préstamo BID N° 760 OC-RG

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

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

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

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

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

La larga trayectoria del Proyecto Yacyretá, acompañada por la ejecución de obras en forma no continua, ha generado mayores conflictos que los normalmente asociados a este tipo de emprendimiento. No obstante el proceso relocalizador hasta ahora

realizado, aunque con algunas dificultades, presenta un saldo favorable en la mejora en la calidad de vida de la población reasentada al entregar viviendas sin costos, subsidios de luz y agua, infraestructura y servicios garantizados, acompañamiento y apoyo social, y asistencia técnica y financiamiento subsidiado para emprendimiento sustentables, lo que se ha dado en llamar oportunidades para el desarrollo.

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

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

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

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

Otro aspecto importante se relaciona con la composición de la población involucrada con el Proyecto, a pesar de ubicarse estadísticamente, con excepción de algunos grupos de propietarios, dentro de los estratos más carentes de la sociedad, presenta diferentes grados de vulnerabilidad caracterizando distintos grupos que reaccionan con mayor o menor dificultad frente a los impactos del reasentamiento, exigiendo una mayor flexibilización en el abanico de soluciones.

Muchos de los requerimientos del proceso relocalizador no previstos inicialmente en el PARR, fueron incorporándose a lo largo del proceso, como respuestas a situaciones puntuales manifestadas en campo, en tal sentido fueron establecidos procedimientos

para atención de pequeñas industrias, esta dinámica se mostró efectiva en un primer periodo de aplicación del plan, pero no fue suficiente para acompañar la evolución del universo social. Solamente una revisión amplia de todos los aspectos socioculturales y económicos involucrados en el proceso de desplazamiento podrán responder a satisfacción a las demandas que se presentan para esta última etapa de terminación del Proyecto.

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

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

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

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

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

### **Plan Desborde de Arroyos**

A partir de la permanencia del embalse a cota 76 m SNM por un periodo sustancialmente superior a lo planificado en el inicio, afecta a la población residente



en las cotas sucesivas, forzando una revisión de metas y conceptos, por parte de la Entidad Binacional Yacyretá y de los Bancos prestatarios.

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

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

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

El PDA<sup>3</sup> tuvo una meta inicial de reasentar 2.986 familias en ambas márgenes, además de la construcción de 719 viviendas y la infraestructura en el asentamiento Ita Pasó en Encarnación, implantado por el Gobierno del Paraguay para el reasentamiento de familias adicionales. Una ampliación posterior del PDA para margen derecha elevó a 3.181 el total de familias a ser reasentadas.

Este programa se encuentra concluido a fines del año 2003. Las relocalizaciones previstas en el PDA representan un avance de 25% en el total de familias aun por reasentar y promueve la desocupación de prácticamente toda la franja hasta cota 80 m SNM, avanzando hasta cotas mayores a lo largo de los arroyos.

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

---

<sup>3</sup> El PDA contó con el financiamiento del BID por un monto de 75 millones de dólares para relocalizar población en el marco de acuerdo de tercer propietario, es decir a ser devuelto por los países y no por la EBY.

Estados Parte, de acuerdo al reconocimiento efectuado en el Tercer Acuerdo de Propietarios suscripto en 1992 con el BIRF.

### **Plan de Inversión Social y Medio Ambiental -PISMA**

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

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

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

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

-programas específicos de índole medioambiental relacionados con la remoción de biomasa, calidad de agua, condiciones de salubridad de la población, nuevas reservas

ecológicas, rescates de fauna y flora, control de recursos ícticos, gestión ambiental urbana y rescate arqueológico, histórico y cultural.

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

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

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

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

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

Durante la Cuarta Reunión de Alto Nivel que tuvo lugar los días 20 y 21 de noviembre de 2001, las autoridades de la EBY, argumentando la difícil situación económico financiera que atravesaba la Región, plantearon la conveniencia de encomendar a un inversor privado, a través de una Licitación Pública Internacional, la construcción de todas las obras de relocalización, la ejecución de las acciones sociales y medioambientales y el pago de las indemnizaciones a los propietarios afectados, recibiendo en pago la generación incremental de la energía.

El Banco expresó, en principio, su apoyo a tal iniciativa, a la vez que reiteró que su objetivo era completar íntegramente el proyecto, destacando su convicción de que sólo a través de la generación de recursos financieros adicionales por parte del

proyecto se podía pensar en financiar las inversiones sociales y ambientales pendientes. Ambos Bancos solicitaron a la EBY que en un plazo no posterior al 30 de abril de 2002 se presentara una nueva versión del Plan de Finalización del Proyecto, en la que se incorporara la nueva estrategia de tercerización a cargo del sector privado.

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

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

### **Plan Estratégico Yacyretá -PEY 2002**

Se diseñó un Plan Maestro denominado PEY 2002 que extracta las actividades objetivo que se encuentran desarrolladas en el Cronograma General de Obras y Acciones. Los objetivos planteados en el PEY fueron los siguientes: finalizar las obras del eje Posadas-Encarnación, concluir las obras de protección de los arroyos Aguapey y Tacuary y Carmen del Paraná por ser las obras complementarias principales del proyecto. El financiamiento del plan se basa en los recursos propios existentes, los ingresados por facturación de energía actual y los que se produzcan como consecuencia del recrecimiento, los provenientes del Préstamo BID N° 760/OC-RG y los que se pudieran obtener del mercado de capitales local y/o internacional.

En febrero de 2002 las autoridades de la Entidad Binacional de Yacyretá han tomado la decisión de encarar la terminación del proyecto, con una estrategia general diferenciada de los anteriores intentos de completar el llenado del embalse. Sus

características distintivas consisten en un “Modelo de Gestión y una Estructura innovadora”. Para ello se realizó un análisis FODA de la situación de la EBY comparándola con la situación esperada que haría viable la terminación de las obras. Se propuso una Visión, a la que se arribó metodológicamente y que ha sido discutida en diversos ámbitos de la EBY. La definición e incorporación de Valores Compartidos a la cultura organizacional de la EBY. Se entendía que dichos Valores Compartidos originarán comportamientos que posibilitarán que la EBY se encuadre en la Visión. La definición de Objetivos que determinarán cada uno de los Programas de Trabajo. La adecuación funcional de la Estructura, utilizando un enfoque de Reingeniería como consecuencia de la estrategia.

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

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

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

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

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

### **Plan de Terminación de Yacyretá -PTY**

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

En realidad, en el área de la generación, durante los últimos cinco años se registra una total ausencia de nuevos proyectos, tal como lo recordó la semana última, durante la V Edición de la Oil & Gas, el ex secretario de Energía Enrique Devoto. Esas obras pendientes en Yacyretá obligarán a invertir hasta el 2007 un equivalente de u\$s695 millones pero, como se trata en su mayoría de pequeños trabajos, con excepción del cierre sobre el Arroyo Aguapey, los desembolsos serían mayoritariamente afrontados en moneda local. Con esas obras pendientes, Yacyretá pasará de su actual cota 76 a una altura de 83 metros, lo que permitirá obtener una generación extra de unos 7.500 GWh al año, que se sumarán a los 12.000 GWh que hasta hoy entrega esa usina.

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

En esa misma dirección, pese a las complicadas negociaciones que deben encaminarse para el cumplimiento de la meta de cota 83 de Yacyretá, la filosofía del gobierno de Kirchner está dispuesto a retomar para el Estado funciones de

planificación e intervención en ciertos ámbitos estratégicos que, durante la administración de Carlos Menem, se dejaron por completo libradas al interés y arbitrio de los capitales privados. Este razonamiento también sería válido para el caso de la conclusión de la usina de Atucha II que, no obstante haber contado desde hace años con una ley específica para su privatización (1540/94), nunca se cristalizó. En un momento en que la administración de Kirchner está empeñada en reflotar y potenciar todo el complejo científico de la actividad nuclear y la prosecución de Atucha II, lo que obligará a cerrar con Siemens y con la francesa Framatone.

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

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

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

El razonamiento esgrimido por las autoridades ante el BIRF era que el daño ambiental es mayor si no se utilizan los recursos ociosos de la energía hidráulica de la EBY,

teniendo en cuenta las alternativas de utilizar combustibles fósiles. Según los números que se manejan en esferas gubernamentales argentinas “la obra terminada permitiría generar energía adicional a un costo muy inferior a las alternativas térmicas o atómicas, que costaría cerca de un millón de dólares por MWs de capacidad de generación”.

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

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

Este Plan sería puesto a conocimiento de las autoridades del Banco Interamericano de Desarrollo, con el pedido de prórroga del Préstamo 760/OC-RG que permitiría iniciar las Obras de Protección del Arroyo Aguapey, Carmen del Paraná, Planta de Tratamiento de Líquidos Cloacales y Red de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Encarnación.

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

En mayo del 2004 Mediante el acuerdo firmado se dispuso instruir a las autoridades de la Entidad Binacional Yacyretá, a adoptar todas las medidas necesarias para que



se utilicen el máximo posible de los fondos disponibles en el Préstamo del BID N° 760-OC/RG, y para que aprueben en un plazo perentorio las resoluciones que sean necesarias para que:

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

En lo que se refiere a la elevación del nivel del lago los Ministros instruyeron a los Directores y Consejeros de la Entidad Binacional Yacyretá a adoptar todas las medidas necesarias para la elevación parcial del nivel de operación del embalse en el menor tiempo posible.

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

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

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

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

Esta decisión presidencial de incorporar en el presupuesto nacional las partidas necesarias para financiar las obras y acciones establecidas en el PTY representa un respaldo a la gestión de la conducción de la Entidad Binacional Yacyretá, que también logró el reconocimiento de los directivos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial en la reciente reunión de Altas Partes realizada en Washington. El Director Ejecutivo de la EBY, indicó que "a partir de ahora se inicia un camino sin retorno para la concreción definitiva de Yacyretá". Para el funcionario, esto permitirá la construcción de las obras indispensables para el recrecimiento del nivel del lago a cotas superiores, como defensas costeras, nuevos puentes, sistemas de tratamiento de efluentes y redes cloacales y de agua potable en las ciudades y localidades afectadas, complejos habitacionales para las familias relocalizadas, que mejorarán notablemente la calidad de vida de la población. Con relación a los plazos para el llenado del nivel del lago, el Director Ejecutivo sostuvo que a fines de año se elevará a cota 77, para alcanzar a fines del 2005 la cota 78 y finalmente llegar a cota 83 en el año 2.008, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Terminación.

El 9 de septiembre de 2004 se expuso en la V RAN en la ciudad de Washington D.C., los ministros de Argentina y Paraguay dejaron sentada la decisión "irrenunciable" de terminar la construcción de la represa hacia el año 2008, tal como se comprometieron ambos Gobiernos en la última reunión bilateral. Por su parte los representantes de los

bancos BIRF y BID destacaron la “buena voluntad” de los bancos para continuar colaborando en la conclusión de la obra.

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

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

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

Sin embargo del lado paraguayo defienden la continuidad del contrato aduciendo que

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

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

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

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

## **B. El entorno regional y los involucrados directos e indirectos**

Esta no sólo constituye el principal núcleo urbano de la Provincia de Misiones sino que también, es la ciudad con el mayor índice de crecimiento poblacional, principalmente en cuanto a inversión en obras públicas debido al emprendimiento Yacyretá.<sup>4</sup>

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

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

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

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

De los rasgos distintivos del proceso de uso y ocupación del suelo urbano se pueden destacar la tardía incorporación de Misiones en general, y de Posadas en particular, al

---

<sup>4</sup> En el período 1983/2011 la inversión rondaría los U\$800 millones

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

### **Evolución de los indicadores económicos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Características y evolución de la pobreza urbana y rural<sup>5</sup>.**

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

1. Los hogares con más de 3 personas por cuarto.
2. los hogares que habitan en vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria y otro, lo que excluye casa, departamento y rancho)
3. los hogares que habitan en viviendas sin retrete sin descarga de agua.

---

<sup>5</sup> Los datos en base a los cuales se analiza la pobreza en Misiones corresponden al momento de realización de los Censos de 1980 y 1991. no están disponibles aún los valores para el año 2001.

4. los hogares con algún miembro de 6 a 12 años que no asiste o nunca asistió a la escuela.

Se observa que es significativamente superior el porcentaje de los hogares y población con NBI en Misiones comparados al total del país. En el caso específico de la Provincia, algunos indicadores pueden ser relativizados. Por un lado, la existencia de un alto porcentaje de población residente en áreas rurales<sup>6</sup>, implicó que los porcentajes de hogares con privación en los indicadores referidos a vivienda y servicios aparecieran sobredimensionados. Por otra parte, con relación a la dimensión condiciones sanitarias, la gravedad de la situación que se presenta responde más a una situación vinculada al déficit de redes de agua y de instalación sanitaria existente en esta zona del país, que a un atributo específico de los hogares.

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

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

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

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

### **Características del mercado inmobiliario**

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



Como factores extrínsecos o de contexto se destacan los siguientes:

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

Expectativa generada por el Proyecto Yacyretá: En la década del 1970, se formaliza el emprendimiento binacional para la ejecución de la represa de Yacyretá<sup>7</sup>. Contemporáneamente se suman los anuncios de otros grandes emprendimientos nacionales como el Puente Internacional Posadas-Encarnación, y las vinculadas a obras energéticas localizadas dentro de un mismo espacio geográfico que involucra a la región<sup>8</sup>.

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

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

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

---

<sup>6</sup> En 1980: Misiones 49,6% Argentina 17%. En 1991: Misiones 37,5%, Argentina 11%.

<sup>7</sup> Tratado de Yacyretá . Asunción 1973, Ley 20646/74

<sup>8</sup> Entre las principales hidroeléctricas previstas en esa década se pueden mencionar: Itaipú en Brasil en el punto de frontera tripartito, Corpus a 60 Km. de Posadas, emprendimientos sobre el Río Uruguay como Garaví-Roncador.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La política habitacional, encarada por el Gobierno, se transformó, así, en uno de los principales factores de la configuración del espacio urbano que, por sus características, incorporó nuevos espacios al mercado inmobiliario. Esto ha provocado una acelerada extensión del área urbana, entendiendo urbana como área poblada y no necesariamente urbanizada. Entre los años 1969 y 1996 se incorpora una extensión aproximada de 4.500 has urbanas ocupadas (a un promedio de 66 has/año) cuya densidad promedio actual no supera los 50 hab/has<sup>9</sup>.

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

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

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

### **Características de la infraestructura y los servicios**

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

#### **Infraestructura**

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

---

<sup>9</sup> Municipalidad de Posadas –Subsecretaría de Planeamiento Urbano., 1999.

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

Si bien la red de agua ha venido incrementándose en los últimos veinte años, cada aumento no ha logrado superar el ritmo del aumento poblacional. La cobertura de aproximadamente el 54% de la población al momento de su privatización representaba unas 32.000 conexiones domiciliarias<sup>10</sup>.

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

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

La acelerada extensión de la red de distribución, tratando de atender a las demandas existentes, incrementó porcentualmente su cobertura, con obstante esto ha incidido negativamente en la calidad del servicio, reflejado, entre otras cosas, por la prestación limitada a unas pocas horas al día para las áreas más alejadas o elevadas. Recientemente, el gobierno provincial, debió interceder ante la prestadora para que se consideraran beneficios transitorios en la tarifa (el 32%), a fin de responder a las demandas sociales generadas por esta situación; complementariamente ha encarado un plan de perforaciones para abastecer a diferentes asentamientos poblacionales de muy bajos recursos, que se encuentran localizados en estas nuevas áreas incorporadas al uso urbano<sup>11</sup>.

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

---

<sup>10</sup> “Prediagnóstico ambiental y de salud de la ciudad de Posadas”. Programa marco de atención al medio para los sistemas locales de salud en las Américas. Plan de actuaciones conjuntas en materia de salud ambiental. (Organización Panamericana de la Salud) – Posadas, Misiones, 1994.

<sup>11</sup> Diarios Primera Edición y El Territorio – Aviso institucional de SAMSA. Agosto de 2001.

previsto empalmar el mismo con el nuevo Sistema Cloacal Máximo recientemente ejecutado por la EBY.

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

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

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

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

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

Durante décadas, la infraestructura vial estuvo limitada al casco céntrico, sus extensiones hacia el norte y el sur, las principales avenidas de acceso, el empedrado de las chacras aledañas al área central y el corredor de acceso que comunica con la Ruta Nacional Nº 12. la pavimentación de calles y avenidas fue normalmente una mejora tardía que recibía la población asentada con mucha anterioridad.

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

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

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

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

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

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

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

cloacas) y mayor porcentaje de cobertura y extensión para el resto (electricidad, teléfonos, cable de TV, etc.)<sup>12</sup>.

En un orden comparativo que organice las coberturas de menor a mayor, el patrón prácticamente constante es: cloacas, pavimento, agua potable, electricidad, teléfono, cable, etc., con un muy amplio rango de diferencia entre coberturas, que para esta década tiene valores entre el 19% hasta el 80%<sup>13</sup>

### **Características de los sistemas de transporte: terrestre, fluvial y ferroviario.**

#### Sistema de Rutas

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

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

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

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

#### Transporte fluvial

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

---

<sup>12</sup> Municipalidad de Posadas: 2001

<sup>13</sup> INDEC, 1991.



En tiempos recientes, el puerto de Posadas presentaba movimiento, sí no significativo en términos nacionales, bastante significativo en términos locales y regionales. Las principales cargas descendentes eran productos agrícolas, como soja, maíz, yerba mate, tabaco, té, madera terciada y aserrada y celulosa, teniendo como destino principal Buenos Aires. Las principales cargas ascendientes eran los derivados de petróleo, cemento, insumos para industrias, papel y trigo, originarios básicamente de Buenos Aires y La Plata. Según los datos presentados en el “Informe de Evaluación Ambiental”, del Proyecto Yacyretá, con fecha de agosto de 1992, la proyección de carga transportada para 1993 fue de 1.955,39 mil toneladas de carga descendente y 1.277,7 mil toneladas de carga ascendente. Para el año 2000, la proyección fue de 3.146 mil toneladas de carga descendente, y 1.976 mil toneladas de carga ascendente.

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

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

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

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

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

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

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

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

### Sistema Ferroviario

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

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

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

Como una consecuencia directa del MERCOSUR, no solo de los volúmenes transportados, sino también un cambio en las características de dichas cargas, que derivó en un extraordinario aumento del tráfico de contenedores. Esto derivó en la

presencia de trenes especiales, modificando el movimiento en playas, carga y descarga.

El plan de reactivación ferroviaria vigente en 1975, preveía el mejoramiento de las obras de infraestructura y del material rodante y de tracción, asimismo consideraba la transformación del tramo Brazo Largo – Concordia - Monte caseros – Posadas de la Línea General Urquiza. La política ferroviaria de Posadas, proponiéndose que el transporte masivo de larga distancia fuera cubierto por el ferrocarril y el de corta y media distancia con el servicio automotor. Las obras de reubicación del tramo de vías férreas que se afectarían con el llenado del embalse de Yacyretá, fueron encaradas en coincidencia con la necesidad de cambios esenciales en la operación ferroviaria, que inciden en las necesidades de la infraestructura en Posadas.

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

### **Actores Sociales**

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

### **Asociaciones de productores agrarios y de agroindustrias**

Para comprender la dinámica social de este sector, es necesario recordar que, durante todo el siglo XX, la provincia ha cumplido el rol de frontera agraria, es decir, de espacio abierto a la colonización. Esta condición ha conformado un sistema agrario en permanente movilidad social y sujeto a una dinámica extraordinariamente rápida de transformación. Esta dinámica es producto también de las fluctuaciones que experimentó el mercado mundial en las últimas décadas. La misma dinámica que

estimuló, en el plano social, la organización gremial y política<sup>14</sup>, en este sentido, los pequeños productores de Misiones posee una historia de movilización y reclamo de mejores condiciones para la producción y comercialización de sus productos.

Durante la década del '70, estas acciones fueron violentamente reprimidas por el Estado, principalmente a partir de la instalación del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983) en Argentina. Debido a la violencia de la represión llevada a cabo desde el Estado, el movimiento agrario quedó devastado, fundamentalmente su organización principal, el Movimiento Agrario Misionero (MAM).

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

Los pequeños productores comenzaron a reaparecer en la escena política local con más fuerza a principios de los '90. Sin embargo, la situación y el contexto habían cambiado: el Estado dejó de ser el interlocutor para los reclamos, en la medida en que su función de ente regulador entre los productores y el mercado había desaparecido<sup>15</sup>. Durante toda la década se sucedieron distintas movilizaciones y reclamos de los pequeños y medianos productores de políticas de apoyo para el sector. La respuesta desde el Estado nacional y provincial fue la implementación de programas dirigidos a los pequeños y medianos productores destinados al mejoramiento del autoconsumo y a la diversificación productiva, de carácter asistenciales, como otorgamiento de microcréditos y asistencia técnica<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> De las diferentes organizaciones que se conformaron en los años '70 en el país, se han destacado en Misiones las Ligas Agrarias -LAM y el Movimiento Agrario Misionero, -MAM.

<sup>15</sup> Una muestra de estos cambios es la desaparición, en 1991, de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) que venía regulando el mercado yerbatero desde 1931.

<sup>16</sup> Entre ellos podemos nombrar el programa Pro Huerta, destinado al mejoramiento del autoconsumo en pequeños productores familiares agrícolas y periurbanos; el programa Social Agropecuario (PSA) destinado a pequeños productores familiares consistente en asistencia técnica y crediticia orientado a la reconversión productiva dirigida, en Misiones, al mercado local, entre otros.

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

Las Compañías tabacaleras mediante contratos con el productor, financiando los insumos hasta la cosecha. De esta forma, las empresas controlan el proceso productivo en su totalidad. Estas condiciones de dependencia productiva y comercial no han favorecido la organización gremial de los pequeños productores tabacaleros, sin embargo, se conformó la “Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones” (APTM) organización que agrupa a productores del sector desde la década de 1980.

Por su parte, los productores yerbateros, que durante los '90 venían bregando en distintas movilizaciones, recién aparecen fuertemente en escena, ante la aguda crisis que atraviesan en los últimos cinco años<sup>17</sup>. Así, se movilizaron en mayor número los pequeños y medianos productores, como así también los molineros pequeños. A mediados del 2001 se perfiló la organización de la “Asociación de Productores de Misiones” (APM), integrada por los pequeños y medianos productores provenientes principalmente de la zona centro y norte de la provincia, y en la cual se congregaron las distintas organizaciones de este sector.

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

Otras organizaciones de los productores se ubican en el movimiento cooperativo que se desarrolla en varias localidades de la provincia<sup>18</sup>. En este abanico de Cooperativas agrícolas de productores, se destacan la de Eldorado y Montecarlo en el Alto Paraná y la de Oberá en la zona centro. Las cooperativas, que se organizaron a mediados del siglo XX, cumplieron no solamente importantes funciones económicas sino también sociales, ya que de ellas derivaron, en muchos casos, cooperativas homónimas para la provisión de servicios como agua potable o energía eléctrica en las localidades

---

<sup>17</sup> En el año 2002 se crea en Instituto Nacional de la Yerba Mate INYM que intenta suplir a la eliminada CRYM en los años 90

<sup>18</sup> Federación de Cooperativas de Misiones (FEDECOP):2002

donde estaban asentadas. Actualmente las funciones de acopio y comercialización de los tradicionales productos agrícolas por parte de las cooperativas también se han visto mermadas, debido a las desfavorables condiciones macroeconómicas para este tipo de emprendimientos perjudicando a los sectores pequeños y medianos de productores, principalmente socios de estas instituciones.

### **Gremios y asociaciones de productores forestales e industrias derivadas**

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

### **Gremios y Asociaciones del sector servicios y otros**

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

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

Existen en Misiones representaciones gremiales de las dos confederaciones de gremios de alcance nacional. Una de ellas es la tradicional Confederación General de trabajo (CGT), histórica organización, heredada del sindicalismo peronista. La otra organización es la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)<sup>19</sup>, que reúne diferentes

---

<sup>19</sup> Esta Confederación que tuvo su origen en el “Congreso de los Trabajadores Argentinos” a principios de la década del '90, formaliza su constitución como CTA en 1996 convirtiéndose en la “Central de los Trabajadores del Estado) cuyo principal trabajo político gremial está asentado en el área de la salud pública y el sector estatal. Es de destacar que el MAM, que representa a los pequeños productores de Misiones integra la CTA, así como la Federación de Tierras y Viviendas, asociación que nuclea a 15.000 afiliados en toda la provincia de Misiones y 3.000 en Posadas.

gremios cuya característica fundamental es la pluralidad política que lo diferencia de la cooptación y corporativización partidaria.

La Confederación Económica de Misiones (CEM) constituida en 1950, representativa del sector empresario del comercio, la industria, la producción y los servicios en toda la Provincia de Misiones. Entidad gremial empresaria de segundo grado, está adherida a entidades de nivel nacional como la Coordinadora de actividades Mercantiles Empresarias (CAME), la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Cámara Argentina de Comercio (CAC) y la Confederación General Económica (CGE). La CEM “canaliza las inquietudes, opiniones y propuestas del empresariado hacia las autoridades municipales, provinciales y nacionales”<sup>20</sup>. Nucleando una amplia gama de organizaciones de los sectores comercial, industrial y de servicios.

### **Movimientos sociales**

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

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

Inicialmente el MAM representaba a los productores que buscaban mejorar los precios de sus productos y obtener apoyo del Estado en el control del mercado de los cultivos tradicionales de la provincia. Durante la dictadura militar de 1976-1983, fue objeto de acciones represivas y sus principales dirigentes fueron perseguidos. La

---

<sup>20</sup> CEM 2004-2006.

reorganización del movimiento, ya recuperado el estado de derecho, les demandó a sus dirigentes casi una década. La evolución que ha tenido esta organización ha sido reseñada antes, baste ahora indicar que desde principios de los '90 su estrategia consistió en una apuesta a la agricultura familiar sustentable y su acción se orientó a facilitar la comercialización de los productos campesinos en los mercados locales, evitando la intermediación comercial.

También en esa década se implementa, desde el Estado nacional, un programa social de apoyo a los pequeños productores familiares, el Programa Social Agropecuario (PSA). Al conjugarse la presencia del PSA con la iniciativa del MAM y se ponen en marcha los mercados locales denominados ferias francas son mercado locales a través de los cuales los pequeños productores comercializan sus productos. La experiencia de Ferias Francas se inicia en 1995 en la localidad de Oberá. Para fines del año 2001 funcionan en forma regular, semanalmente, 37 ferias, involucrando a más de 6.000 familias<sup>21</sup> de campesinos.

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

Otra organización que compone este campo es la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM)<sup>22</sup>. En esta red confluyen diversas organizaciones sociales que promueven la agricultura orgánica familiar como propuesta de desarrollo. Está integrada no solamente por productores sino también por técnicos, profesionales, maestros y diversos sectores de la sociedad civil.

Son numerosas las organizaciones locales de productores que se han constituido a partir de esta propuesta y que actúan en relación con Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales. Están, por un lado, los grupos impulsados y asesorados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); por programas como el Pro Huerta (que promueve la capacitación para la producción de autoconsumo a través de huertas comunitarias en áreas periurbanas); por el otro lado, están las asociaciones y grupos vinculados a ONGs laicas como el Centro para la

---

<sup>21</sup> Documento PSA, diciembre de 2001.

<sup>22</sup> La RAOM tiene filiales en la Provincia de Misiones en las localidades de: Montecarlo, Andresito, Capioví, Garuhapé, Ruiz de Montoya, Posadas, Agrupa, Santo Pipó, San Pedro, Paraíso, Eldorado, Puerto Rico y general Quemes.



Participación Popular y el Desarrollo (CePPyD) que tiene amplia trayectoria en micro proyectos productivos con productores del Alto Uruguay, el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES) y, también, que cuentan con el acompañamiento de ONGs religiosas como la Pastoral Social de la Iglesia Católica, la cual promueve actividades de desarrollo con poblaciones de agricultores, ocupantes de tierras y aborígenes en toda la zona norte de la provincia. También algunas iglesias protestantes del Alto Uruguay, como la Iglesia Evangélica del Río de La plata, han iniciado trabajos comunitarios y de reconversión productiva con pequeños productores en la zona del Alto Uruguay. Caritas, por su parte, colabora en diversos planes de ayuda, capacitación y distribución de alimentos en la provincia.

En el campo ambientalista destacan las ONGs ecologistas. Según datos de la Dirección de Personas Jurídicas de la provincia ellas representan el 2.5% del total de organizaciones inscritas (Tosca, L.2005). La problemática ambiental involucrada en la implementación de la obra de Yacyretá constituye una preocupación de todas las organizaciones que integran el campo.

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

Una de las ONGs locales más activas, en términos de actividades desarrolladas y de relaciones construidas dentro y fuera de la provincia, es el Grupo Ecologista Cuñá Pirú<sup>23</sup> (GECPE), de la localidad de Aristóbulo del Valle, Departamento Cainguás, zona centro de Misiones. El grupo se organiza formalmente en 1992 y para ese mismo año participa de la ECO 92, Cumbre de la Tierra, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil.

---

<sup>23</sup> “Cuñá Pirú”, en guaraní significa “mujer flaca”. En Aristóbulo del Valle hay un importante arroyo con ese nombre, que está contenido en un gran valle homónimo. Además de ser parte de la identidad territorial de la población, actualmente es un área protegida del municipio.

Ya desde sus inicios el GECP tiene participación en reclamos por problemas ambientales que aquejan a la provincia, y se relaciona con otras organizaciones ambientales locales y extralocales. En 1998 el GECP convocó a las distintas ONGs ecologistas de Misiones a una reunión en Aristóbulo del Valle donde se conformó la Red de Asociaciones Ecologistas de Misiones (RAE), “...con el propósito de avanzar sobre los problemas ambientales generados no sólo en Misiones sino también en la región, ya que estos no se restringen a un espacio geopolítico sino que repercuten más allá de las fronteras provinciales<sup>24</sup> .

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

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

## **Comercio, servicios e Industrias**

### **Servicios**

En su gran mayoría son de cobertura local, pudiendo diferenciarse los servicios personales y básicos, así como aquellos de carácter público (provincial/nacional/municipal) y aquellos que competen a la iniciativa privada<sup>25</sup>.

La excepción al carácter local municipal se encuentra en algunos servicios ofrecidos en la ciudad capital, con alcance provincial, nacional y hasta internacional. Entre los

---

<sup>24</sup> Informe Final Proyecto “Identidad Cultural e Integración Regional en la Provincia de Misiones” (PIIM) pp74-75 Consejo Federal de Inversiones (CFI), Misiones, diciembre de 2000 a junio de 2001.

<sup>25</sup> Servicios personales privados: aquí se encuentra toda la gama de actividades domésticas, técnicas y profesionales vinculadas al hogar y la familia. También los servicios de gastronomía, recreación, hotelería, bancos y seguros. Servicios básicos privados: telefonía, radio frecuencia modulada, televisión por cable, alquiler de viviendas, transporte automotor de carga y pasajeros, transporte fluvial de pasajeros, provisión de gas y combustible.

de alcance provincial se pueden mencionar los servicios hospitalarios de alta complejidad, radio y televisión, diarios, universidad y telecomunicaciones.

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

## **Comercio**

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

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

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

## **Industria**

---

Servicios básicos públicos: provisión de agua potable, de energía eléctrica, mantenimiento de caminos vecinales, limpieza y alumbrado público, alcantarillado, puertos.

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

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

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

Fabricación de ladrillos: la principal industria provincial del rubro está asentada en Candelaria. También funciona otra fábrica en Puerto Rico. Se trata de una de las actividades manufactureras de mayor crecimiento (vinculada al aumento de la

actividad de la construcción), habiendo alcanzado el 4% del valor agregado bruto de producción industrial provincial: el cuarto lugar después de la forestoindustria, la yerba mate y la fabricación de gaseosas.

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

Se puede observar que la proporción de establecimientos productivos del sector secundario y terciario ubicados en la zona de afectación representa más del 60% del total provincial, distribuidos de acuerdo a la actividad de la siguiente manera: industria 55%, comercio 64 % y servicios 67%.

### **C- El Espacio Urbano: la Ciudad de Posadas**

Posadas es la capital de Misiones, provincia que, de acuerdo al censo del año 2.001 tiene cerca del millón de habitantes (961.274 habitantes). La mayor concentración de la población se da en la ciudad de Posadas, con el 26,5% de la población provincial, seguido por Oberá, Eldorado e Iguazú. El crecimiento demográfico de la provincia de Misiones en el período intercensal es superior al del país con un 21,8 y el país solamente con un 10,5. En el Departamento Capital, que incluye al municipio de Garupá, el crecimiento fue aun superior con el 29,6%.

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

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

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

Desde finales del siglo XIX y principios del XX la ciudad de Posadas ha sido el punto de ingreso y egreso obligado para las comunicaciones entre los centros más poblados de Argentina y Paraguay, esto se vio facilitado por la navegación fluvial y más tarde por la red ferroviaria construida hacia 1912 que unía Buenos Aires y Asunción y a través del río Paraná mediante el Ferry boat. Esto explica en gran medida la estrecha relación entre Posadas y Encarnación y la composición actual de la población posadeña, con un gran sector de población con orígenes provenientes del Paraguay. Hasta los años 80' fueron sectores dirigenciales autoexiliados por el régimen político de aquel país y a la vez una permanente corriente de sectores pobres en la búsqueda de bienestar, básicamente por trabajo en la construcción, el empleo doméstico y el comercio minorista de productos provenientes de Paraguay; además Posadas brinda mejores servicios como ser: salud, educación, agua potable y asistencia social, entre otras cuestiones.

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

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

Sin embargo los barrios afectados por el futuro embalse de Yacyretá no son los únicos con ocupación espontánea, de acuerdo a informes de la Municipalidad de Posadas para el año 1997 se habían conformado aproximadamente 60 asentamientos

irregulares o bolsones de pobreza<sup>26</sup>, en tierras públicas o privadas, en su gran mayoría provenientes del interior de la provincia. Hacia la misma fecha el proyecto POBUR identificó cinco zonas que suman 7.848 viviendas en diferentes zonas de la ciudad. Hasta aquí podemos hablar de algunos actores subordinados a la “lógica de producción de la ciudad” ellos son: migrantes rurales-urbanos, pobres urbanos que ocupan espacios residuales cercanos al río y desplazados por el proyecto Yacyretá, también se podría hablar de tres fases de desarrollo de un mismo actor.

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

En el censo de 1991 Posadas concentraba el 27,03% de las viviendas particulares ocupadas. El crecimiento de viviendas en Posadas entre 1970 y 2001 ha sido del 219%. Posadas concentra el 55,96% de las casas de tipo A, 28,66% del tipo B y 15,37% de otro tipo. Es decir un nivel algo superior al resto de la provincia. En cuanto al NBI hacinamiento y vivienda Posadas detenta el 13,20 y el 10,26 respectivamente.

---

<sup>26</sup> de acuerdo a esta definición adoptada en el Proyecto POBUR, UNAM CONICET 1996 se denomina así al conjunto de al menos diez viviendas precarias en la misma manzana



De acuerdo a un informe de la Municipalidad de Posadas<sup>27</sup> en la ciudad hay 65.363 viviendas, 13.000 fueron construidas mediante créditos oficiales entre 1979 y 1999 y 8.500 son casas de alquiler, y más de 7.000 serán las viviendas subsidiadas por la EBY<sup>28</sup> para el año 2009 pero registrándose un déficit que ronda los 12.000 casos.

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

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

El estado satisface parte de la demanda de vivienda mediante el Fondo Nacional de la Vivienda –FONAVI creado por la Ley 19.929/72 y en la Provincia de Misiones lo administra y ejecuta el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional –IPRODHA. La demanda institucional de vivienda es de 23.403 casos si tomamos el número de Inscripciones no actualizadas<sup>29</sup> (en Posadas 7.480 e Interior 15.923 ) y el número de aquellos que han actualizado la solicitud para el período 2006-2007 es de 14.419 (en Posadas 5724 e interior 8695). Entre aquellos que actualizan solicitudes se realizan los trámites de adjudicación. Otro recurso financiero estatal para la construcción de vivienda es el Banco Hipotecario Nacional cuya operatoria está destinada a sectores medios, es decir diferente al mercado de IPRODHA en cuanto a sector social y volumen de operaciones.

El número de viviendas adjudicadas desde el inicio del FONAVI , año 1978, es de 40.660 a diciembre de 2006. Solamente en el año 2005 se adjudicaron 2.679. En Posadas las mayores aglomeraciones de viviendas públicas se comenzaron a construir en la década del 70´ con el barrio denominado “Villa Cabello” hacia el extremo oeste de la ciudad. En la actualidad los espacios para este tipo de

---

<sup>27</sup> Diagnóstico de la Ciudad de Posadas. Informe de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano 1999

<sup>28</sup> mediante préstamos contraídos con los bancos Mundial (BM) e Interamericano de Desarrollo (BID)

<sup>29</sup> se señala que la actualización se realiza cada dos años, es decir aquellos que se inscribieron y pasaron dos años sin solicitar nuevamente la demanda cae.

construcción pública se ven saturados por lo que desde los 90´ se comenzaron emplazamientos hacia el sur de la ciudad en el lugar denominado *Itaembé Miní*.

De acuerdo a información suministrada por el Instituto de Estadística y Censos de la Provincia de Misiones -IPEC el número de edificaciones privadas en Posadas, en el año 2005 fue de 411 casos, por debajo del número de permisos otorgado en el año 2001 que fue de 510 casos. En los años 2002, 2003 y 2004 los permisos fueron de 239, 237 y 334 casos respectivamente.

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

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

Es decir lejos está la institución de satisfacer la demanda de vivienda. Hubieron intentos de construcción solidaria como el “nuevo amanecer” en *Itaembé Miní* o de autoconstrucción denominado barrio del Plan de Ayuda Mutua –PAM encarado por la municipalidad de Posadas en la chacra 128 iniciado en 1979<sup>30</sup>, pero estos esfuerzos no superan el mero intento de planes experimentales focalizados. La Unidad Ejecutora Provincial se encarga de la regularización de uso y tenencia de la tierra, como también a realizar relevamientos, mensuras, tasación, aprobación de planos, etc a los fines del mejoramiento de la vivienda. También existen diversos programas de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación como lo son el PROSOL tendientes a los mismos fines.

**Actividad económica, Empleo y Desocupación:** La condición de actividad económica define la situación en que se encuentran las personas de 14 años y más con respecto a su participación o no en la actividad económica y distingue Población

---

<sup>30</sup> La EBY apoyó al PAM con dinero teniendo en cuenta que la chacra 128 serviría como lugar de destino de ocupantes de espacios públicos de las Chacras 92 y 93 donde luego se construiría el Complejo A1.

Económicamente Activa PEA y Población no económicamente activa PNEA. Entre la PEA tenemos a la población Ocupada y Desocupada.

Para la medición de pobreza e Indigencia se utilizan dos criterios y a la vez dos fuentes, para Necesidades Básicas insatisfechas -NBI se toman datos censales y para Línea de Pobreza las Encuestas Permanentes de Hogares –EPH. La denominada línea de pobreza -LP describe a los hogares en función el costo nominales de la canasta familiar básica en la medida de que los hogares no disponen de recursos que le permiten cubrir el costo de la canasta. Por debajo de este nivel de ingresos se encuentra la llamada línea de indigencia y está calculada en función al monto para cubrir los requerimientos calóricos y proteicos de la población. La aproximación mediante el estudio de satisfacción de necesidades -NBI. permite evidenciar cierto tipo de servicios como vivienda, agua potable, electricidad, educación y salud.

Si bien ambos métodos evalúan teóricamente situaciones similares, estudios del INDEC mostraron la existencia de diferencias importantes en las dimensiones de la pobreza según el método que se utilice y a la vez indican la presencia de dos fenómenos diferentes. Con el método de NBI se identifica a los llamados pobres estructurales, mientras que con el criterio de LP se detectan los hogares pauperizados.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina a establecido cuatro criterios básicos para definir Necesidades Básicas Insatisfechas, ellos son hogares con más de tres personas por cuarto, condiciones de habitabilidad como ser piezas de inquilinato, precarias u otros inconvenientes; hogares sin retretes con descarga de agua o pozo ciego y hogares con algún miembro de 6 a 12 años que no asiste o nunca asistió a la escuela.

Si se compara la evolución de la proporción de población con NBI entre 1980 y 1991, se ha observado que mientras en Misiones esta disminuyó en 7,80% y en el total del país esta fue de 5,10%. En la provincia de Misiones hay una gran variación por departamentos, así mientras que en el departamento Capital fue de 24,2% en San Pedro fue de 56,5% en el censo de 1991.

Entre 1980 y 1991 en el departamento Capital disminuyó el índice de NBI pasando de 28,9% a 22,5% marcando así un descenso del 6,4%, es decir levemente inferior al cambio operado a nivel provincial como se ha señalado más arriba.

Se ha estimado que para 1988<sup>31</sup> en Posadas el 56,9% de los Hogares se encontraba en situación de Pobreza, en aquella fecha representaban 25.000 hogares. Entre estos 25% son pobres estructurales (11.074 hogares) y el 31,9% son pauperizados (14.149 hogares).

De acuerdo a la EPH del primer semestre de 1997 el 54,7% de los hogares de Posadas eran pobres, de los cuales el 65,6% corresponde a pobres estructurales y el 34,4% a pobres pauperizados. Entre el año 2001 y 2005 ha habido una leve tendencia a la disminución de la pobreza pero con un crecimiento entre el 57% y 59% en los años 2002 y 2003, seguramente como consecuencia de la crisis económica e institucional desatada a en diciembre del 2001. A partir del segundo semestre del 2003 la tendencia es claramente bajante llegando al 39,8% en el segundo semestre del 2005. La misma tendencia se registra para la medición de la indigencia que tuvo su pico en el segundo semestre del año 2002 registrándose una tendencia favorable hasta llegar al 14,8% en el segundo semestre del año 2002.

De acuerdo a la EPH de la medición de octubre de 2005 la tasa de desocupación se ubicó en el 4,4% de la PEA, mientras que la registrada en el mismo período del año 2004 fue de 8,0%. La Tasa de empleo aumentó del 35,7 al 37% en igual período. La Tasa de Actividad alcanzó el 38,7%, registrando una disminución de 0,1 punto con relación a la registrada en el segundo semestre de 2004 que fue de 38,8%

La Tasa de subocupación fue del 12,5% inferior en 2.0 puntos a la registrada en el 2° semestre de 2004 que fue de 14,5%.

---

<sup>31</sup> INDEC 1989

## **D-Las Obras civiles Yacyretá en Posadas**

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

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

El Proyecto Yacyretá<sup>32</sup> desplaza población de las áreas cercanas al río que se van a convertir en lago, producto del agua represada por el proyecto. Esta población tiene características comunes como ser: bajos ingresos, niveles mínimos instrucción y capacitación, deficientes servicios sociales y urbanos, etc. Antes de tal inundación producida por la EBY tiene que construir viviendas en grandes conglomerados con infraestructura y servicios, a la vez de establecer mecanismos sociocomunitarios de adaptación y rehabilitación social.

Se estima que para fines del año 2011 el proyecto habrá movilizadado más de 16.000 hogares en las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay). En Posadas se habrán construido cinco barrios con un promedio que supera los 1000 hogares cada uno, en un proceso de relocalización complejo y conflictivo. Una vez relocalizada la población en su nuevo hábitat se trabaja en con un programa de rehabilitación social donde la participación social es esencial al programa. Por otra parte el ente ha pagado a unidades productivas informales y a hogares asentados en zonas de obras viales, sea por recomposición de trama urbana o por proyectos complementarios, como ser puentes, rutas, instituciones, espacios recreativos, etc. En definitiva el proyecto Yacyretá constituye una gran masa de inversión pública y sus consecuencias en la población aún no pueden ser mensuradas o evaluadas para el mediano y largo plazo.

---

<sup>32</sup> Es la gestión para la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Yacyretá sobre el Río Paraná y tiene como países socios a Argentina y Paraguay. Se ubica en la localidad de Ituzaingó provincia de Corrientes y a 80 kms. río abajo de la ciudad de Podadas, que junto con la ciudad de Encarnación-Paraguay es el área en la que genera la mayor inundación de suelo urbano y el desplazamiento involuntario de más de 40.000 personas.

Las áreas de origen de la población relocalizada son la de mayor vulnerabilidad ambiental al ser áreas deprimidas, de poco valor comercial desde el punto de vista de la renta urbana por estar expuestas a la insalubridad de la orilla del río y los arroyos de Posadas. Se incrementa la vulnerabilidad de la población por ser a la vez los segmentos más pobres de población, producto de un proceso y una dinámica demográfica de la región.<sup>33</sup>

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

La población objeto de relocalización de la EBY y por desplazarse constituyen, en su universo la población más pobre de la sociedad; ya ni siquiera son parte de ese numeroso “ejército industrial de reserva”. La pobreza y su modalidad de reproducción poseen aspectos que en su conjunto conforman un sistema de vida<sup>34</sup> dentro de una sociedad regional de características complejas.

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

---

<sup>33</sup> El concepto de Región depende de la dimensión o matriz disciplinar considerada, a los efectos de este trabajo la región es espacio físico y a la vez simbólico de reproducción social, económico y cultural, que vincula a sociedades o segmentos de ella. Por lo general la lengua, las tradiciones culturales, las migraciones y las actividades económicas son los elementos vinculantes de la región. Es un espacio geográfico y humano que supera las fronteras nacionales o los límites de la identitarios de nacional.

<sup>34</sup> Sistema de Vida: Conjunto de actividades y experiencias socioculturales, producto de aprendizajes individuales y colectivos, formal o informalmente transmitidos de generación en generación que son el patrimonio de un espacio de reproducción social: hogar, barrio, región, país, etc.

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

## **E-Gestión Institucional en Posadas**

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

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

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

### **Resultados**

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

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



relación medios-fines, y a la vez elitista por tener en cuenta solamente los intereses de los grupos en el gobierno.

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

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

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

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

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

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

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

Entre aquellos que mayor satisfacción generan se encuentran Teléfono (Telecom), agua potable y cloacas (SAMSA) y electricidad (EMSA). Los que cuentan con la menor

adhesión son la educación en los niveles de EGB y Polimodal o Secundaria. Entre aquellos que generan mayor indiferencia o desconocimiento se encuentran el Instituto Provincial del Seguro -IPS y los Hospitales Madariaga y Pediátrico.

#### Aspectos Favorables de la Gestión

Limpieza del centro de la ciudad, embellecimiento, calle paseo , adoquinado y costanera

#### Aspectos Desfavorables de la Gestión

Recolección de basura (el servicio es irregular, se producen basurales en las esquinas y los perros desparraman, perros sueltos en la calle generan miedo por posibles enfermedades)

Falta de coordinación entre SAMSA y municipio (se rompen calles y veredas)

Los lugares lindos solo están en el centro y abandono de los barrios que están fuera de las cuatro avenidas

Atender el transporte urbano de colectivo, no alcanza para la cantidad de usuarios en horas pico, poco agradable viajar en colectivo por la violencia en el tránsito.

Que le pediría al Intendente para la Ciudad

Que cuide los aspectos ambientales, espacios verdes y de recreación para los chicos, mejoramiento de transporte y espacios peatonales

Que le pediría al Intendente para el Barrio

Alumbrado, seguridad y espacios recreativos para los niños

Cual sería un tema de urgente de solución para Posadas

Transporte urbano, el descongestionamiento del tránsito, bici-sendas en las avenidas de acceso a la ciudad.

Más trabajo y menos niños en la calle,

La seguridad en los barrios y el alumbrado,

Qué se debería resolver para los próximos cinco o diez años

Que el tratamiento a la basura que sea ecológico,

Restringir a las papeleras (en la Provincia) que contaminan, políticas de descontaminación del río, mejores lugares de recreación vinculadas al río.

Fomentar el turismo, el hotel Savoy convertir en un centro cultural por ejemplo para exponer trajes antiguos de la estudiantina,

No al monopolio de los colectivos urbanos y a las subas inconsultas de los pasajes.

Desarrollo tecnológico, más trabajo para jóvenes,

Mejor urbanización, planificación ambiental y habitacional,

Construcción de campos de deporte,

Mejor transporte urbano, balneario municipal,

Más participación de la gente en las decisiones no solo el voto cada dos años

## F De los Grupos Focalizados

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

Se realizaron tres encuentros con grupos de entre nueve y doce personas de diversas edades de ambos sexos. Se trabajo en el nivel socioeconómicos medio/bajo es decir sectores asalariados de comercio, administración pública, comerciales minorista, etc.

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

	<b>Acuerdos</b>	<b>Diferencias</b>
<b>Positivos</b>	El actual estado de la ciudad es percibido como caótico o desordenado. Aunque ellos se debe a los múltiples y numerosos trabajos que se ejecutan como no se veía en los últimos tempos.	Consideran que el transito es un caos al igual que las calles rotas y los cortes de calles por reparaciones. Sin embargo esto es considerado como sinónimo de progreso. Identifica a este progreso principalmente a las obras de Yacyretá, se da como ejemplo la costanera que es disfrutada por todos los posadeños y por los turistas.
	Es sabidos que los trabajos que se realizan se debe a los planes de Yacyretá y no de la actual gestión municipal.	
	La limpieza del centro es el punto más fuerte, se suma a ello la ya aceptada calle paseo . en la periferia también se perciben logros pero en inferior medida.	

	<p>Con respecto al Código de nocturnidad y la limitación de los horarios de los boliches es aceptado aunque se reconoce que en los primeros tiempos se considero una exageración.</p>	<p>La seguridad es un tema controversial consideran que el tema no es solamente el robo sino también la falta de respeto entre la gente, la contaminación de los espacios públicos (basura, ruidos molestos, calles rotas, transito vehicular en exceso, semáforos que no funcionan, etc.) y por otra parte la falta de trabajo, los sueldos bajos y la falta de inserción de los jóvenes.</p>
<b>Negativos</b>	<p>La irregularidad en la recolección de la basura, los perros sueltos y con ello la posibilidad de que se generen enfermedades contagiosas, la falta mantenimiento de espacios recreativos para los chicos. El exceso de personal municipal y la imagen de los empleados municipales.</p>	<p>Los trabajos de mejoramiento de la ciudad no se observan en los barrios, solamente en el centro.</p> <p>La gente quiere ser escuchada y considera importante que los tomadores de decisiones vean los problemas con ojos propios.</p>

	<p>Los comedores en los barrios es lamentable por el servicio que se brinda y porque es la resignación a la pobreza (creen los participantes aunque ninguno de ellos asiste a comedores)</p> <p>Reflexionan que “Parece que no queda otra” de que la gente pobre siga así. También mucha gente tiene miedo a perder el poco trabajo que hay y a la vez no está conforme con lo que está haciendo. La implementación de los subsidios es una buena medida pero es de corto plazo porque no genera aprendizajes ni inserción laboral.</p>	<p>Este tema de pobreza y trabajo quizá haya sido el que no se había propuesto pero salió en todos los encuentros fue ampliamente debatido y hubo un acuerdo generalizado. No faltó el que dice que el que no trabaja es por que no quiere pero fueron dos personas mayores que vivieron seguramente las mejores épocas de la Argentina. Es decir es una visión desde sus experiencias en el pasado.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>El transporte urbano es un tema a ser mejorado. Creen que falta un mejor ordenamiento, los semáforos no están sincronizados, hay muchos autos en Posadas, los inspectores generan miedo y deberían enseñar antes que asustar.</p> <p>El colectivo es muy caro para el trabajador, en horas pico se llena y es incómodo. Los colectiveros no respetan al peatón ni a los demás autos, “creen que las calles son para ellos”, no respetan ni el semáforo. Andar caminando por las calles es un peligro, te tenés que cuidar en las sendas peatonales. Debería haber más educación cuando entregan el carné de conductor.</p>	<p>Falta de trabajo. El municipio no promueve el trabajo. Los planes jefe, familia, manos a la obra, etc.</p> <p>Empeoran las cosas porque no solucionan la pobreza y la gente se acostumbra a no trabajar ni aprender a hacer algo. Las escuelas deberían enseñar cosas más prácticas, algo se debería inventar para que los futuros trabajadores sepan como hacer para vivir mejor.</p> <p>Las obras en la construcción dan trabajo mientras duran a la vez de ser un trabajo pesado y mal remunerado.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## **G-Encuestas en los Barrios de vivienda pública**

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

En esta sección se muestran los resultados obtenidos mediante una encuesta realizada a jefes de hogares en Barrios de vivienda publica es decir de viviendas construidas por El Instituto de Desarrollo Habitacional -IPRODHA. Estas viviendas están destinadas a personas que no pueden construir sus propias viviendas o que no han heredado una propiedad, Es decir hogares asalariados de Nivel Económico Social bajo o medio-bajos, pero con trabajo permanente al menos. Por lo general para empleados públicos, de comercio o sectores autónomos, entre estos se destacan pequeños comerciantes, profesionales jóvenes, entre otros.

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

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

Del estudio señalado se desprenden las siguientes conclusiones provisorias<sup>35</sup>.

- Solamente el 45% de los jefes de hogar completaron el nivel secundario (Entre estos el 17% del total son terciarios y/o universitarios)

---

<sup>35</sup> Es decir se necesita un mayor procesamiento cruzado y una interpretación completa, tema de desarrollo en el informe final. Aquí solamente se quiso mostrar avances en la investigación.



- Majoritariamente son empleados públicos (38%) y empleados de comercio (35%). El 17% son trabajadores cuenta propia (por lo general trabajadores del sector informal de la economía) y solamente el 10% son autónomos (comerciantes, profesionales, etc.) este último sector es por lo general el que posteriormente vende la vivienda teniendo en cuenta la potencialidad de desarrollo laboral y por ser aquel con mayores expectativas de logro.
- El 77% de los hogares ingreso a la vivienda actual desde el año 2006, los demás lo hicieron entre el año 1980 y 2005. Esto da la pauta de la pujanza de la construcción en los últimos años.
- El 78,5% de los hogares afirma haber accedido a las viviendas mediante adjudicación (esta lo realiza el IPRODHA mediante un sistema de puntajes), y el restante responde que no accedió a la vivienda mediante el procedimiento señalado, es decir compro o intrusó la vivienda. Sin embargo es una práctica muy extendida acceder a la vivienda y luego venderla por diversos motivos, por mejorar la condición económica y comprar una vivienda o por no poder mantener el pago de cuotas y tener que alquilar nuevamente o inclusive por empeorar la situación económica y acceder a viviendas de menor calidad y en situaciones irregulares en asentamientos precarios.
- Con respecto al lugar anterior de asentamiento el 13% afirma proceder del interior de la provincia y mayoritariamente proceden de Barrios de Posadas.
- En cuanto a como era el lugar de asentamiento anterior el 26,5% afirma que en el mismo habían problemas o eran de peores condiciones que el lugar actual. Es decir la vivienda pública es un medio de ascenso social. En muchos casos es el único medio que a la vez le permite ahorrar dinero e invertir en un vehículo. Es una práctica común inclusive dejar de pagar las cuotas de la vivienda para pagar un vehículo nuevo.
- El 88% de los jefes de hogar se encuentra conforma con la vivienda obtenida. Por el contrario solamente el 12% no se encuentra conforme.
  - El 68% de los que afirmaron estar conformes, afirman estarlo por ser una vivienda cómoda y el 32% por que es propia.

- El 62% realizó arreglos de la vivienda y el 39% no lo ha hecho. Hacer arreglos es una señal de identidad con la misma, no solamente una necesidad de hacerla habitable.
- El 42% afirma que en el barrio hay una organización que nuclear a los vecinos, aunque muy pocos saben con certeza de qué organización se trata, es decir si se trata de una comisión vecinal, un consorcio, asociación, etc. El 58% restante afirmó desconocer algún tipo de organización vecinal u de otro tipo.
- Actividad recreativa de los hijos: el 65% afirma que los hijos no realizan actividades deportivas o recreativas de manera sistemática. Solamente el 35% de los entrevistados afirma que sus hijos realizan actividades deportivas.
  - Del 35% de los que realizan actividades deportivas el 72% lo realiza fuera del barrio y el 28 dentro del barrio.
- El 83,5% afirma que le gusta el barrio
  - La tranquilidad es el mayor atributo (más del 80%) el 8% siete eso por la ubicación y 8,5% no especifica motivos particulares.
- Al serle preguntado
  - ¿Que no le gusta Del barrio? el 75% manifiesta problemas en el espacio público (falta de espacios públicos y recreativos, calles rotas, falta de higiene, seguridad, etc.), el 16% distancia al centro y 8,5% con problemas con los servicios públicos (luz, agua, transporte, etc.)
  - ¿Que le haría falta para mejorar el barrio? Se responden los siguientes aspectos: espacios verdes y recreativos, escuelas, seguridad, centros de salud, mejorar los servicios públicos (luz, agua, transporte, bancos, etc.), comercios y organización del barrio.
  - ¿Que Le gusta de la ciudad? El 40% la costanera, 22% los lugares de paseo y 38% le gusta la ciudad en general (parques, plazas arregladas, la costanera, el centro del conocimiento, el crecimiento de lugares, etc.)

- ¿Que no le gusta de la ciudad se repiten los items de que no le gusta en el barrio pero con mayor énfasis en la seguridad, los servicios públicos y la contaminación (basura, ruidos, olores, etc.)
- ¿Qué proponen para que la ciudad mejor? mas fuentes de trabajo, mejores sueldos, ser escuchados, que mejoren los servicios, mayor seguridad, mejorar la calidad y dimensiones de las viviendas.

## **H-Talleres de Diagnóstico Participativo con población vulnerable**

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

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

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

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

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

## **RESULTADOS**

### **Primer Taller sobre Calidad Institucional y Desarrollo Local**

#### **a) Problemas por Grupos de Trabajo**

**Grupo 1:** Basura. Inseguridad. Animales sueltos. Droga. Delincuencia. Prostitución. Vagancia. Educación. Discriminación. Minibasurales. Transporte. Falta de Iluminación en varios sectores (calles y plazas) Falta de Guardería. Hogar de Tránsito. Madres y padres Adolescentes. Señalización de calles. Arreglo de plazas. Cuidados. Violencia

Familiar. Violencia Juvenil. Alcoholismo. Venta de bebidas alcohólicas a menores. Embarazo adolescentes. Falta de trabajo. Abandono escolar. Falta de espacio para el desarrollo de Actividades Deportivas. Trabajo infantil. Explotación sexual Infantil/Juvenil. Trata de personas. Falta de formación laboral e instrucción. Enfermedades por distintos vectores. Etc.

**Grupo 2:** Inseguridad. Drogadicción. Desagües cloacales, Basurales. Control de Animales Muertos. Alumbrado Público. Personal de limpieza. Falta de Médicos. Casos Sociales del Barrio. Contención de los Menores.

**Grupo 3:** Inseguridad. Drogadicción. Mini Basurales. Alumbrado Público. Convivencia. Animales sueltos. Salud. Deporte (Campos - Espacios )

**Grupo 4:** Salud. Cesto de Basura. Rejilla de Tormenta. Asfalto sobre empedrado. Seguridad. Muro. Señalización de calles.

**Grupo 5:** Desnutrición. Desarrollo Educativo. Inseguridad. Servicios Ambientales (Basuras, desmalezamiento). Adicciones (consumo de bebidas alcohólicas y estupefacientes en menores) Falta de Trabajo (Industrias, fábricas) Profesionales e Insumos Médicos. Niños Descuidados. Prevención y Educación sexual (jóvenes) Plazas abandonadas. Servicios públicos (luz, agua, transporte) Insumos deportivos.

**Tabla Nº 1- Problemas Agrupados por Áreas**

Área	
<b>Ambiente</b>	Basura, animales sueltos, minibasurales, enfermedades por diferentes vectores, control de animales muertos, falta de espacios, salud-deporte, espacios, cestos de basura, desmalezamiento,
<b>Seguridad</b>	Inseguridad, delincuencia,
<b>Exclusion</b>	Droga, prostitución, vagancia, educación , discriminación, madres y padres adolescentes, violencia juvenil y familiar, venta de bebidas a menores, embarazo adolescente, abandono escolar, trabajo infantil, explotación sexual/infantil, trata de personas, contención de menores, convivencia, desnutrición, niños

	descuidados,
<b>Infraestructura y Servicios</b>	Transporte, falta de iluminación en calles, plazas, etc., falta de guardería, hogar en tránsito, señalización de calles, arreglo y cuidado de plazas, falta de espacios de espacio para desarrollo de actividades deportivas, desagües, cloacales, falta de médicos e insumos médicos, rejilla de tormenta, asfaltado, muro,
<b>Producción</b>	Falta de trabajo, falta de formación laboral e instrucción, falta de industrias, fábricas,
<b>Educación</b>	Desarrollo educativo, adicciones, prevención y educación sexual, insumos deportivos

**Tabla Nº 2 Prioridades de acuerdo al trabajo de grupo**

<b>Grupo</b>	<b>1ª</b>	<b>2ª</b>	<b>3ª</b>
<b>1</b>	Falta de Trabajo	Enfermedades	Inseguridad
<b>2</b>	Inseguridad	Drogadicción	Falta de Médicos
<b>3</b>	Salud	Droga	Inseguridad
<b>4</b>	Seguridad	Salud	Rejilla de Tormenta
<b>5</b>	Falta de Trabajo.	Profesionales e Insumos Médicos	Inseguridad

Análisis de las prioridades: De acuerdo a la priorización se destacan 1º los temas de seguridad y falta de trabajo (subsidiariamente el tema salud), 2º salud y droga (es decir nuevamente y más fuerte el tema droga), 3º más fuerte el tema seguridad y nuevamente el tema salud. Curiosamente no aparecen los temas como exclusión y ambiente saludable que están presentes como temas trabajados en la primera instancia por los grupos.

**Tabla 3 Causas de los problemas**

1	Los problemas de educación son ocasionados por la falta de alimentación adecuada y no poder sostener una familia	Problemas ambientales y falta de servicios	La participación
2	La pobreza	exclusion	La discriminación y políticas de salud (ineficacia del gobierno)
3	Ineficacia del gobierno	Falta de trabajo, marginación	Delincuencia, drogadicción
4	Inseguridad, delincuencia juv. drogas	Salud, falta de médicos,	Rejilla de tormenta
5	Falta de trabajo	Falta presupuesto	Falta de educación, desocupación, desorganización del gobierno

**b) Causas**

Análisis de las Causas: La causa principal es la falta de trabajo (pobreza, sostener la familia, falta de trabajo, alimentación adecuada) aunque también hay un reclamo de presencia del estado (o su falta de tutela) para orientar las políticas de educación, la seguridad, salud, falta de médicos desorganización del gobierno, presupuesto, falta de servicios. De manera subsidiaria aparece como causa de los problemas la falta de participación. Es decir visualizan como los problemas se originan en la omisión o ausencia del gobierno. Y esencialmente los problemas se originan en el tema: trabajo.

### **Causas principales**

1-pobreza, falta de trabajo, delincuencia, droga, inseguridad y ineficacia de los niveles de gobierno

2-excusión, marginación, problemas ambientales, mejorar servicios, falta de médicos, , falta presupuesto

3-falta participación, falta de educación, discriminación, delincuencia, políticas de salud, desorganización de los niveles de gobierno

### **c) Consecuencias**

1- Desocupación. Analfabetismo. Violencia Familiar. Desnutrición.

2- Contagios - Epidemias.

3- Delincuencia.

1- Perdida de Bienes materiales. Temor Social. Atentado a la Integridad Física

2- Inseguridad. Delincuencia Juvenil. Prostitución. Destrucción en el Hogar y Áreas Públicas.

3- Incomodidad. Muerte de personas. Aumento de las Enfermedades.

1- Falta de profesionales en emergencia y medicamentos

2- Droga: Daños y perjuicios a las familias

3- Que la policía recorra los lugares peligrosos

1- Seguridad: Vivir intranquilos, No podes desplazarse a todas horas. Vivir con miedo



2- Salud: Niños con bajo peso. Afecta al desarrollo de los individuos.

3- Rejilla de Tormenta: Accidente de chicos, animales y vehículos. Obstrucción de los conductos de desagües.

1- Crisis familiar, Deterioro de Salud, Perdida de autoestima y dignidad.

2- Baja calidad de Salud.

3- Robos, Muerte, Caos social.

Análisis de las Consecuencias: Nuevamente, en las consecuencias, aparecen las causas. Se puede leer que las consecuencias también son causas. Como un ciclo vicioso de los problemas y por lo tanto dificultades para evaluar orígenes o causantes esenciales de los problemas.

### **Síntesis Consecuencias**

1-desocupación, perdida de bienes, analfabetismo, violencia familiar, desnutrición, prostitución, droga: daños y perjuicios a las familias, crisis familiar, pérdida de autoestima y dignidad,

2-inseguridad: delincuencia, temor social, integridad física, vivir con miedo, robo, muerte, caos social

2-destrucción del hogar y áreas públicas, robo de rejillas de tormenta conlleva a accidentes de chicos, animales y vehículos, obstrucción de desagües

4-enfermedades, contagios, epidemias, aumento de enfermedades, falta de profesionales y medicamentos, niños con bajo peso, desarrollo individual, baja calidad de la salud,

### **d) Actitud**

1- Reclamo al estado por políticas laborales. Crear nuestra propia Fuente de Trabajo.

2- Manifestaciones. Reclamos.

### 3- Organización propia para resolver los problemas de seguridad.

La inseguridad es por falta de colaboración de la misma Sociedad y Padres que tienen hijos adictos y Delincuentes, esto es por una fuerte reinserción del Estado que falta en la sociedad. Salud fuerte inserción del Estado en conflicto con los profesionales.

1-Elaborar notas a los Entes responsables. Recurrir a las Redes Barriales.

2-Crear un Centro de Rehabilitación y recreativo. Profesionales Capacitados para tratar el Tema.

3- Buscar Solución con la Comunidad. (Crear un sistema de vigilancia entre vecinos)

1- Inseguridad: Pedido de presencia policial. Tomar medidas por cuenta propia  
Algunos optan por no meterse por temor a represalias

2- Salud: No toman en cuenta los pedidos

3- Rejilla de Tormenta: Malestar e impotencia.

1- Falta De Trabajo: Indiferencia. Egoísmo. Falta de solidaridad. Pérdida de Valores

2- Falta de Profesionales e Insumos Médicos: Indiferencia. Despreocupación

3- Inseguridad: Indiferencia. Egoísmo

**Síntesis de Actitud:** Reclamar al estado políticas laborales, manifestarnos, reclamar para que el Estado promocióne políticas claras seguridad, trabajo, salud y educación, pagar mejor a los profesionales de la salud, elaborar notas, pedido de presencia policial

Crear las propias fuentes de trabajo, organizarnos para que haya justicia, recurrir a redes barriales, buscar solución en la comunidad, crear vigilancia entre vecinos,

Crear centro de recreación y rehabilitación

Colaborar y organización para mejorar la seguridad

Ciudad y educar a los hijos para prevenir la adicción y delincuencia.

Profesionales capacitados para el tema

Malestar, impotencia

Análisis: La primer actitud es el reclamo ante instancias estatales, la ausencia de áreas de bienestar es por omisión estatal y como la imposibilidad de ejercer derechos o facultades de todo ciudadano. De manera subsidiaria aparece otro derecho el derecho a la propia organización social para mejorar el bienestar. Y por último una actitud de resignación y malestar.

### **e) Recursos**

1- Humanos.

2- Institucionales. Materiales.

3- Humanos. Institucionales. Materiales.

1- Recursos Humanos responsables

2- Espacio Físico, recursos financieros (mano de obra) Colaboración de la comunidad.  
Personal capacitado en el Tema y Capacitación del tema para la Comunidad

3- Ampliación del Periférico y Recursos Financieros.

1- Educación Sanitaria para evitar enfermedades

2- Charlas en escuelas en todos los niveles

3- Organizar sistemas de autovigilancia.

Seguridad: la policía no debe delatar al que denuncia. Debe colaborar con los que colaboran. Como avanzamos o enfrentamos los problemas para solucionarlos.

1- Falta de Trabajo: Mesa Interactoral. Oficios Diferentes. Gobierno: "Manos a la Obra, Becas, etc. Empresas: Microemprendimiento, Proyecto Productivo y Servicios

2- Falta de Profesionales: Mesas de Gestión

3- Inseguridad: Charlas de concientización sobre conductas adictivas. Creación de Folletos y edictos. Promover e incentivar el deporte.

Análisis: los recursos son vistos por lo general como materiales y externos a la comunidad y de manera subsidiaria como esencial a la comunidad, es decir como propia. Por ejemplo como colaboración de la comunidad, sistemas de autovigilancia, charlas en escuelas, enfrentar los problemas,

#### **f) Abordaje**

Se propone claramente la participación y la solidaridad como modo de abordaje a los problemas identificados. Aparecen las siguientes frases que resumen las ideas orientadoras de la acción.

Por una comunidad participativa, comprometida, solidaria con la realidad social.

La solución a estos problemas sería unirnos y trabajar en conjunto con la comunidad para lograr un barrio tranquilo.

Realizar actividades en forma conjunta sin discriminación de edad, color o religión; incentivando a participar y aportando información e ideas para lograr la solución a los problemas.

Unión y comunicación para el bien de la comunidad entre estado - empresas – ciudadanos.

### **Segundo Encuentro-Taller sobre Calidad Institucional y Desarrollo Local**

#### **Participan Instituciones y Organizaciones**

El objetivo del encuentro estuvo centrado en la exposición-devolución del diagnóstico comunitario realizado en un proceso vivenciado por el movimiento social conformado por las organizaciones de base del barrio, actores involucrados en diferentes acciones sociales

## **Ejes Problemáticos**

Desempleo, pobreza y exclusión

Inseguridad

Salud y Ambiente

## **Síntesis de las exposiciones**

La exclusión se produce fundamentalmente por falta de trabajo, y esta por falta de educación.

En la educación, revisar la relación de docentes con los padres y poder reflexionar

El problema de las adicciones, adultos venden bebidas alcohólicas a los menores.

La falta de contención e integración familiar, provoca niños con problemas de convivencia. El descuido, la falta de conocimiento adecuado condice a casos de desnutrición infantil.

La solución es que las familias puedan comer en su casa, dejar de lado el asistencialismo obteniendo trabajo genuino.

La delincuencia está focalizada en los jóvenes de menores de 18 años, es por falta de actividades en la escuela, o recreativa deportiva. Los chicos quieren tener plata para sus consumos por lo que incurren en delitos menores, pero se hace una costumbre y no se sale más. Peor aún en aquellos que comienzan a hacerse adictos a alguna droga y no salen de la calle.

Faltan alternativas para los jóvenes. Que el gobierno genere mayor oportunidad a los jóvenes.

Trabajar para cambiar de mentalidad y eso se logra participando desde el lugar de cada uno.

Nuestro objetivo es trabajar en conjunto con las Instituciones asentadas en la comunidad, capacitar a la gente para que aprenda a tener un barrio limpio y saludable, “remar todos hacia el mismo lado” para eso debemos comunicarnos.

Desde los talleres se trabajó en la propuesta de salud y ambiente, y en seguridad. Estos resultados deben involucrar a todos los del barrio y con las instituciones que trabajan en el barrio. Falta trabajar en los temas de comunicación, recreación y fundamentalmente en el tema trabajo y exclusión.

### **¿Qué opinan las instituciones sobre este diagnóstico expuesto por las organizaciones?**

**Escuela:** La preocupación es la franja de niños excluidos del sistema educativo, que no reciben ninguna atención ni médica ni educativa, son adolescentes remitentes y terminan abandonando la escuela

La educación es responsable en parte de este abandono educativo, nos preguntamos ¿por qué llegan hasta este lugar? Por ejemplo a la delincuencia

Vemos que estos abandonos en el sistema educativo de generación en generación, es difícil para los sectores mas pobres, porque deben salir a trabajar desde muy niños, o algunos solo a mendigar, la pregunta es ¿cómo ayudar a esos padres en la cultura del trabajo y además en la misma alfabetización?

Niños adolescentes que no tienen posibilidades en ningún lado. El trabajo infantil como un problema grave, porque se dirigen al centro y no regresan a su casa

Además una de las razones de abandono escolar se debe a malos tratos en la escuela misma

¿Qué hacemos con la franja de niños que están fuera del sistema?

¿Cuál es el problema ¿cultural o legal?

**Escuela Especial:** Creemos fundamental poner nuestras miradas en la nutrición de los primeros dos años, porque la desnutrición provoca discapacidad en el crecimiento y aprendizaje, llegan a ser discapacitados mentales porque no logran tener pensamientos abstractos.

Como Instituciones y organizaciones debemos pensar en serio trabajar en conjunto como una necesidad urgente

Establecer conexiones con el Servicio Penitenciario porque tienen adolescentes cuyas casas están en este barrio, que están detenidos por robo, abusos a menores que son excluidos del sistema educativo.

**Policía Comunitaria:** Los jóvenes que van a la comisaría en su mayoría no asisten a la escuela.

Realizamos seguimiento citando a los padres “se los detiene pero no salen corregidos”

Combatir la droga es imposible; se detiene al que consume y es un trámite judicial de 15 días y luego comienza de nuevo el problema.

Creemos que la solución es accionar en lo preventivo, con las familias, las escuelas u otros ámbitos.

Sería ideal aprobar la ley de tratamiento de la adicción del que se detiene, allí deberíamos trabajar.

**Centro de Educación Física-CEF:** En el deporte contenemos a los jóvenes donde se les responsabiliza desde sus habilidades, aunque a veces al principio es difícil comprometerles pero poco a poco se les educa en la regla y norma, ya que hacemos con ellos reglamentos donde invitamos a la policía comunitaria y a los docentes para que hablen con los jóvenes.

Coordinamos también jornadas de deporte con la delegación municipal también para la limpieza del barrio. Muchos chicos delincuentes y adictos hoy forman parte de los que más trabajan con nosotros.

**Instituto Tecnológico Nº 8 –ITEC:** Ofrecemos la Institución para la capacitación en los aspectos laborales

Cada escuela puede presentar proyectos y así trabajar en conjunto. Tenemos 16 talleres de capacitación.

**Escuela 318:** En la escuela común existen alumnos mayores de la edad escolar, esta sobre-edad ocasiona problemas para todo el curso porque estos jóvenes tienen otras inquietudes o bien tienen problemas de conducta.

Dentro de la escuela no hay problemas de droga, pero sabemos que afuera si existe ese problema, y vemos que algunos padres esta desinteresados.

Otros padres preocupados por la educación de sus hijos porque ellos no pueden ayudarles porque no tienen instrucción.

También tenemos problemas de inseguridad porque existen varios robos en la escuela

Problema de salud, la mayoría derivado de la falta de higiene.

Niños solos en la casa abandonados

Trabajo infantil para ayudar a la familia trabajando en la calle

Problemas de conducta de los niños porque en sus familias tienen conflictos y malos tratos.

**Jardín Maternal:** Trabajamos con una población de 2 a 6 años, tenemos 120 niños. Tenemos diferentes proyectos donde se abarca niño, familia, comunidad y personal del jardín.

Referidos a la nutrición de los niños, desarrollo integral socialización. Existe capacitación en nutrición

Se coordinan acciones con el CAPS, Escuela Especial y CEF integrando profesores de educación física.

Un grupo de madres que trabajan en la alfabetización

Club de lactancia, madres adolescentes; existe un ropero comunitario, biblioteca, donde pueden asistir.

La dificultad que tenemos ahora es que las madres no consiguen certificado médico del CAPS, que no le atienden y es una dificultad porque no asisten más al jardín por ese hecho porque si se enferman los niños deben presentar certificado de alta por si existe posibilidad de contagio.

Se da apoyo escolar en la biblioteca, además se está proyectando hacer títeres, teatro para niños de contra turno.

**Acuerdos de trabajo:** Unificar criterios de acción entre instituciones y organizaciones.



A partir del diagnóstico coincidentes construir acciones estratégicas para el desarrollo local. Esto se lograría a partir de próximos encuentros con la modalidad de taller.

Mientras tanto se propone elaborar un documento base de la mesa de gestión, el mismo es para que todos los actores sepan lo que se está haciendo desde cada organización y a la vez sea el inicio de una gestión local que tenga por objetivo el desarrollo del barrio y la calidad de las instituciones.

## I-A manera de Post scriptum provisional

Siempre hubo intereses económicos y políticos que prevalecieron a la implementación de planes y proyectos que puedan hacer previsible la orientación de la ciudad. En los últimos años esto se ha incrementado sobretodo luego de la crisis económica mundial. La relación existente entre los procesos de urbanización y la crisis económica, nos ha llevado a los negociados inmobiliarios, que destruyen nuestras ciudades, transformándolas en emporios de un mercado especulativo del suelo urbano. Este suelo pasa entonces, de ser un bien social, a transformarse exclusivamente en un bien de mercado. Cuando los intereses económicos son preponderantes sobre los otros, seguramente los más relegados serán las necesidades de las poblaciones subalternas.

La ciudad deja de ser habitable, se pierde *calidad de vida*, los transportes públicos no dan a basto aun aumentando su cantidad y frecuencia, las calles no dan abasto debido al incremento de vehículos individuales, los desplazamientos para trabajar, estudiar o divertirse se transforman en horas interminables; y hasta hay muchos que ni siquiera les alcanza el tiempo o el dinero para realizarlos. Se genera así una ciudad exclusiva, en partes compacta y al mismo tiempo fragmentada, que expulsa esa fracción de la población que no le es útil a sus propósitos.

En la ciudad de Posadas nos encontramos con al menos seis tipologías de situaciones de desarrollos habitacionales, no definidas de manera muy clara, que se asientan sobre el territorio ejerciendo un claro dominio de su espacio, a saber: 1-barrios cerrados, 2-conglomerados de alto nivel, 3-viviendas sociales para niveles asalariados, 4-viviendas sociales para hogares pobres, 5-franjas de conglomerados difusos y 6-bolsones de pobreza.

1-Los **barrios cerrados**, ofrecen servicios exclusivos, pero en forma de barrios , con espacios verdes y jardines. Salones comunitarios, piscinas, restaurantes, servicios de transporte y hasta lagos privados. Están destinados a las clases alta y media alta. Ubicados en la periferia y dotados de seguridad privada. Asentados sobre áreas periurbanas de bajo valor productivo, ya sea porque se han saturado, o son zonas bajas con vastos humedales, que reacondicionan para el uso urbano. Si bien es una tendencia en Posadas este tipo de desarrollo es aun insipiente.

2-Los **conglomerados céntricos de alto nivel** con servicios completos y acceso al centro comercial, acceso directo a la recreación, y la educación y a clubes deportivos. Se ubican en lugares centrales y privilegiados de la ciudad, por lo general con vista o al menos cercano al río y en lugares elevados. Si bien no son cerrados son exclusivos al ser áreas vigiladas por el orden público y privado. Los propietarios incluyen a su patrimonio áreas a ser valorizadas por la plus valía urbana, con avenidas, bulevares y malecones con localizaciones preferenciales, los espacios verdes y públicos, generando una exclusión y segregación social de los sectores más vulnerables económicamente. Este es el caso de las propiedades tradicionales o actuales asentadas en la costanera de Posadas. *La arquitecta Graciela Mariani*<sup>36</sup> denomina a este “*gentrificación*”, el proceso mediante el cual zonas degradadas se ponen de “*moda*” y pasan a reubicarse allí estratos de mayores ingresos. Las zonas con localizaciones privilegiadas son las agraciadas con los complejos de lujo para las clases más privilegiadas o para el turismo, al mismo tiempo van expulsando la población originaria, que al haberse valorizado su propiedad, puede venderla a mejores precios que antes y acceder a una propiedad de las mismas o mejores características generales, en alguna zona más deprimida y/o alejada y así sucesivamente le va sucediendo a los otros pobladores.

3-Los **desarrollos de vivienda social**, ya sea en forma de vivienda colectiva o individual, con intervención del estado y en manos de desarrolladores privados (desarrollar la idea) , se generan con lotes y espacios mínimos, de mala calidad constructiva y altos costos de mantenimiento; con escaso equipamiento y servicios, alejados de las áreas centrales, con serias dificultades de transporte y sin ninguna seguridad. Los créditos para las mismas, aun siendo con cuotas muy bajas, exigen una serie de requisitos para otorgarse, incluidos, trabajo en blanco, ingresos seguros y un mínimo estipulado de los mismos. Por este motivo estos planes dejan fuera una ancha franja poblacional. Son como vimos en los resultados de la encuesta los hogares asalariados, por lo tanto con potencial social sostenible pero con diseño urbano de grandes restricciones para la recreación, falta de espacios verdes, sin centros comerciales y bancarios, es decir con una gran dependencia de centro, al trasladarse diariamente para trabajar y comprar al centro de la ciudad.

4-Los **desarrollos de vivienda social sin costo** fueron en algún tiempo concebidos para la emergencia para sectores vulnerables sociales y por emergencias de salud o

---

<sup>36</sup> [gramariani@gmail.com](mailto:gramariani@gmail.com) *Red Nuestras Ciudades*

problemas ambientales. En Posadas se pueden equiparar a las viviendas EBY aunque con algunas salvedades. Por ejemplo por ser barrios con toda la infraestructura, servicios públicos, sociales y comunitarios, espacios para el deporte y recreación. Sin embargo son barrios de pobreza estructural de complejo desarrollo socio económico.

**5-**Entre el centro de la ciudad y los grandes conglomerados de viviendas sociales se construyo una **franja de conglomerados difusos** ubicados entre los barrios del centro y la periferia de barrios populares. Por lo general de nivel social medio. Son espacios sin planificación, interconectados por avenidas, con servicios regulares pero de diferentes calidades de pavimentación. En este cordón se mezclan a la vez viviendas sociales y bolsones de pobreza. Las viviendas sociales se construyen en espacios reservados por especuladores inmobiliarios y empresas constructoras. Los bolsones de pobreza se conforman por invasión de espacios, por lo general públicos pero también de espacios privados abandonados. Vn esta franja los barrios de la ciudad antes “tradicionales” van perdiendo identidad, calidad de vida, sus espacios de cohesión social y también calidad en sus tipologías edilicias, que no entran en ninguna de las categorías antes mencionadas. Ejemplo de esto con Villa Sarita, Patoti, “La Picada”, Yohasa, Guazupí, Barrio Hermoso, Villa Urquiza, entre otros. En esta área difusa es a la vez proceso de usurpación privilegiada que desplaza a unos y a otros, va creando un circulo vicioso en donde el que menos tiene se queda sin otra alternativa que la de emigrar a algún otro lugar, en donde tenga supuestas posibilidades de empleo, o terminar seguramente, en un asentamiento adecuado a sus condiciones, con los de su condición. Este proceso de selección no tiene nada de natural.

Estas nuevas construcciones se implantan sobre una estructura urbana preexistente, comienza una competencia entre los servicios de la estructura tradicional de la ciudad y los requerimientos para la nueva, esto genera construcción de edificios cada vez más importantes, mayor tránsito, rupturas permanente de calles, encarecimiento de los inmuebles por revalúo de la propiedad y el aumento de la plusvalía urbana con el consecuente incremento de las tasas municipales, servicios e impuestos inmobiliarios. El espacio físico se acaba, las soluciones son cada vez más costosas y la ciudad se convierte en una masa antieconómica de cemento, las grandes densidades existentes no fueron preparadas ,por ausencia de planificación, las estructuras urbanas no están preparadas para los cambios tan vertiginosos.

Estos procesos de gentrificación provocada por el capital especulativo, genera el “circulo vicioso de la urbanización salvaje” que expulsa población hacia la periferia degradada. Se ha hablado mucho sobre este proceso deshumanizador del crecimiento especulativo urbano, en donde las edificaciones no están orientadas para el uso los futuros habitantes sino tan solo a la venta o alquiler por entidades intermediarias que buscan únicamente el provecho económico.

A ese capital especulativo no le interesan ni los habitantes, ni la salud, ni la ecología ni las más mínimas de las necesidades así rápidamente se desarrolla esta lógica arrasando con la vida ciudadana.

6-Por último encontramos a los llamados **bolsones de pobreza**. Bolsones por conjugar todo un set de indicadores que da la pauta de condiciones de pobreza estructural. No resisten ningún indicador social: pauperización, NBI, condiciones sociales, económicas y culturales degradadas, situaciones permanentes de violencia e inseguridad. Por lo general no hay trabajo estable, se desarrollan comedores promovidos por punteros políticos y predominan subsidios al desempleo. Como derecho a la sobrevivencia es una reivindicación, es más un derecho al consumo mínimo, pero de persistir en el largo plazo es una desvalorización del ser humano como productor de valor, hábil como ciudadano.

Estos asentamientos estarán caracterizados por problemas para acceder al transporte público y estatus residencial inseguro, tenencia precaria. Acceso inadecuado al agua potable, al saneamiento básico y a otra infraestructura y viviendas de baja calidad estructural y hacinamiento. Y aun hay familias que, convertidas en “*exiliados urbanos*” que ni siquiera pueden acceder a esos asentamiento irregulares, ya que también esas áreas irregularmente ocupadas, son manejadas por grupos de individuos que producen “*mercados informales*” de la tierra o las edificaciones ocupadas, cobrando también una renta para acceder a las mismas, a cambio de “protección” y una futura continuidad en el asentamiento.

Si entendemos que la ciudad es un producto de diferentes procesos, independientes y aún contradictorios, se puede hacer entendible la lógica de Posadas. Así la ciudad se encuentra en un centro de crecimiento acelerado hacia una metropolitización intermedia de carácter fronterizo, con influencia en los centros urbanos más cercanos y tendiente a integrarlos. Es el centro administrativo de la provincia de Misiones y como tal concentra la mayor burocracia de la provincia, además es proveedora de

servicios, principalmente financieros, educativos y de salud. Lo que la convierte en un polo de atracción de migrantes de manera permanente, sea de los ámbitos rurales de la propia provincia o de la vecina ciudad de Encarnación de la República del Paraguay. Estos aspectos nos dan la pauta de la tendencia de Posadas a convertirse en una ciudad metropolitana intermedia.

Podemos decir que es una ciudad fragmentada porque tenemos procesos políticos volcados en forma de agendas electorales y procesos sociales y económicos con actores individuales o con actores colectivos pero cerrados (partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio, de la producción primaria, etc.) que se comportan como unidades cerradas y volcadas solamente a sus intereses sectoriales. Por su parte una fragmentación de las políticas nacional, provincial y local con planes superpuestos.

El más claro ejemplo de lo que decimos es la ejecución de los planes de construcción de la EBY como principal actor durante los últimos veinte años. La EBY construyó el puente que une Posadas y Encarnación, la costanera de la ciudad que va a tener más de siete kilómetros, y espacios de esparcimiento de al menos 10 kms frente al río, la primera es actualmente el principal lugar de recreación de los posadeños, construyó alrededor de 8.000 viviendas para población desplazada con sus respectivos equipamientos comunitarios, servicios e infraestructura. Se prevé la recomposición de la trama urbana afectada por el embalse, el traslado de la estación de ferrocarril, puerto comercial de carga, de pasajeros y deportivo. Destacamentos de Prefectura, el traslado y reconstrucción de las vías del ferrocarril Gral. Urquiza, una ruta de aproximadamente 15 kms. que unirá el centro de la ciudad con la ruta nacional 12. etc. El denominado by pass arco-garita una ruta de mas de 10 kms. destinado a agilizar el tránsito interurbano de Posadas. En los últimos cinco años las inversiones en Posadas y la Provincia de Misiones fue el principal apalancamiento financiero de la urbe. Esto nos hace pensar que el principal actor es la EBY si pensamos en quien construye la ciudad desde las construcciones, pero la construcción de la ciudad no es solamente un hecho físico, sino en organización sustentable garantizada por una cultura democrática y participativa, en tal sentido es la política la esfera con capacidad de convocatoria y construcción de actores capaces de transformar la política y con ellos avanzar hacia un modelo de mayor equidad económica y de gestión participativa.

Esto nos hace pensar en “*planes en la ciudad y no de la ciudad*”, es decir no hay un diseño estratégico propuesto en conjunto por los actores, tal es así que se puede pensar que la trama urbana de la ciudad la construyen los constructores, valga la redundancia. Porque hay un claro predominio de una lógica inmobiliaria de la que participan las empresas constructoras en vinculación con la valorización de áreas de la ciudad por la construcción, principalmente viaductos y servicios. Es decir se planifican y construyen las principales arterias de la ciudad, seguidamente se compran los inmuebles adyacentes y se proveen los servicios. Por otra parte y como contracara se compran tierras alejadas del centro de la ciudad por parte de empresas constructoras para luego construirse barrios populares. Aquí tenemos a un grupo de actores bien articulados, los empresarios de la construcción, las inmobiliarias y la clase social vinculada a cada “coyuntura de poder” local articulada con la esfera nacional, que manejando información de la valorización de las mejores zonas hace usufructo del plus valor de la renta urbana.

Con esto coincidimos con Pirez 1995, cuando afirma: “Los procesos relevantes para la producción y gestión de la ciudad suelen resultar de la combinación de estrategias. Un ejemplo es la configuración de relaciones de clientela como resultado de la combinación de dos estrategias comandadas por lógicas diferentes: la lógica política de la acumulación y la lógica de la satisfacción de la necesidad. Por un lado la acumulación política que subordina la representación y utiliza de manera “privada” los bienes públicos para garantizar apoyo político; por el otro, la satisfacción de una necesidad desde la exclusión, que aprovechando los intersticios que le ofrece la anterior, se combina ofreciendo ese apoyo político para obtener lo que no logra en el mercado ni en las políticas públicas (Pirez, P 1991; Mendez-Carrión, A. 1986).

En este marco consideramos que la participación ciudadana es un proceso lento que aún no ha llegado. El gobierno local no aparece en el rol de articulador de actores y procesos en el desarrollo endógeno, como tampoco como referente del conjunto de actores que se configuran (e identifican) en la sociedad local (en referencia con él) (Pirez:2006)

Mediante la construcción de actores<sup>37</sup> se puede afianzar una agenda local y no simplemente una agenda estatal; además de una mejor calidad institucional, el avance

---

<sup>37</sup> Dice Pirez, P. 2005 : Denominamos “actores locales” a los sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales. Estos pueden ser económicos, políticos o de otra índole, aclara el autor que se trata de unidades abiertas, es decir con penetración de la sociedad global

de la democracia sustantiva, el fortalecimiento de la esfera pública y una ciudadanía de alta densidad.

Por otra parte entendemos básicamente que la calidad institucional se mide por la satisfacción que tienen los usuarios del servicio que presta una institución, pero también la satisfacción que tienen los funcionarios en prestar un buen servicio. Llegar a este punto de equilibrio requiere de un trabajo de capitalización social y un nuevo modo de apropiación institucional. Requiere de una nueva pedagogía, tanto los usuarios como los funcionarios deben involucrarse en la construcción de un espacio social de intercambios simbólicos.

Para el nuevo tipo de apropiación institucional la gestión urbana<sup>38</sup> debe garantizar una configuración y funcionamiento de la ciudad de manera tal que permita una mayor productividad económica y social, opere como un elemento de distribución de la riqueza entre la población (combatiendo el desempleo y la pobreza), satisfaga los requerimientos ambientales de la calidad de vida y decida democráticamente sus cuestiones fundamentales.

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

Cuando decimos acercar la gestión pensamos en dos tipos de vinculaciones: Primero acercar físicamente, es decir, llevar el aparato de gestión estatal, la infraestructura de servicios y, sobre todo, el servicio mismo, hacia la población que lo requiere. Segundo, organizar la prestación (toma de decisiones, ejecución, control y evaluación) de forma que la población (físicamente próxima en el territorio) pueda involucrarse de manera decisiva en el mejoramiento de la calidad Institucional<sup>39</sup>.

Estos acercamientos, en particular el segundo, pueden tener en los hechos fuertes diferencias de grado. Sin embargo, esas diferencias no importarían distinciones conceptuales. Entendidas de esa manera la descentralización, en un sentido sumamente general, es una realidad múltiple integrada por procesos que de acuerdo a la terminología más común, pueden considerarse desconcentración y descentralización propiamente.

---

<sup>38</sup> Entendiendo por gestión a un conjunto de actividades, político- técnicas, por medio de las cuales se articulan diferentes recursos (humanos, financieros, económicos, naturales, organizacionales) para garantizar las condiciones de producción, funcionamiento urbano, por medio de la elaboración y ejecución de políticas, planes, programas y acciones.

<sup>39</sup> Martínez Nogueira: 2003



En este contexto, a las ciudades les esta reservadas una función crucial en términos de estructuración económica y territorial, en la medida en que constituyen los elementos concretos en donde se desarrollan más claramente las economías de aglomeración, que no solo permiten explicar la agrupación de la actividad productiva y de la población, sino que además juegan un papel muy activo en la elevación del progreso técnico y de la productividad<sup>40</sup>, en la atracción de la actividad de otras áreas y regiones así como en la mejora de la eficiencia estructural de la región en que se sitúan.

La participación ciudadana es uno de los temas que ha marcado la agenda de las políticas públicas de los últimos tiempos, por su valor estratégico para el fortalecimiento del sistema democrático y como demanda de distintos sectores de la sociedad civil.

El marco normativo interactúa en el proceso dinámico y complejo de la participación y puede constituirse en un elemento facilitador para el desarrollo de la misma. En el plano de las relaciones Estado - Sociedad civil, el derecho y sus formas institucionales no solucionan ni generan por si solo la participación, pero es conveniente reconocer que la existencia de canales jurídicos que fomenten la participación constituyen valiosos instrumentos para que los ciudadanos y sus organizaciones influyan en el rumbo de la acción gubernamental, en la “cosa de todos”, y se fortalezca la práctica de la organización y la participación como medio para la consecución de los derechos.

La esfera local es un escenario privilegiado para el desarrollo de la participación ciudadana, debido a la estrecha y cotidiana relación entre burócratas y ciudadanos – no entre gobernantes y gobernados: se pueden establecer con más agilidad y eficiencia mecanismos de información, consulta, gestión participativa y control de los poderes públicos por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Asumir la participación ciudadana<sup>41</sup>, como una modalidad de gestión e incluso como una política pública, constituye uno de los retos en los que se ven inmersos los gobiernos locales, aunque muchas veces no se tiene en claro sus formas, implicancia y límites.

---

<sup>40</sup> Sassen, S. 2001

Pero, la gestión participativa no debe ser asociada a la confusión de roles. En efecto existen responsabilidades propias e ineludibles de los poderes constituidos, y esferas no compartidas de decisión y actuación, sin embargo ello no es impedimento que en un cúmulo creciente de temas, se inicien procesos de enriquecimiento de la gestión mediante acciones de participación ciudadana. Se estaría equivocando el camino si se confundiera participación con representación, estos deben ser conceptos complementarios, pero nunca antagónicos.

Emprender el camino hacia una gestión participativa, implica toma de conciencia, cambio de actitudes y asunción de responsabilidades, no solo del gobierno sino también de la ciudadanía.

Promover la participación desde los ciudadanos, actores y agentes locales necesita continuidad, coherencia y articulación con otros principios y valores, que demandan cambios estructurales en las políticas implementadas. Es fundamental propiciar un entorno favorable para su desarrollo, trabajando con sus elementos medulares relacionados: mejoras en la información, la comunicación, transparencia, calidad, respuesta al ciudadano y generación de nuevos espacios e instancias participativas.

La promoción de procesos participativos es una inversión política hacia una nueva legitimidad, no constituye un mero recurso técnico, sino una verdadera inversión hacia la construcción de derechos en el ámbito local.

Borja recomienda y aclara que existe una relación directa entre ciudad y ciudadanía, es decir la ciudad ofrece condiciones necesarias para ejercer la ciudadanía. Estas son: la ordenación física; la seguridad; el acceso a los bienes y servicios básicos; la redistribución social; la integración político- cultural, en que los ciudadanos tiene que expresarse no solamente como voto, sino para exigir políticas públicas; donde todos los miembros tengan los mismos derechos y el espacio público sea, a la vez, un lugar de convivencia pero también un lugar de reivindicación y de reconocimiento.

Hay que ir armando políticas de vivienda a través de la municipalización, y salir de la planificación abstracta, es decir, las políticas urbanas tienen que formar parte de un programa político.

---

<sup>41</sup> Adoptando un concepto amplio de dimensiones de la participación ciudadana comprensivo de toda forma de acercamiento y articulación entre gobierno municipal y sociedad civil.

Será, entonces, un programa político es el que determinará las acciones el que deberá evaluar si se necesita de un proyecto diseñado, de un plan jurídico, una concertación entre instituciones en lo público y lo privado, etcétera, pero no deberá partir de un planeamiento ni de un proyecto arquitectónico, debe partir de un programa político de lo que se quiere para la ciudad.

**BIBLIOGRAFÍA**

**BORJA, Jordi** (2000) *NOTA SOBRE CIUDAD Y CIUDADANIA Nuevos derechos ciudadanos como respuesta a los nuevos desafíos del territorio Junio de 2000 del libro "La ciudadanía europea" de J. Borja, G. Dourthe, V. Peugeot y A. Espuny .Ed. Península, septiembre de*

**FOURREZ, Gerard** (1998) *La construcción del Conocimiento. Ed. Narcea. Madrid*

**MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto** (2003) *Calidad Institucional y Reforma de la Gestión Pública, en Política y Gestión Volumen 5 Ediciones Homo Sapiens. Rosario Santa Fé*

**PIREZ, Pedro**

(1991) *Municipio, necesidades locales y política local. Ed. GEL. Buenos Aires*  
19911995 *Política y Gestión de la Ciudad. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires*

(2006) *Actores Sociales y Gestión de la Ciudad. Ed Ciudades N° 28. México*

(2001) *Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad Urbana en la Argentina. Ed. Homo Sapiens*

**SASSEN, Saskia**

(2001) *Los Espectros de la Globalización Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires*