

# **Territorialidad, economía de la ciudad y reestructuración de clases: sustentabilidad y cambios del espacio urbano.**

Miguel Ángel Almirón.

Cita:

Miguel Ángel Almirón (2011). *Territorialidad, economía de la ciudad y reestructuración de clases: sustentabilidad y cambios del espacio urbano*. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/862>

---

**Jornadas de Sociología de la UBA**  
**Capitalismo del Siglo XXI, Crisis y Reconfiguraciones**  
***Luces y Sombras en América Latina***

**Mesa 75: Informalidades Urbanas**

**Título: Territorialidad, economía de la ciudad y reestructuración de clases: sustentabilidad y cambios del espacio urbano**

**Autor:** Miguel Ángel Almirón

**Referencia Institucional:** Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones

**e-mail:** [litoalmiron@gmail.com](mailto:litoalmiron@gmail.com)

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

Las obras públicas de gran escala transforman el mercado inmobiliario; el flujo de fondos captados por un sector empresario de la construcción y la expansión coyuntural de la mano de obra en el rubro; se revalúan las propiedades por plusvalía urbana y con ello la potencialidad de recaudación de tasas e impuestos; se producen desplazamientos territoriales y reacomodamientos de clases sociales; se urbanizan áreas nuevas y prosperan nuevas necesidades de servicios. Este conjunto de procesos simultáneos debieran ser sopesados por los decisores políticos, y la planificación del desarrollo no debería ser solamente un proceso técnico, se trata nada menos que del futuro de los ciudadanos.

Este trabajo es una reflexión a partir de una investigación en curso desarrollado en la Universidad Nacional de Misiones, es un intento de comprender un proceso complejo de emplazamiento regional pero con focalización en la ciudad de Posadas, en tal sentido pretende evaluar potenciales consecuencias en la economía, gestión de la ciudad y estructuración social, producidas por la implementación de obras públicas de gran escala.

**Palabras Clave**

Territorialidad  
Economía de la ciudad  
Estructura de clases  
Procesos urbanos  
Ciudadanía

---

## PRESENTACIÓN

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

Las ciudades son, por definición, el lugar de las decisiones, tienden aceleradamente a la especialización en servicios, sin abandonar la vocación industrial en sus nuevas redefiniciones, flexcity para E. Soja:2002. Son las ciudades y no las naciones donde las empresas compiten diría Porter:1991. Sassen.1998 por su parte muestra el lado oscuro de las ciudades como la reproducción de la acumulación como espacios constituidos en términos de discontinuidades, o diríamos de fragmentaciones, dualismos o inequidades ocultas. Así en las economías de aglomeración se instalan la producción jus in time del régimen de acumulación flexible (Harvey, 1998) basadas en las economías de alcance y no de escala como en el fordismo. Las TICs han variado la relación tiempo-espacio convirtiendo al espacio urbano en un espacio de geometría variable (Castells, 2005).

La ciudad tiene regiones y espacios, continuidades y discontinuidades, reproducción del poder y sus ausencia, Sassen ibid. La ciudad es una organización fractal en permanente dinamismo, las identidades allí no puede ser vista como algo estático, hay interculturalidades, transversalidades y mutaciones sociales.

La urbanización abre perspectivas para una reformulación global del funcionamiento de la forma como la sociedad se gobierna; mientras las polarizaciones económicas nos colocan en situación de desigualdad en términos internacionales y en situaciones explosivas en términos internos.

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

Hay al menos dos ejes para orientar el cambio, ellos son calidad institucional y desarrollo local. El primero se trata como lo afirma Martínez Nogueira, 2003 de “..un sistema de reglas ..relativamente estable, coherente y respetado por los actores sociales, con sanciones aplicadas con consistencia ante las violaciones del marco normativo y las transgresiones no están convalidadas socialmente” . El segundo puede entenderse como formas particulares y creativas de potenciar

---

recursos propios, que combinados a otros recursos de la ciudad en una red de intercambios, puede desarrollar un modo autónomo culturalmente e interdependiente en lo económico, seguramente no es la panacea pero si un camino por construirse desde la experiencia de la libertad en búsqueda del bienestar.

## **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, 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. De acuerdo a un informe de la Municipalidad de Posadas<sup>1</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 para el año 201, pero registrándose en general 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. Las demanda institucional de vivienda es de 23.403 casos si tomamos el número de Inscripciones no actualizadas (en Posadas 7.480 e Interior 15.923 ) y el número de aquellos que han actualizado la solicitud para el período 2006-2007 es de 14.419 (en Posadas 5724 e interior 8695). Entre aquellos que actualizan solicitudes se realizan los trámites de adjudicación. Otro recurso financiero estatal para la construcción de vivienda es el Banco Hipotecario Nacional cuya operatoria está destinada a sectores medios, es decir diferente al mercado de IPRODHA en cuanto a sector social y volumen de operaciones.

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

---

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

De acuerdo a información suministrada por el Instituto de Estadística y Censos de la Provincia de Misiones -IPEC el número de edificaciones privadas en Posadas, en el año 2005 fue de 411 casos, por debajo del número de permisos otorgado en el año 2001 que 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 3.000 pesos y pagar un mínimo de 500 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, 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.

## **LA INVERSIÓN EN OBRAS PÚBLICAS**

Desde principios de los 80' las obras públicas de la represa de 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 1.057 hogares entre los años 1983 y 1991.

Es de destacar que el lago de Yacyretá afectará 2.568,83 hectáreas en el ejido urbano y con ellos alrededor de 3.200 propiedades, lo que significa el 8,24% de la superficie 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>ii</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 movilizó más de 16.000 hogares en las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay). En Posadas se habrán construido cinco barrios con un promedio que supera los 1000 hogares cada uno, en un proceso de relocalización complejo y conflictivo. Una vez relocalizada la población en su nuevo hábitat se trabaja en con un programa de rehabilitación social donde la participación social es esencial al programa. Por otra parte el ente ha pagado a unidades productivas informales y a hogares asentados en zonas de obras viales, sea por recomposición de trama urbana o por proyectos complementarios, como ser puentes, rutas, instituciones, espacios recreativos, etc. En definitiva el proyecto Yacyretá constituye una gran masa de inversión pública y sus consecuencias en la población aún no pueden ser mensuradas o evaluadas para el mediano y largo plazo.

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

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 dentro de una sociedad regional de características complejas.

## **CLASES SOCIALES Y ESPACIOS URBANOS**

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 sobretudo 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 recurso necesario para la reproducción 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-barríos 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, 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>iii</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, 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 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 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. En esta franja los barrios de la ciudad antes “tradicionales” van perdiendo identidad, calidad de vida, sus espacios de cohesión social y también calidad en sus tipologías edilicias, que no entran en ninguna de las categorías antes mencionadas. Ejemplo de esto con Villa Sarita, Patoti, “La Picada”, Yohasa, Guazupí, Barrio Hermoso, Villa Urquiza, entre otros. En esta área difusa es a la vez proceso de usurpación privilegiada que desplaza a unos y a otros, va creando un circulo vicioso en donde el que menos tiene se queda sin otra alternativa que la de emigrar a algún otro lugar, en donde tenga supuestas posibilidades de empleo, o terminar seguramente, en un asentamiento adecuado a sus condiciones, con los de su condición. Este proceso de selección no tiene nada de natural.

Estas nuevas construcciones se implantan sobre una estructura urbana preexistente, comienza una competencia entre los servicios de la estructura tradicional de la ciudad y los requerimientos para la nueva, esto genera construcción de edificios cada vez más importantes, mayor tránsito, rupturas permanente de calles, encarecimiento de los inmuebles por revalúo de la propiedad y el aumento de la plusvalía urbana con el consecuente incremento de las tasas municipales, servicios e impuestos inmobiliarios. El espacio físico se acaba, las soluciones son cada vez más costosas y la ciudad se convierte en una masa antieconómica, 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 ser conglomerados de diferentes dimensiones y conjugar todo un set de indicadores que da la pauta de condiciones de pobreza estructural. 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.

## CONCLUSIONES

Si entendemos que la ciudad es un producto de diferentes procesos, independientes y aún contradictorios, se puede hacer entendible la lógica urbana. 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. Posadas 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 diez kilómetros, y espacios de esparcimiento de al menos 30 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 más 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 contra-cara se compran tierras alejadas del centro de la ciudad por parte de empresas constructoras para luego construirse barrios populares. Aquí tenemos a un grupo de actores bien articulados, los empresarios de la construcción, las inmobiliarias y 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>iv</sup> se puede afianzar una agenda local y no simplemente una agenda estatal; además de una mejor calidad institucional, el avance de la democracia sustantiva, el fortalecimiento de la esfera pública y una ciudadanía de alta densidad.

Por otra parte entendemos básicamente que la calidad institucional se mide por la satisfacción que tienen los usuarios del servicio que presta una institución, pero también la 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>v</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 (Martinez Nogueira: 2003)

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

En este contexto, a las ciudades les esta reservadas una función crucial en términos de estructuración económica y territorial, en la medida en que

---

constituyen los elementos concretos en donde se desarrollan más claramente las economías de aglomeración, que no solo permiten explicar la agrupación de la actividad productiva y de la población, sino que además juegan un papel muy activo en la elevación del progreso técnico y de la productividad 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 (Sassen, S. 2001).

Borja, 2000, 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.

## **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.*

**CASTELLS, Manuel** (2005) *La Era de la Información: La Sociedad Red.* Ed. Alianza. Madrid

**DOWBOR, Ladislau** (1996) "Gobernabilidad y Gestión Local" en Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización. Hilda Herzer compiladora Colección CEA-CBC Buenos Aires

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

**HARVEY, David** (1998) *La Condición de la Posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Ed Amorrortu. Buenos Aires

**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  
1991-1995 *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

---

**PORTER, Michael** (1991) La Ventaja Competitiva de las Naciones. CECSA. México

**SASSEN, Saskia**

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

**SOJA, Edgar**

(1992) Geografías Pós-Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica. Jorge Zahar. Río de Janeiro

(2000) Posmetropolis. Critical Studies of Cities. Blackwell. Londres

## REFERENCIAS

---

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

<sup>ii</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 Posadas, 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.

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

<sup>iv</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.

<sup>v</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.