

PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSION III
PRÉSTAMO BID 1896//OC-AR

“PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD REGIONAL DE LA
ZONA DEL ALTO PARANÁ- PROVINCIA DE MISIONES”
ESTUDIO 1.E.G.118

INFORME FINAL

Componente 6:

Determinación del marco legal (político-institucional)
para el desarrollo del Plan

Consultor:

José ARANDA

Eldorado, Misiones. Marzo de 2010

Coordinación externa:

Guillermo MARIANACCI

Coordinación local:

Gustavo MENDOZA

Coordinación técnica:

José ARANDA

Equipo local:

Cesar Ricardo VAZQUEZ

Romina Valeria AMARILLA

Mónica Cristina AGUIRRE

Hugo Gregorio ESPÍNOLA

Marcelo Alberto CARBALLO

INFORME FINAL

Por medio de la presente elevo para su aprobación el Informe Final del Componente N° 6: Determinación del Marco legal (político – Institucional) del “Plan Estratégico de Desarrollo y Competitividad Regional de la Zona del Alto Paraná – Provincia de Misiones” con los resultados alcanzados y actividades desarrolladas hasta la fecha:

ACTIVIDADES DESARROLLADAS

Elaboración de Documento N° 1: Informe “Recopilación de antecedentes legales económicos, medioambientales, sociales y territoriales vigentes en el ámbito de aplicación del proyecto.”

Elaboración de Documento N° 2: “Elaboración de normativa para el control medioambiental y calidad de la producción local.”

Elaboración de Documento N° 3: “Propuesta de regularización de tenencia y uso de la tierra.”

SE ADJUNTAN LOS SIGUIENTES ANEXOS

Anexo 1: Documento 1 “Recopilación de antecedentes legales económicos, medioambientales, sociales y territoriales vigentes en el ámbito de aplicación del proyecto.”

Anexo 2: Documento 2 “Elaboración de normativa para el control medioambiental y calidad de la producción local.”

Anexo 3: Documento 3: “Propuesta de regularización de tenencia y uso de la tierra.”

ANEXO 1: DOCUMENTO Nº 1. COMPONENTE 6

I RECOPIACIÓN DE ANTECEDENTES LEGALES ECONÓMICOS, MEDIOAMBIENTALES, SOCIALES Y TERRITORIALES VIGENTES EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PROYECTO.

I.A ANTECEDENTES MEDIOAMBIENTALES EN LA MICRO REGIÓN

Existe una nutrida normativa ambiental tanto a escala nacional como provincial, la que está estrechamente vinculada con una de las principales actividades económicas desarrolladas en el ámbito del territorio de la Micro Región, la explotación forestal y que mayor impacto genera en términos de cuidado del medio ambiente, si no cumple con la normativa.

Entre las leyes de carácter ambiental se destacan las siguientes:

I.A.1 Normativa Ambiental Nacional

- Ley Nº 13.273/48 de Riqueza Forestal.
- Ley Nº 22.344/80 de Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres.
- Ley Nº 22.351/80 de Reservas y Parques Nacionales y Monumentos Naturales
- Ley Nº 22.421/81 de Protección de Fauna Silvestre
- Ley Nº 22.428/81 de Conservación de Suelos
- Ley Nº 23.778/87 de Aprobación del Procotolo de Monteral, sustancias que agotan la capa de ozono.
- Ley Nº 23.918/91 de Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres.
- Ley Nº 24.051/92 de Residuos Peligrosos
- Ley Nº 24.375/94 de Aprobación del Convenio sobre Biodiversidad
- Ley Nº 24.922/97, Ley Federal de Pesca
- Ley Nº 25.080/98, de Inversiones para Bosques Cultivados

- Ley N° 25.105/99, Protocolo Adicional Recursos Ícticos entre Argentina y Paraguay
- Ley N° 25.278/00, Convenio Rottedam PIC Plaguicidas
- Ley N° 25.335/00, de Aprobación de enmiendas a la Convención sobre Humedales
- Ley N° 25.389/00, de Aprobación enmienda Protocolo de Montreal sustancias que agotan la capa de ozono.
- Ley N° 25.438/01, de Aprobación del Protocolo de Kioto.
- Ley N° 25.509/01, de Derecho Real sobre superficie forestal
- Ley N° 25.670/02, de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCB's
- Ley N° 25.675/02 Ley General del Ambiente
- Ley N° 25.688/02, Régimen de Gestión ambiental de las Aguas, Presupuestos Mínimos
- Ley N° 25.831/03, de Libre Acceso a la Información Pública
- Ley N° 25.841/03, MERCOSUR Acuerdo Marco sobre Medioambiente
- Ley N° 25.916/04, de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.
- Ley N° 26.093/06, de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles.
- Ley N° 26.331/07, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos.

I.A.2 Normativa Ambiental Provincial

- Ley N° 854, de Bosques 07/09/77: declara de Interés público el uso óptimo de los bosques, la defensa, enriquecimiento y ampliación de los mismos y tierras forestales, así como el fomento de los bosques de implantación y de la industria forestal. Decreto N° 1460/78: Reglamentación de la Ley N° 854.
- Ley N° 1.247/80. Prohíbe la elaboración, comercialización y uso de detergentes no biodegradables.
- Ley N° 1.279 del 22/7/80: Conservación de la Fauna Silvestre. Decreto N° 532 del 26/5/81: Reglamento de la Ley N° 1279.

- Ley N° 1.838/83 de Aguas. Sobre la preservación del recurso hídrico de dominio público.
- Ley N° 2.267 del 24/10/85: Establece el Régimen de Radicación y Habilitación Industrial, con el objeto de “preservar la seguridad, higiene y salubridad del personal de los establecimientos industriales y la población aledaña, la integridad de sus bienes y del medio ambiente”. Decreto reglamentario N° 966 y Decreto N° 2149 del 29/9/88-Anexo I: Normas Reglamentarias de Emisión de Efluentes Industriales.
- Ley N° 2.380/86. Declara monumento natural a la Araucaria y Palo Rosa.
- Ley N° 2.876 del 18/10/91, Ley N° 2794 y Ley N° 2854: Se refieren a la institución de Parques Provinciales.
- Ley N° 2.899/91 de desechos Radioactivos y Peligrosos.
- Ley N° 2.932 del 20/7/92: Establece el sistema de Áreas Naturales Protegidas y las Normas que lo regirán. Decreto Reglamentario N° 944.
- Ley N° 2.980/93: Régimen de Contralor del Uso de Agrotóxicos, sus componentes y Afines. Decreto N° 2.867 del 23/12/93: Reglamentación General de la Ley de Agrotóxicos.
- Decreto N° 2.874 del 21/10/88: Prohibición de caza, captura y/o industrialización, así como la tenencia de ejemplares vivos o muertos de las especies protegidas.
- Resolución N° 13/88: Prohibición de realizar exposiciones o muestras faunísticas.
- Ley N° 1.040/78: Establece las medidas conducentes a la defensa y conservación de la ictiofauna (Ley de Pesca).
- Decreto N° 1.206/92: Prohibición de cosecha, tala y aprovechamiento de la yerba mate silvestre.
- Decreto N° 2.914/92: Prohibición de extracción y comercialización de Helechos Arborescentes
- Decreto N° 686/92: Declaración de Interés Público y prohibición de comercialización de varias especies de la flora nativa.

- Ley N° 3.058/93. Ley de Protección del Bosque Nativo o Implantado en la Construcción de Obras Hidroeléctricas.
- Ley N° 3.079 del 2/12/93. Ley Provincial de Evaluación del Impacto Ambiental. La Ley no está reglamentada. Modificatoria Ley 4183: Modifica Art. 10, incorpora Art.10 bis y Art.10 ter y Modifica Art. 11. El procedimiento para su aplicación está establecido por la Resolución N° 464/08 del MERNR y T.
- Ley N° 3.231/95 de Conservación de Suelos. Decreto Reglamentario N° 1254.
- Ley N° 3.337/96 sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y sus componentes
- Ley N° 3.426/97 de Declaración de Bosques Protectores y Fajas Ecológicas.
- Ley N° 3.428/97 de Certificación de Calidad de los Productos Orgánicos.
- Ley N° 3.631/99. Establece el Corredor Verde de la Provincia de Misiones. Decreto N° 25/01. El Área Integral de Conservación y Desarrollo Sustentable incluye a la Reserva de Biosfera Yabotí, una masa continua de selvas en buen estado de conservación de 253.773 hectáreas catalogadas por UNESCO y el Programa MAB como Reserva de Biosfera, y el Parque Nacional de Iguazú con las famosas Cataratas del Iguazú de casi 50.000 hectáreas.
- Ley N° 3.661/00 de reposición de Especies Nativas apeadas en bosque misionero.
- Ley N° 3.751/00: Implementa el Plan Provincial de Manejo del Fuego.
- Ley N° 4.505/09 de Creación del "Programa Red de Municipios Ambientales".
- Ley N° 4.520/09 de Pagos por Servicios Ambientales que generen los Bosques Nativos o Plantaciones Forestales.
- Ley N° Ley N° 3.764/01 de Creación de una Red Solidaria de Protección Ambiental denominada Cascos Verdes Ecológicos, en ámbitos municipales.
- Ley N° 4.182/05 de Educación Ambiental
- Ley N° 4.184/05 de Información Ambiental.
- Ley N° 4.217/05 de Control de PCB's

- Ley N° 4.248/05 Tasa de Servicios Forestales. Certificaciones ETC MERNR y T
- Ley N° 4.259/06 de Adhesión COFESA – Ley General de Ambiente
- Ley N° 4.274/06 de Exigencias de Gestión Integral de Residuos – Adhesión Ley Nacional 25.916
- Ley N° 4.297/06: Plan Ambiental de Residuos Urbanos y Patológicos
- Ley N° 4.326/07: Acuífero Guaraní y Aguas Subterráneas.
- Ley N° 4.352/07 de Adhesión a la Ley Nacional de Biocombustibles.

I.A.3 Normativa Ambiental Municipal

De los municipios que integran la microrregión, solo los municipios de Eldorado y Puerto Piray han sancionado normativa referente al control medioambiental en sus respectivos territorios. Eldorado cuenta con un Código de Medio Ambiente Municipal, establecido por Ordenanza N° 085/95 y Puerto Piray posee ordenanza de saneamiento ambiental de carácter general, aprobada con el N° 23/03.

En el municipio de 9 de Julio se están considerando los aspectos ambientales para una mejor gestión de su territorio, pero hasta el momento no cuenta con ninguna ordenanza específica que regule en la materia.

Para el caso de Santiago de Liniers, tampoco tiene un código urbano y ambiental que regule el desarrollo y el uso del suelo en su territorio. Actualmente se encuentra desarrollando un plan de urbanización para dotar de un marco regulador para las actividades que se realicen en el ámbito urbano. A pesar de que existe poco conocimiento por parte del municipio del marco legal ambiental a nivel provincial y nacional, presenta un gran interés por desarrollar este tema y poder controlar y regular en la materia.

Los municipios de Colonia Delicia y Colonia Victoria no cuentan hasta el momento con un Código ambiental regulador de las actividades que se desarrollan en su territorio.

I.B ANTECEDENTES TERRITORIALES EN LA MICRO REGIÓN

El territorio en el que se sitúa la Micro Región constituye una de las zonas con mayores problemáticas de intrusión en toda la provincia de Misiones. El municipio de Eldorado es, de los municipios de la micro región, el más afectado con este conflicto.

En la provincia existen actualmente alrededor de 150.000 hectáreas intrusadas, según recientes datos de la Subsecretaría de Tierras y Colonización.

Esta situación se ve agravada por la falta de normativa en la materia, grandes concentraciones territoriales en pocas manos producto de un fraccionamiento del suelo particular y la inexistencia de un ordenamiento territorial que posibilite un mejor aprovechamiento de las condiciones naturales del terreno.

Según datos del Municipio de Eldorado, el 60% de los espacios verdes de la ciudad están en situación de intrusión. El Parque Schwelm que es un espacio público donde se encuentra la ex residencia del fundador de la ciudad, situado a 9 km de la ciudad y que cuenta con unas 60 has., se encuentra ocupado en forma irregular por precarios asentamientos.

Esta misma situación se manifiesta en algunos barrios de la ciudad, como el Antiguo Centro, Primavera, Municipal, Elena, Paticuá, Santa Rosa de Lima, Guaraní, Avanti Georgias y Gildi de la zona Oeste y Los Milagros, Independencia, Municipal, Malvinas y Belgrano de la Zona Este. En general se trata de familias provenientes de la zona de Mado, Colonia Victoria, 9 de Julio, Santiago de Liniers, Pozo Azul, Irigoyen, que levantan precarias viviendas en los terrenos.

Por otro lado, en el Municipio de Colonia Delicia, en la zona del Puerto de Mado, existen algunos casos en donde el Municipio tiene planeado presentarse en la subasta de los lotes de la ex empresa Wimaco S.A. y tratará de adquirir los mismos para luego transferirlos legítimamente a los ocupantes de esos inmuebles. También en el mismo municipio, existen dos lotes privados ocupados por la Comunidad Aborigen YSYRY, que están discutiendo en forma judicial la situación de la tenencia de la tierra.

I.B.1 Normativa provincial de regulación del suelo

En cuanto a la normativa vigente a nivel provincial, la Ley 517 / 1974 - Ley II N° 6, establece que Catastro Territorial de la Provincia de Misiones es el organismo encargado de delimitar las plantas urbanas, las que son luego aprobadas por ordenanza municipal. En los Artículos 8, 9 y 10 definen las características que deben reunir de las áreas urbana, suburbana y rural de los municipios. Planta urbana se considera a las ciudades, pueblos, villas y todo fraccionamiento representado por manzana o unidades equivalentes, cuya superficie no exceda de una hectárea y media (1 1/2 ha.), totalmente rodeadas de vías de comunicación. Se considera planta suburbana al conjunto de inmuebles representados por quintas o unidades equivalentes, de superficies individuales entre dos (2) y doce (12) hectáreas, totalmente rodeado por vías de comunicación. Y finalmente, planta rural se considera al conjunto de predios cuyo estado de fraccionamiento no encuadre en la clasificación establecida en los dos (2) artículos precedentes.

También a escala provincial, el Decreto N° 1107 / 1959, en el capítulo V "Normas para las Mensuras Particulares" reglamenta los fraccionamientos urbanos, nuevos centros de población y el fraccionamiento rural. Este ordenamiento es aplicado en todas las municipalidades, sin modificaciones u adaptaciones locales.

I.B.2 Normativa municipal de regulación del suelo

A nivel municipal, sólo los municipios de Eldorado y Puerto Piray poseen regulaciones urbanas propias. El municipio de Eldorado es el único municipio de la Micro Región que cuenta con Código Urbano establecido por Ordenanza N° 45/1995, que delimita la planta urbana, define los niveles funcionales, la estructura vial y los principales usos del suelo, aunque sólo del área urbana. Además cuenta con una Ordenanza sobre el Fraccionamiento de Tierras Ordenanza N° 016/2006.

La delimitación de la planta urbana define el área urbana, las reservas urbanas y el área rural del municipio. Dentro del área urbana, la zonificación establece 12 áreas o zonas funcionales básicas, cuya designación corresponde al uso o actividad predominante.

1. Zona CentralZC

2. Zona Residencial 1	ZR1
3. Zona Residencial 2	ZR2
4. Zona Equipamiento	ZE
5. Zona Industrial	ZI
6. Zona Protección Rutas	ZPR
7. Zona Portuaria	ZP
8. Eje Comercial 1	EC1
9. Eje Comercial 2	EC2
10. Radicación Pequeñas Industrias y Talleres	RPIT
11. Reserva Urbana	RU
12. Área Rural	AR

Las zonas Central, Residencial 1 y Residencial 2 se distinguen por sus densidades. La Zona Central tiene prevista una alta intensidad de uso del suelo (FOT 8) con alturas máximas de hasta 35 metros (12 pisos).

La zona Residencial 1 tiene prevista una intensidad un poco menor (FOT 3) con alturas máximas de hasta 12 metros para edificios entre medianeras y de hasta 25 metros para edificios en torre. La Zona Residencial 2 tiene prevista menores intensidades de uso del suelo (FOT 1,5) y alturas máximas de hasta 8 metros.

El municipio de Puerto Piray cuenta con un código urbano del año 1988 pero que no se encuentra en aplicación actualmente y está en agenda para ser revisado y actualizado.

Colonia Delicia tuvo oportunamente un plan regulador urbano, que se quemó en un incendio del edificio de la comuna. En relación con este tema, se encuentra vigente la Ordenanza 03/1994, que establece una Zona Industrial, en una franja territorial de 200 m. a cada lado de la Ruta Nacional N° 12 en su recorrido por el Municipio.

El municipio de Colonia Victoria cuenta con un Código de Zonificación aunque no posee código urbano ni ambiental. Dicho código fue creado con el objeto de ordenar la tenencia

de la tierra. Se trata de la Ordenanza N° 03/1996, que fue modificada por la Ordenanza Nro. 14/2006.

Por su parte, los municipios de 9 de Julio y Santiago de Liniers carecen de normas que regulen el desarrollo urbano y los usos del suelo, aunque éste último se encuentra trabajando en un plan de urbanización tal como se mencionó anteriormente.

I.B.3 Fraccionamiento del Suelo

El fraccionamiento particular del suelo que se encuentra en el territorio de la provincia de Misiones responde a orígenes históricos vinculados a dos razones fundamentales: la venta de la tierra que se produjo previo a la federalización del territorio misionero por un lado, y por otro a la manera en que se poblaron los territorios con la colonización (pública y privada).

Misiones, luego de la Guerra del Paraguay (1865-1870) fue un territorio recuperado que pasó a ser administrado por la provincia de Corrientes, como dominio fiscal, situación que se prolongó hasta la provincialización que se produjo en 1953. Corrientes decide vender el casi la totalidad del territorio misionero, venta que origina la concentración en pocos dueños de grandes latifundios, los que representaban el 80% del total de la superficie.

Por otro lado, la configuración del territorio se ve modificada por el fenómeno de la colonización. La empresa “Administración Eldorado y Cía Ltda. S.A.” se instala en Eldorado y comienza a realizar distribución y venta de tierras a los inmigrantes, la mayoría de ellos de origen alemán, en el marco de la Ley Nacional de Inmigración y colonización del año 1876 y la Ley de Venta de Tierras Fiscales. Adolfo Schwelm y Culmey fueron los empresarios que se dedicaron a la administración de esta tarea. También entre los propietarios figuraba el Banco Tornquist. Esta colonización de tipo privada se realizó en base a un modelo lineal, que dividía las parcelas en lonjas en forma transversal a los cursos de agua, de forma tal de garantizar el acceso a los caminos, los drenajes y

calidades de suelo para todos los lotes. Se vendieron alrededor de 67.000 has. de bosques en parcelas de entre 10 y 50 has.

Esta zona de la provincia contaba con excelentes condiciones para el desarrollo agrícola, como así también una enorme riqueza forestal natural, sumado a los accesos de comunicación y comercialización que la transformaron luego en sede de un notable desarrollo foresto industrial.

Por su parte, los colonos que no tenían recursos para acceder a la compra de lotes, comenzaron a demandar tierras fiscales para su ocupación y producción, las que fueron cedidas casi de manera gratuita (Bartolomé, 2000). Este factor dinamizó de una forma extraordinaria el proceso de ocupación del noreste de la provincia.

La Ley de Colonización N°4167 de 1926 (destinada a la producción de yerba mate, “el oro verde” de la región por ese entonces) fue otro elemento legal que acentuó la explotación de lotes de 25 has. y acrecentó la tendencia minifundista, que logró coexistir con los grandes latifundios.

Actualmente, la Ordenanza 016/2006 de Eldorado es la norma que regula el fraccionamiento del suelo en esa localidad. Establece disposiciones sobre nuevos parcelamientos de la tierra en las que se prevé el libre acceso a los cursos de agua, la donación de espacios verdes y la apertura de calles. Si la parcela a fraccionar tiene un tamaño superior a las 15.000 m²., el 10% debe ser cedido con destino a espacios verdes.

A su vez, establece frentes mínimos de acuerdo con las superficies de los lotes y la Zona:

- Zona Central, con una superficie mínima de 300 m², frente mínimo de 10m.

- Zona de Equipamiento, con una superficie mínima de 2000 m², frente mínimo de 40m.
- Eje Comercial 1, con una superficie mínima de 300 m², frente mínimo de 10m.
- Eje Comercial 2, con una superficie mínima de 300 m², frente mínimo de 10m.
- Zona Industrial, con una superficie mínima de 5000 m², frente mínimo de 50m.
- Radicación de pequeñas industrias y talleres, con una superficie mínima de 2000 m², frente mínimo de 20m.
- Zona Residencial 1 y 2, con una superficie mínima de 450m², frente mínimo de 15m.
- Zona Rural, con una superficie mínima de 5000 m², frente mínimo de 50m.

I.C ANTECEDENTES ECONÓMICOS DE LA MICRO REGIÓN

De acuerdo con las mencionadas características de fraccionamiento de la tierra que consolidó un sistema de minifundios de no más de 25 has., fue originando un sistema económico productivo agrario con predominancia de pequeños productores, el que coexiste a su vez con medianas y grandes empresas forestales de gran concentración territorial.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Misiones representa aproximadamente el 1,3% del PBI nacional. Dentro del PBG provincial, la actividad terciaria es la más destacada, representando alrededor del 69% del total provincial. Le sigue en importancia el sector secundario (22%). La manufactura está ligada principalmente a la transformación de los productos primarios producidos en la provincia (yerba mate, producción forestal, ganadería, tabaco). El sector primario, con una participación del orden del 9%, se sustenta en la producción agrícola y la silvicultura.

La participación de los sectores productivos en el PBG provincial no difiere sustancialmente de la media que se presenta a nivel nacional.

La agricultura está fuertemente orientada a la producción de cultivos industriales característicos de la región: yerba mate, té y tabaco. La actividad forestal se basa principalmente en la explotación del bosque implantado. La importancia económica del

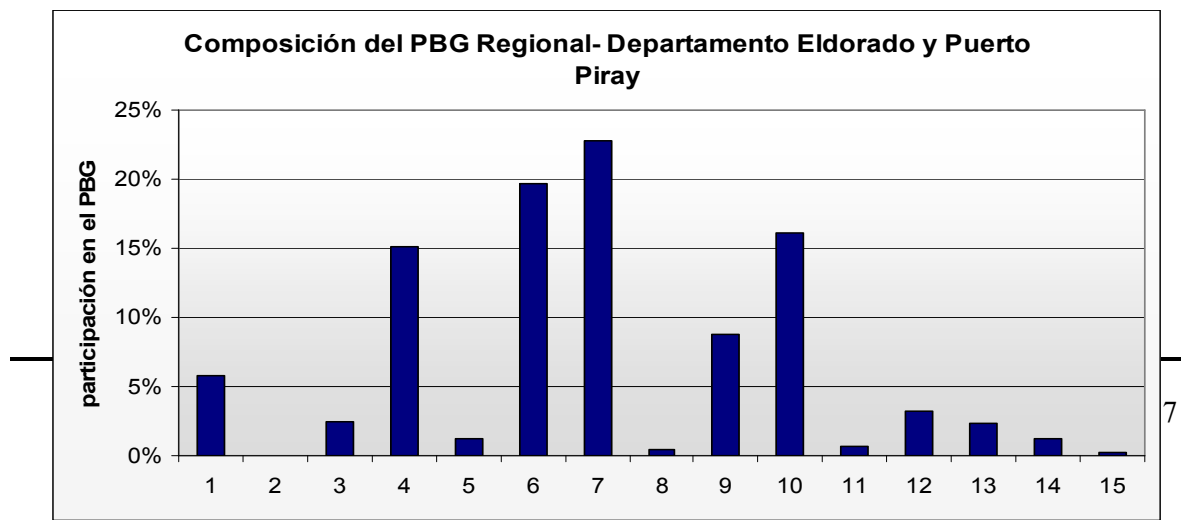
sector foresto-industrial misionero es del orden del 15% del PBI provincial. En relación con los sectores productores de bienes, adquiere mayor importancia, ascendiendo al 50%.

La explotación forestal es la principal actividad económica de la Micro Región y la industrialización de los productos primarios de la madera. Esta zona se ha constituido como el principal centro productor de madera aserrada del país debido a la gran disponibilidad de materia prima (nativa e implantada) existente. Junto con la zona centro de la provincia, constituye la sede de los aserraderos y de industrias celulósica-papelera.

Con respecto a la producción que agrega valor, el sector de comercio al por mayor y menor presenta una participación relativa que asciende al 22,8% de la producción total, seguido en segundo lugar por la construcción en un 19,62% y luego la intermediación financiera con 16,12% y la industria manufacturera con 15,12%.

Un sector de particular importancia es el de agricultura, ganadería y silvicultura, cuya participación relativa es del 5,81% del PBG regional. La producción de este sector está concentrada en la actividad forestal y en la producción de yerba mate. Sin embargo, el complejo forestal (denominación que comprende a todas las actividades pertenecientes a la cadena de valor de la madera) incluye la suma de este rubro del sector primario más la producción manufacturera correspondiente. Esta agregación alcanza el 20,93% de la producción total.

De este modo, la estructura productiva de la Micro Región puede resumirse de la siguiente manera:



- 1- AGRICULTURA, GANADERÍA, GRANJA Y SILVICULTURA
- 2- PESCA
- 3- EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS
- 4- INDUSTRIA MANUFACTURERA
- 5- ELECTRICIDAD Y AGUA
- 6- CONSTRUCCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS
- 7- COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR
- 8- RESTAURANTES Y HOTELES
- 9- TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES
- 10- INTERMEDIACION FINANCIERA
- 11- ACTIVIDADES INMOBILIARIAS
- 12- ADMINISTRACION PUBLICA Y DEFENSA
- 13- SERVICIOS DE ENSEÑANZA
- 14- SERVICIOS DE SALUD
- 15- OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERSONALES

La distribución geográfica de la producción nuevamente muestra un estado de concentración en el municipio de Eldorado. La mayor parte de la producción regional se concentra allí, cuya actividad representa el 68,53% del PBG de la región del Alto Paraná. El resto de la producción se divide entre los 5 municipios restantes Colonia Victoria, Colonia Delicia, Santiago de Liniers, 9 de julio y Puerto Piray, ocupando el segundo lugar de importancia la localidad de Puerto Piray, perteneciente al Departamento Montecarlo, con una participación del 13,15%. Colonia Victoria participa del 3,38% de la producción, Colonia Delicia produce el 6,7% del total microrregional. La localidad de 9 de Julio representa el 4,8% y finalmente, Santiago de Liniers con el 2,1% restante.

Producción forestal

El proceso de explotación forestal en el territorio misionero se localiza tradicionalmente en la zona del Alto Paraná y fue lo que se conoció como una de las actividades del “frente extractivo” de la provincia (Roberto Abinzano, 2004). Hasta ese momento, no existía legislación que regulara esta actividad. Recién en 1948 se sanciona la ley N° 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal, pero la lejanía del poder de central imposibilitaba el control frente al saqueo del patrimonio forestal fiscal.

Desde la federalización del territorio de Misiones en 1953 comienza a darse una fuerte promoción de la agroindustria. Surgen cooperativas agrícolas y se produce un notable impulso del sector privado a la foresto industria.

Hacia fines de 1955 se instala la primera Planta de Pasta Celulósica de la provincia “Celulosa Puerto Piray” en la localidad de Puerto Piray. Surgen aserraderos pequeños, con base de economía familiar que comienzan a explotar el desmonte de los propios lotes.

A partir de la década del 60 se produce un amplio desarrollo forestal a raíz de la introducción de bosques implantados (pino ellioti en su mayoría). Además se radican dos importantes industrias de la actividad: Papel Misionero en Puerto Mineral y Alto Paraná en Puerto Esperanza. Este desarrollo es acompañado por normativa provincial, como la Ley N° 251/64, llamada “Ley del Pino” que regulaba la explotación de los rodales naturales del Pino Paraná en tierras fiscales y otorgaba la concesión a industrias, favoreciéndoles además la explotación de otras especies nativas.

Se produjo así un proceso de concentración de la industria maderera en unos pocos establecimientos de grandes capitales extranjeros que coexistía con un nutrido número de pequeños aserraderos de tipo familiar.

Un año difícil para la actividad fue el 2002, luego de la devaluación del peso. Se produjo una fuerte disminución en el desarrollo de nuevas forestaciones. Esta caída en el ritmo de plantación, se debió a la inestabilidad jurídica-económica y a las demoras en la devolución del subsidio forestal, provocando un impacto negativo en el empleo de la actividad.

La extracción de rollizos proviene en un 90% del bosque implantado. Se destinan principalmente a la producción de madera aserrada y en menor medida a pastas celulósicas. La producción de madera terciada es importante en el contexto nacional, pero poco significativa como destino de los rollizos. Misiones comenzó exportando rollizos a principios de la década de los noventa; actualmente se encuentra en una etapa de mayor industrialización de su producción y comercio hacia productos con mayor valor agregado (madera aserrada, molduras y tableros), con la pretensión futura de incrementar las exportaciones de partes de muebles y muebles.

La Ley N° 25.080, promulgada en enero de 1999, establece un régimen de promoción de las inversiones que se efectúen en nuevos emprendimientos forestales. Garantiza estabilidad fiscal por un período de 30 años (extensible a 50 años), excepto en lo que se refiere al impuesto al Valor Agregado. Además, asegura la devolución del IVA correspondiente a compras o importación de bienes y servicios en un plazo no mayor a un año. También establece un beneficio económico no reintegrable para proyectos con una extensión inferior a las 500 hectáreas: de 1 a 300 hectáreas el beneficio es de hasta el 80% de los costos de implantación y de 301 hasta 500 hectáreas es de hasta el 20% de dichos costos. Los costos de implantación fueron actualizados con vigencia para los planes presentados a partir de 2002.

Marco jurídico sobre la actividad forestal a nivel Nacional

- Ley 13.273/48, reglamentada por Decreto 710/95. Ley de Defensa de la Riqueza Forestal Argentina - Promoción Forestal.
- Ley 25.080/99. Ley de Inversiones para Bosques Cultivados. Reglamentada por el Decreto 133/99.
- Ley 25.509/01 Derecho Real de Superficie Forestal.
- Ley 21.695. Plan nacional de Forestación.
- Ley 24.857. Estab. Fiscal para la actividad Forestal
- Decreto 1332/02. Programa Social de Bosques. PROSOBO.
- Decreto Ley 4.905/58. Atribuciones del Consejo de la Administración Nacional de Bosques

Además, la actividad forestal, así como el resto de las actividades económicas productivas del país, se verá afectada por las normas generales que rigen en materia de Higiene y Seguridad Laboral:

- Ley 24.557/96 Ley de Riesgos del Trabajo y decretos reglamentarios.
- Ley 19.587/72 y decretos reglamentarios.

Marco jurídico sobre la actividad forestal a nivel Provincial

- Ley 57/60. Creación del "Registro Provincial de Acopiadores de Productos Agropecuarios y Forestales".
- Ley 2267/85. Régimen de Radicación y Habilitación Industrial.
- Ley 3585/99. Adhesión a la Ley Nacional N° 25.080 Inversiones para Bosques Cultivados

- Ley 3586/99. Adhesión a la Ley Nacional N° 24.857 sobre Estabilidad Fiscal a toda Actividad Forestal y Aprovechamiento de Bosques.
- Ley 3728/00 Requisitos para el Otorgamiento de Guías forestales
- Ley 4521/09. Adhesión a Ley Nacional N° 26.432 Inversiones para Bosques Cultivados.

Desarrollo Industrial:

Siendo la explotación forestal la principal actividad económica de la Micro Región, el desarrollo industrial está directamente vinculado con la misma.

Por un lado existe la industria dedicada al aserrado de la madera, en donde se procesan los troncos de mayor diámetro y densidad para la obtención de madera aserrada y subproductos. Por otro lado están las fábricas de pasta celulósica aprovechan los desechos producidos en los aserraderos (astillas y aserrín) y también las plantas de tableros reconstituidos.

Los aserraderos se localizan principalmente en el noroeste de la provincia, en los Departamentos de Libertador Gral. San Martín, Montecarlo, El Dorado e Iguazú. Los establecimientos que se dedican a esta actividad van desde microempresas que trabajan de manera artesanal hasta grandes industrias exportadoras con tecnologías de última generación. Predominan los establecimientos de pequeña dimensión, con escaso desarrollo tecnológico.

Las exportaciones de madera aserrada tuvieron un comportamiento muy dinámico en los últimos años, atado a los vaivenes de los precios en el mercado internacional. Ha llegado a ser el segundo producto en importancia en el total de exportaciones provinciales, luego de la pasta química. En 2004 las ventas al exterior a nivel provincial incrementaron en un 38% con respecto al año precedente. Los principales compradores son Estados Unidos (que concentró la mitad del valor de las ventas). República Dominicana, China, Paraguay,

España y Brasil constituyen otros mercados donde la madera misionera tiene una presencia creciente.

Con respecto a la elaboración de taleros, en la provincia existen alrededor de 30 plantas de tableros reconstituidos, compensados, de láminas y chapas y una fábrica de tableros MDF (Medium Density Fiberboard). La industria del tablero compensado o laminado (madera terciada) utiliza los troncos más gruesos que son aptos para ser sometidos al proceso de bobinado. La empresa Alto Paraná ha realizado un importante proceso de diversificación, incorporando y poniendo en marcha una planta de MDF, localizada en Puerto Piray, con capacidad de producir 250 mil metros cúbicos de tableros de fibra de mediana densidad al año. El destino de la producción es mayoritariamente el mercado externo y en menor porcentaje al mercado local en la industria del mueble.

Otro de los procesos industriales más complejos de la madera es la producción de pasta papel. Actualmente existen tres industrias de este tipo en la región: Planta Celulosa Puerto Piray, Papel Misionero en Puerto Mineral y la más importante: Alto Paraná en Puerto Esperanza. De este modo, la provincia de Misiones concentra más de la mitad de la producción nacional de pasta química y el 8% de la producción nacional de papel. La mano de obra ocupada en el sector se estima en el orden de las 900 personas para el año 2002.

Para la elaboración de papel y cartón se produce una transformación química de la madera, de la que se obtiene la pasta de celulosa, materia base para el papel. La provincia concentra más de la mitad de la producción nacional de pasta química y el 8% de la producción nacional de papel. La estructura productiva de la industria presenta un alto grado de concentración en los tres establecimientos industriales mencionados.

La principal empresa, Alto Paraná, está localizada en Puerto Esperanza, Departamento de Iguazú. Produce alrededor del 80% de la celulosa provincial y gran parte de su producción es destinada a la exportación. En Montecarlo se ubica otra planta productora de pastas, Pastas Celulósicas Puerto Piray, de reducidas dimensiones, que ha operado en forma

intermitente durante los últimos años, destinando su producción principalmente al mercado interno.

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

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

La empresa Alto Paraná viene realizando fuertes inversiones, lo que incrementó la capacidad instalada en el orden del 10%. Por su parte, Papel Misionero, logró una mejora en su competitividad orientándose a un nicho de mercado interno, la producción de papel «clupak». Este papel se utiliza para la fabricación de bolsas de 50 kgs. para embalaje de cemento, cal, azúcar, etc. y se estaba importando ya que se había discontinuado su fabricación en el país.

La mayor parte de la producción de pasta celulosa se comercializa en los mercados internacionales, constituyendo el principal producto de exportación de la provincia. Esta comercialización se encuentra fuertemente atada a las fluctuaciones de los precios del mercado internacional, como también a los stocks. Las exportaciones del sector celulósico enfrentaron precios, por lo general, deprimidos durante el período 1996-1998; a partir de mediados de 1999 se inició un proceso de recuperación que continuó durante el año

2000, con niveles de precios muy por encima de los vigentes a principios del año anterior. A partir de 2001 los precios volvieron a caer, estabilizándose en los dos últimos años. Desde el año 2004 las exportaciones totales de pasta celulósica han crecido en términos físicos. Las ventas al Brasil son las más importantes, seguidas por Francia y Bélgica y son crecientes las exportaciones a China. Las exportaciones de papel de envolver y empaquetar, tienen como principal mercado a los países limítrofes, con predominancia de Brasil y en menor escala Chile, Paraguay y Uruguay. Por su parte la producción de papel se encuentra orientada principalmente al mercado interno, que se presenta con constante demanda.

Además de las mencionadas industrias dedicadas a la actividad pastera y celulósica, también cabe mencionar que en Eldorado existe también una planta de la Compañía argentino brasileña Dass, que se dedica a la producción de calzados deportivos Fila y de otras como Nike y Convers. Radicada desde el año 2007, la fábrica produce actualmente 100.000 pares de zapatillas y cuenta con más de 450 empleados, y prevén realizar inversiones para ampliar su capacidad productiva en el 2010, con la consecuente ampliación del personal empleado.

Actividad Turística

El turismo es una actividad económica de gran importancia dentro de la provincia de Misiones, que ha recibido un fuerte impulso por parte del gobierno provincial en los últimos tiempos. Además esta provincia cuenta con un atractivo turístico natural, las Cataratas del Iguazú, que junto a otros recursos naturales presentes en el territorio convierten a este lugar en un destino obligado del turismo internacional.

La actividad se ve favorecida por infraestructuras de comunicación y transporte adecuadas, sumado a una red viaria con un buen nivel de conectividad y la existencia de dos aeropuertos (uno en Posadas y otro en Puerto Iguazú, de escala internacional).

La devaluación del peso fue un factor favorable para el desarrollo de la actividad posibilitando el aumento en la afluencia de turistas, tanto nacionales como extranjeros,

junto con una suba en la ocupación hotelera de mayor categoría, como en también en la tasa de pernocte. Se han producido numerosas inversiones hoteleras del sector tendientes al mejoramiento de la actividad turística.

Además del Parque Nacional de Iguazú (Cataratas del Iguazú) que en si mismo constituye un recurso con un poder de atracción muy elevado, se observan otros recursos con un notable grado de interés, como es el caso de la Misión Jesuítica de San Ignacio, los saltos del Moconá y los parques provinciales Cuña Pirú, el Salto Encantado, la Isla Caraguatay, el Cañadón de Profundidad, Teyú Cuaré, la Casa-Museo de Horacio Quiroga y los numerosos saltos de agua accesibles por el visitante, repartidos en la geografía provincial. En el plano provincial, se ha trabajado en un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Misiones. Este es el principal instrumento de política con que cuenta la Provincia. Su propósito es determinar un modelo de desarrollo turístico, basándose en los principios de la sustentabilidad promueva el progreso equilibrado del conjunto de la provincia, mediante la definición de productos basados en el óptimo aprovechamiento de los recursos; dotando de eficacia y eficiencia los esfuerzos derivados de las acciones a realizar para posicionar en los mercados, en situación de competir, la oferta turística de Misiones.

La cercanía con las Cataratas debe funcionar como estímulo para el desarrollo de nuevos emprendimientos que aprovechen las potencialidades de explotación turística que ofrece el territorio de la micro región.

Producción de Yerba mate

Constituye otra actividad productiva de la Micro Región del Alto Paraná, con una menor participación respecto a la actividad forestal. Según las estimaciones realizadas a partir de datos provistos por la Dirección General de Yerba Mate y Té perteneciente al Ministerio del Agro y la Producción de la provincia de Misiones, la superficie cultivada en la Micro Región representa el 5,44% de la superficie provincial. Esto equivale a unas 8.765 hectáreas. Para el año 2008, la producción microrregional se estima en alrededor 10.247 toneladas de yerba mate. Sin embargo, ese nivel representa una caída respecto al 2002

(año del último Censo Nacional Agropecuario) del 31,35%. En términos generales, la producción presentó una fuerte caída del 2003 y 2004, para luego recomponerse en el 2005, aunque desde entonces no logró igualar la cantidad de toneladas producidas en el 2001, cuando logró su pico máximo desde el 2000. Después del 2005 la producción continuó cayendo en forma progresiva.

Frutales

La producción de frutales en la Micro Región del Alto Paraná posee una amplia variedad de especies, sobre las que se destaca la producción de cítricos (naranjos, pomelos, mandarinos, limoneros y pomelos). El área dedicada a la producción de frutales representa aproximadamente el 22% de la producción provincial. Esto equivale a una superficie de 1.943 hectáreas con un estimado de 700.000 plantas asociadas.

La composición del producto muestra que la mayor parte del área está dedicada a la obtención de naranjas, cuya área implantada representa el 41,84% de la superficie dedicada a frutales. En importancia le siguen el mandarino, limonero y pomelo cuyas participaciones ascienden a 23,34%, 18,71% y 14,43% respectivamente. Del resto de la superficie sólo el 1,68% se distribuye entre otras especies, por ejemplo durazneros, ananá, banano, etc.

Ganadería

No fue posible contar con datos oficiales respecto al nivel y composición del ganado para año 2008. Sin embargo, la información brindada por el Censo Nacional Agropecuario del año 2002 del INDEC indica que la mayor parte de la actividad ganadera está representada por el ganado Bovino, con un 89,54% de la producción. Se estima que la Micro Región del Alto Paraná contaba en el 2002 con unas 19.756 cabezas de ganado, de las cuales 17.689 correspondían a ganado Bovino.

La producción regional participa con el 3,94% del ganado total provincial, con unas 501.495 cabezas de ganado. El resto de la composición microrregional registra

participaciones menores para el ganado porcino y ovino con un 6,58% y 2,37% respectivamente, con aproximadamente 1.330 y 468 cabezas para cada grupo ganadero.

I.D ASPECTOS SOCIALES

I.D.1 Población

Según el Censo del año 2001 la provincia de Misiones tenía una población de 965.522 habitantes y la Micro Región 76.283 habitantes representando el 7,9 % de la población provincial. Las proyecciones de población elaboradas por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censo de la Provincia de Misiones – IPEC- denotan altas tasas de crecimiento poblacional a nivel de la Micro Región, las que se concentran mayoritariamente en el Municipio de Eldorado. Este fenómeno refleja un permanente flujo de migración interna hacia la ciudad de mayor tamaño de la Micro Región.

En la tabla se observa la población de la Micro Región para el año 2001 y su proyección al año 2009, la que asciende a 87.716 habitantes.

Población Microrregión y Municipios año 2001 Proyección año 2009

Años	2001	2009	Crecimiento Poblacional
Provincia de Misiones	965.522		
Departamento Eldorado	67.726	78.639	16,11 %
Microrregión	76.283	87.716	14,97 %
Eldorado	54.189	63.443	17,08 %
Puerto Piray	8.557	9.077	6,07 %
Colonia Delicia	5.345	5.867	9,76 %
9 de julio	3.811	4.634	21,59 %
Colonia Victoria	2.678	2.803	4,67 %
Santiago de Liniers	1.703	1.892	11,10 %

Fuente: IPEC

El Departamento de Eldorado es el tercer Departamento de la provincia en cuanto a cantidad de habitantes después del Gran Posadas y Oberá.

Respecto al año 2001 el crecimiento poblacional acumulado asciende al 14,97%, representando una tasa promedio anual del 1,71%. Este valor muestra una disminución de la tasa de crecimiento media ocurrida en los últimos 30 años, ya que desde 1980, la cantidad de habitantes del Alto Paraná crece a una tasa anual del 2,18% promedio.

Población Micro Región y Municipios por sexo año 2001

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

Fuente IPEC

En la Tabla siguiente se observa la distribución de la población de la Micro Región en urbana y rural, en y ésta a su vez se desagrega en población concentrada o dispersa.

Se evidencia una tendencia a que la población urbana tenga un aumento sostenido desde 1990, tanto en su peso absoluto como relativo, esto podría estar indicando un aumento de la urbanización de la Micro Región. No obstante el parámetro está todavía por debajo del promedio nacional (89,44%).

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

Localidades	Total	Urbana	Rural		
			Total	Concentrada	Dispersa
Provincia Misiones	965522	681673	283849	41062	242787
Departamento Eldorado	67726	47556	20170	7239	12931

Microrregión	76283	54738	21545	7.649	13896
Colonia Delicia	5345		5345	2193	3152
Colonia Victoria	2678		2678	1135	1543
Eldorado	54189	47556	6633	1918	4715
Santiago de Liniers	1703		1703		1703
9 de Julio	3811		3811	1993	1818
Puerto Piray	8557	7182	1375	410	965

Fuente: Censo de población 2001

I.D.2 Pobreza

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

Tienen Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) aquellos hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinaamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto.
- Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza e indigencia.

Regiones del país.

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

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

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

Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas

	2001		
	Total de Hogares	Hogares con NBI	%
Total del País	10.075.814	1.442.934	14,3
Provincia Misiones	235.004	55.215	23,5

INDEC: Censo de población 2001

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

Población con Necesidades Básicas Insatisfechas

	2001		
	Población Total	Población en Hogares con NBI	%
Total del País	35.927.409	6.343.589	17,7
Provincia Misiones	960.002	260.271	27,1

INDEC: Censo de población 2001

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

Población y Hogares con NBI para la Micro Región y municipios – año 2001

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

Fuente: IPEC. Censo 2001

El hacinamiento, como otra variable que caracteriza la vulnerabilidad de la población de la Micro Región, observa un alto porcentaje de hogares en situación de hacinamiento como resultado del alto nivel de pobreza, lo que deriva en un complejo entramado de consecuencias sociales.

Hogares con Hacinamiento. Año 2001

Municipio	Hogares	Hacinamiento del hogar					
		0.5 0 per son as por cuar to	0.51 - 0.99 perso nas por cuar to	1.00 - 1.49 perso nas por cuar to	1.50 - 1.99 perso nas por cuar to	2.00 - 3.00 perso nas por cuar to	Más de 3.0 0 per son as por cuar to
Eldorado	13.672	2.268	2.235	4.453	1.696	2.325	695
Puerto Piray	1.965	285	292	643	261	361	123
Colonia Delicia	1.124	116	91	337	184	284	112
9 de Julio	826	107	82	278	106	186	67
Colonia Victoria	583	57	55	194	84	153	40
antiago de Liniers	402	51	57	126	61	84	23

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

I.D.3 Educación

El nivel educativo de la población de la Micro Región en términos generales es muy bajo, lo que significa un gran desafío para el sistema educativo y de formación profesional acorde a los requerimientos del mercado laboral. Un 34% tiene el nivel de primaria

incompleta y un 47% tiene el nivel de primaria completa y/o secundaria incompleta (equivalente a EGB3, requerido hoy como base para la formación profesional de Nivel I).

El déficit en capacitación formal se trasluce en un alto impacto en la productividad de la Micro Región. El 59,89% de la población no tiene instrucción o tiene la primaria incompleta o el nivel primario completo. El 29,48% de la población no ha concluido sus estudios secundarios y el 10,63 % ingresó a la universidad y comprende las personas que han y no han concluido los estudios universitarios.

Solamente el 3,5 % de la población ha concluido el nivel superior no universitario y el 2,22 % ha completado el nivel superior universitario. Solamente el 10,6 % tiene el nivel secundario completo.

El 6,6% de la población se encuentra en situación de analfabetismo. Si bien la tasa (proporción de la población de mayores de 10 años que no sabe leer ni escribir) ha disminuido con respecto a la última década, se mantienen muy altas en la Micro Región. Contemplando los porcentajes de las categorías sin instrucción y primario incompleto llegamos a que más del 33% de la población no tiene instrucción para desarrollar tareas calificadas en el mercado de trabajo, lo que tiene un alto impacto en el perfil productivo y la calificación de los recursos humanos de la región.

I.D.4 Salud

En relación a la situación del nivel sanitario de la población, el 61% no cuenta con cobertura de obra social, por lo que dependen exclusivamente de los hospitales públicos. En Eldorado existe el Hospital SAMIC (establecimiento de Nivel de Complejidad IV) y el mini Hospital zona Oeste. El SAMIC se encuentra desbordado, ya que al ser cabecera de

la Tercera Zona de Salud asiste a una población de 180.000 habitantes, repercutiendo y generando serios problemas por falta de personal, insumos, equipamiento. Existen además 15 Centros Periféricos donde se realizan tareas de vacunación, control pediátrico y de embarazo, atención clínica de primer nivel y distribución de medicamentos y elementos de los diversos programas de salud que atiende a desnutridos y embarazadas.

I.D.5 Vivienda

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

El déficit en viviendas en el ámbito de la microrregión, tiene una relación de 4,08 habitantes por vivienda, en Colonia Delicia esta relación es de 4,75 habitantes por vivienda y en Puerto Piray la relación es de 4,35 habitantes por vivienda.

TOTAL HOGARES- 2001			
MUNICIPIO	TOTAL POBLACION	TOTAL HOGARES	%
TOTAL PROVINCIA	965.522	234.899	43
ELDORADO	67.726	16.607	7,1
Colonia Delicia	5.345	1.124	0,5
Colonia Victoria	2.678	583	0,2
Eldorado	54.189	13.672	5,8
Santiago de Liniers	1.703	402	0,2
9 de Julio	3.811	826	0,4
Puerto Piray	8.557	1.965	0,8

Fuente: IPEC

I.D.6 Características socio-económicas de la población

La población en edad económicamente activa (PEEA) representa el 55,56% del total, equivalente a 48.729 personas. Mientras que el 6,64% restante compone la población pasiva permanente.

En el Municipio de Eldorado para el año 2001 la población ocupada se distribuía de la siguiente manera: empleados del sector público 24,4%; empleados del sector privado 46,4%; patrón 5,7%; trabajador por cuenta propia 19,3%; trabajador familiar 4,2%.

La gran cantidad de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar y de otros planes sociales, acompañado con el bajo nivel de instrucción, condiciones laborales no óptimas laborales, la proporción de inserción laboral, el bajo porcentaje del nivel de satisfacción de necesidades básicas y otros problemas sociales, son los que padecen un gran número de habitantes de Eldorado. Este tipo de condicionamiento que tienen las personas, provoca sedentarismo y poca iniciativa a la búsqueda de alternativas para mejorar su calidad de vida y esto obstaculiza el desarrollo de la comunidad tanto en su aspecto económico como social.

Provincia de Misiones según municipio. Población ocupada por categoría ocupacional.

Año 2001

Municipio	Población ocupada	Obrero o empleado		Patrón	Trabajador por cuenta propia	Trabajador familiar
		Sector público	Sector privado			
Eldorado	11.838	2.886	5.497	680	2.289	486
Puerto Piray	1.742	300	1.142	30	223	47
Colonia Delicia	655	113	380	18	75	69
9 de Julio	723	76	488	12	99	48
Colonia Victoria	396	74	239	13	43	27
Santiago de Liniers	298	31	184	6	48	29

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

1.4.7 Desempleo

En relación a la tasa de desempleo, no existen datos precisos para la Micro Región. Para el caso del departamento Eldorado, la información disponible respecto a los niveles de desocupación data del año 2001. Por lo tanto, para su estimación se extrapolaron los datos provinciales de desempleo según la información provista por el INDEC para el año 2001 y 2008. Éstos indican que, si en el año 2001 el desempleo era del 28,05% para el Gran posadas y en 2008 alcanzó el 6,9%, entonces el departamento Eldorado que presentaba un desempleo del 37,53% para el 2001, poseería una tasa de desempleo para el año 2008 de aproximadamente el 9,23%.

Para la localidad de Puerto Piray en particular, existen datos censales para el año 2009 que indican que la cantidad de habitantes desocupados se incremento sustancialmente con los trabajadores que quedaron cesantes con el cierre de la empresa pastera PCP, esto indicaría una tasa de desempleo más alta que el de la micro región y aproximadamente superior al 15 %.

ANEXO 2: DOCUMENTO N° 2. COMPONENTE 6

II ELABORACIÓN DE NORMATIVA PARA EL CONTROL MEDIOAMBIENTAL Y CALIDAD DE LA PRODUCCIÓN LOCAL.

II.A CONTROL MEDIOAMBIENTAL

Como se ha detallado en los antecedentes legales, si bien existe una vasta normativa, que regula el cuidado del medioambiente y la protección de los bosques nativos y áreas naturales protegidas, es permanente la observancia de su incumplimiento. Esto se explica principalmente por las características propias de las actividades productivas que se desarrollan en la región. Si la actividad de la foresto-industria no cumple con la normativa de protección del medioambiente vigente, produce un alto impacto en el mismo.

Otro dato a considerar es el elevado grado de desconocimiento de la normativa ambiental que surgió de la encuesta realizada en los municipios que integran la Micro Región.

A ello se suma la ausencia de infraestructura en los municipios para el control de la normativa ambiental. A excepción de los Municipios de Eldorado y Puerto Piray, no existen departamentos específicos dentro de la estructura gubernamental de los municipios dedicados al control. Es decir que no solo se desconoce, sino que tampoco existen los mecanismos locales para observar su cumplimiento.

En Eldorado cuentan con un Departamento de Bromatología y un Departamento de Incendios y Edificaciones que se dedican al control y saneamiento ambiental. Si bien están contemplados en el organigrama municipal, no logran dar respuesta efectiva a la planificación de los monitoreos y control de las empresas del municipio por falta de recursos humanos capacitados.

En términos generales, la carencia de recursos, tanto económicos como humanos, es una debilidad a la hora de afrontar la tarea de control y monitoreo medioambiental local.

Para reestructurar los recursos, primero es preciso solucionar el problema del desconocimiento de la normativa sobre la materia. Para ello se propone la elaboración de un Digesto Normativo Medioambiental, aplicable en todo el ámbito de la microrregión en el que se compile exhaustivamente la normativa vigente, en los distintos niveles (nacional,

provincial y local). Un antecedente directo en este aspecto es el reciente Digesto Jurídico provincial, que implementó la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, que compiló la totalidad de las normas vigentes en el ámbito provincial, a través de un proceso de ordenamiento del cuerpo legal. Como resultado es posible obtener en un solo cuerpo normativo todo el derecho vigente en la provincia, con las ventajas que esto implica tanto en el acceso como en el conocimiento de la ley.

También se ha creado un Observatorio forestal en la provincia, a través de una resolución de la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones. Si bien aún no está funcionando, constituye un instrumento del que se puede disponer para evaluar impactos medioambientales de la actividad forestal.

Desde el punto de vista operativo, y para dotar a la Micro región de un instrumento rápido de control, se propone la crear un Registro de Incidentes Ambientales, a los efectos de registrar aquellos incidentes que hayan ocurrido y que hayan generado su impacto en el medio ambiente regional, pero fundamentalmente para monitorear acciones de saneamiento que hayan sido exigidas a los contraventores.

La mayoría de los municipios no cuentan con los resultados de los estudios de impacto ambiental de las industrias con sede en sus territorios, dato que surgió del estudio de diagnóstico y de las entrevistas efectuadas a personal de los municipios de la microrregión. En el mismo ámbito de competencias del Registro pueden incorporarse los antecedentes de los EIA's de las empresas que desarrollen actividades potencialmente riesgosas para el medio ambiente.

Otro recurso disponible dentro de la legislación provincial vigente lo constituyen los Cascos Verdes Municipales. Consiste en una red solidaria de protección ambiental, que se organiza en células municipales para observar los acontecimientos ecológicos y ambientales que se detecten en sus comunidades. Es una propuesta participativa, que propicia la organización de la sociedad para la preservación del medio ambiente. El art. 4 de la Ley 3764 define que Casco Verde puede ser toda persona que, dotada de real

interés y vocación -en carácter de funcionario honorario-, capacitada, organizada en núcleos municipales y provista de una credencial extendida por el Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo, está autorizada a desarrollar acciones de protección ambiental.

Esta herramienta es interesante al momento de planificar acciones participativas con organizaciones del tercer sector o con ciudadanos interesados en la temática que deseen participar del esquema de control ambiental para las actividades que se desarrollen en la Micro Región.

II.B CONTROL DE CALIDAD DE PRODUCCIÓN LOCAL

En este punto es preciso que los municipios que integran la Micro región se propongan evaluar la calidad de la producción local de las PYMES presentes en el territorio y las que surjan de la implementación del plan estratégico de desarrollo, otorgando una certificación de calidad a los productos que allí se elaboren.

A nivel provincial se cuenta con dos leyes que dan marco a este tipo de iniciativas:

- **Certificación de Productos Orgánicos:** Ley N° 3428/97. Establece en el territorio provincial, la certificación de calidad de los productos agrícolas orgánicos, extendida por el Ministerio del Agro y la Producción, autoridad de aplicación y crea bajo su dependencia el Registro de Productores Agrícolas Orgánicos, en el que se inscribirán quienes cumplan con los requisitos que establezca su reglamentación. Como producto agrícola orgánico se entiende al que se obtiene de la práctica natural de cultivos sin utilizar los de origen químico.

- **Sistema de Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen.** Ley N° 4298/06. Establece un "Sistema de Reconocimiento, Registro y Protección para la

Comercialización de Productos Originarios de la Provincia". Orientado a la comercialización de productos agrícolas, alimentarios, en madera, artesanías, fibras, lanas y plantas ornamentales, en estado natural, acondicionado o procesado bajo normas o costumbres que los identifiquen como originarios de esta región y poseedores de particulares cualidades. El art. 3 establece la identificación geográfica, especificando la posibilidad de la región como ámbito.

Las exigencias para la obtención de la certificación local, deberán surgir de un consenso con los diversos actores que conforman el sector productivo, que permitan establecer parámetros alcanzables, concretos y acordes con el nivel de desarrollo vigente de la producción regional.

Un importante estímulo podrá constituir la posibilidad de obtener una certificación de origen para aquellos productos que logren cumplir con los parámetros propuestos. Los productos de la obtengan podrán llevar la marca local de "Hecho en la Región del Alto Paraná" como sistema de identificación geográfica de la microrregión.

La propuesta busca identificar a las manufacturas elaboradas en el territorio de la Micro región, propiciando el desarrollo de productos locales y el crecimiento de los emprendimientos que las fabriquen.

Para ello es preciso dotar a la producción local de un órgano que se ocupe de las certificaciones de calidad, creando en el ámbito de la microrregión una institución que tenga esa competencia específica, para acompañar el proceso de desarrollo y potenciar comercialización de la producción regional.

Como antecedente en la provincia, se está trabajando en el ámbito del Plan Estratégico de Posadas en la elaboración de una marca local "Producto Posadas". El proyecto busca que a través de la certificación se logren mejoras continuas en la calidad de los productos, propiciando una mayor competitividad y mejores accesos a nuevos mercados.

III PROPUESTA DE REGULARIZACIÓN DE TENENCIA Y USO DE LA TIERRA.

En la actualidad el ordenamiento y la regulación de los usos y ocupación del territorio de la Micro Región son escasos e insuficientes. Esto se convierte en una importante debilidad al momento de planificar un desarrollo territorial sustentable, necesario para la adecuada aplicación de un plan de desarrollo estratégico regional.

III.A PROPUESTA PARA LA REGULARIZACIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA

La regulación del ordenamiento territorial constituye un área de competencia legislativa de la provincia por sobre las capacidades de regulación que poseen los municipios en la materia.

Para el caso de tierras fiscales, recientemente se sancionó la Ley 4502, en el plano provincial, que establece un “Plan Extraordinario de Regularización del Dominio de Tierras Fiscales”. Fue sancionada el 15 de octubre de 2009, y en ella se autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a transferir inmuebles de propiedad fiscal a las personas físicas o jurídicas que acrediten ocupación real y efectiva sobre el inmueble con anterioridad al 31 de diciembre de 2008. La transferencia es a título oneroso por precios promocionales que fijará el PEP, hasta en un plazo de diez años. Se exceptúan territorios reservados para actividad pública, promoción de turismo, cuidado del medio ambiente, infraestructura de comunicaciones, viviendas sociales o que sean reservas fiscales (establecidas por la ley 517, art. 33).

No obstante, los territorios de la micro región no tienen extensiones de tierras fiscales (Censo Nacional Agropecuario, 2002, INDEC) y la problemática se plantea en las tierras privadas, siendo frecuentes los casos de intrusión y de asentamientos irregulares en la zona. Esto genera, además de situaciones de conflictividad social, un mayor deterioro de los recursos naturales, con su consecuente impacto ambiental.

Considerando la cantidad de hogares que existen en la Micro Región, el 15,14% (2.812) de los hogares de la Micro Región se encuentra en situación ilegal de tenencia de la tierra, de los cuales el 58,21% se encuentran localizados en áreas urbanas y el 41,79%, en áreas rurales (datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001).

La mayor cantidad de hogares en situación de tenencia ilegal se encuentra en los Municipios de Eldorado (55,80%) y Puerto Piray (23,47%). Si se diferencia entre áreas urbanas y rurales, es considerablemente mayor la proporción de informalidad para la zona rural. El 11,89% de los hogares urbanos se encuentran bajo informalidad dominial. Mientras que en las áreas rurales este valor sube considerablemente llegando a 20,18% para las agrupadas y 26,66% para las dispersas. Es importante destacar que el Municipio de Puerto Piray es el municipio con mayor porcentaje de hogares, sean éstos urbanos o rurales, en situación ilegal de tenencia: sus valores ascienden a 29,32% para hogares urbanos, 54,32% para hogares en áreas rurales agrupadas y 59,19% para hogares en áreas rurales dispersas.

Recientemente el Poder Ejecutivo Provincial ha firmado un decreto de cooperación interinstitucional, Dec. N° 384/09, en el que instruye al Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo y el Ministerio de Gobierno, a promover acciones que permitan hacer frente a la problemática de la intrusión, como también avanzar en la regularización de situaciones de conflictividad sobre la ocupación en tierras privadas y fiscales de Misiones.

La articulación de acciones con los municipios es clave para evitar este tipo de situaciones irregulares, sobre todo en aquellos predios que posean recursos forestales nativos, como son los territorios afectados de la micro región. El objetivo del decreto es planificar estrategias que promuevan el respeto a la propiedad privada, dotando de seguridad jurídica al territorio, sin desatender a las problemáticas sociales conflictivas que se han consolidado con el tiempo.

Por otro lado, es posible mencionar como antecedente el caso de la localidad de San Pedro como ejemplo de un caso conflictivo de ocupación ilegal en la provincia, pero que se ha resuelto a través de la intervención de diversas instituciones locales y provinciales, en un proceso colaborativo, con acciones conjuntas que lograron desarmar la escada del

conflicto y resolver la situación. El mismo puede servir como modelo preventivo frente a potenciales conflictos de ocupación ilegal de tierras en el ámbito de la micro región.

Pobladores de la localidad San Pedro (comunidad de la selva misionera, limítrofe a Brasil) sin tierra ni trabajo, se asentaron en los alrededores del pueblo, construyendo sus casas bajo araucarias, especies declaradas monumento natural e histórico. Por ese motivo, algunos árboles comenzaron a enfermarse (por la modificación de su hábitat natural) y cayeron sobre las casas de los vecinos. En respuesta, el Gobierno local emitió un decreto por el cual serían apeadas 249 araucarias nativas, bajo el argumento de que hacían peligrar la vida y los bienes de los pobladores. Las araucarias habían sido declaradas por una Ley provincial del año 1995 como “Monumento Histórico” prohibiéndose su tala y la comercialización de la madera. A pesar de ello, numerosas disposiciones posteriores – decretos del Ministerio de Ecología y la Dirección Provincial de Tierras del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Misiones, resoluciones de la Intendencia y leyes provinciales-, habían generando confusión en la interpretación de la ley original, en lo que se refiere a las excepciones a la prohibición mencionada y al destino de la madera. Las excepciones a la prohibición se basan en los casos en que los ejemplares hagan peligrar la vida y/o los bienes de los habitantes.

Algunos vecinos iniciaron expedientes en la Municipalidad solicitando que ejemplares que rodeaban sus propiedades sean apeados, porque ante cada tormenta hacían peligrar la salud y la vida de quienes habitan el lugar. La mayoría de estos vecinos eran inmigrantes brasileros que se asientan en la tierra y luego solicitan permisos de ocupación a las autoridades de la Dirección de Tierras. El Ministerio de Ecología dicta entonces un decreto autorizando el apeo de las araucarias muertas y enfermas. La medida generó la reacción y confrontación entre diversos actores sociales: la Red de organizaciones ecologistas, autoridades locales, y pobladores afectados. Los ecologistas reclamaban la urgente suspensión de las medidas de apeo, alegando que con la excusa de la seguridad se

apeaban araucarias sanas para obtener las tierras y que no habían medidas de control para cuidar de las araucarias sanas.

Se inició entonces un proceso colaborativo (metodología para abordar conflictos y generar construcción de consensos) que duró 6 meses, donde 55 participantes de los distintos sectores involucrados pudieron sentarse a discutir los dos temas más urgentes para la comunidad: la seguridad de los miembros de la comunidad y un mecanismo de preservación para los pocos árboles sanos.

La versión definitiva del acuerdo fue firmada por todos los participantes. Entre otras disposiciones, el acuerdo resolvió que se apearian ejemplares muertos y enfermos irrecuperables que por su ubicación en el área urbana hagan peligrar la integridad física de las personas o sus bienes, comprometiéndose los vecinos a plantar cinco plantines nuevos por cada araucaria apeada. Se adoptarían medidas para la conservación de araucarias sanas y enfermas recuperables. La Provincia donaría la madera producto del apeo para ser utilizada en obras de bien público en la ciudad de San Pedro. Se suspendía los permisos de ocupación hasta tanto se haya diseñado un proyecto de planificación urbana y finalmente que una Comisión con representantes de todos los sectores participantes, llevaría adelante un proyecto de Planificación Urbana.

Más allá de los resultados, esta experiencia se ha convertido en un caso testigo para situaciones de ocupación ilegal de tierras, con impacto en el medio ambiente, y con la consecuente generación de conflictos en una comunidad.

III.B PROPUESTA DE REGULACIÓN DEL USO DE LA TIERRA

Como se ha mencionado, el ordenamiento y la regulación de los usos y ocupación del territorio de la Micro Región son débiles e insuficientes.

En este punto es preciso plantear la necesidad de la urgente realización de un **Plan de Ordenamiento Territorial**, que ordene integralmente los territorios de la Micro Región, abordándolos como una unidad territorial completa de planeamiento a escala regional, y contemplando las problemáticas particulares detectadas en los municipios.

Esta compleja tarea requiere de un abordaje multidisciplinario, realizado por un equipo de profesionales de diversas áreas (arquitectos, urbanistas, agrimensores, abogados, etc.) para optimizar las condiciones territoriales de la Micro Región, organizando al territorio de acuerdo con un aprovechamiento productivo y de expansión urbana acorde.

El plan deberá regular los usos del suelo y la localización de las actividades e infraestructuras del territorio, resaltando las potencialidades y mitigando los conflictos e impactos ambientales, para lograr un mejor aprovechamiento, tanto para las generaciones actuales como las futuras. Además de una mejor explotación productiva, deberá observar un mayor cuidado del medio ambiente, en concordancia con la nutrida normativa ambiental que se ha mencionado.

Se ha enumerado la legislación nacional y provincial vigente en materia de conservación ambiental que deberá contemplar el Plan Integral de Ordenamiento Territorial y Ambiental a elaborar. Para destacar algunas de ellas, deberá respetar los bosques protectores de las cuencas hídricas, para cuidar un recurso tan preciado con es el agua para los habitantes actuales y futuros, evitando riegos de erosión hídrica a futuro.

Es importante mantener en mínimo la posibilidad de ocurrencia de cualquier tipo de accidente que afecte la preservación del medio ambiente.

Un punto especial constituye las Áreas Naturales Protegidas. La Micro región cuenta con cinco de ellas, y se encuentran ubicadas en los municipios de Colonia Delicia, Eldorado, 9 de Julio y Santiago de Liniers. Las mismas son definidas como "conjuntos de espacios que incluyen ecosistemas nativos definidos geográficamente, que han sido determinados y son administrados por el Estado a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación, requiriendo para su desarrollo un marco jurídico particular." (Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo, 2008).

Desde el plano local, los municipios deberán abordar la producción de normativa que sea capaz de encauzar el desarrollo físico, tanto en el ámbito urbano como rural de los municipios, como también la conveniente utilización del suelo.

Para ello es preciso consolidar una instancia de coordinación legislativa entre los municipios integrantes de la Micro Región, como también procesos participativos de la ciudadanía, tendientes al logro de consensos para la definición de las directrices del plan. Dotar a la microrregión de un Sistema de Información Territorial integral que contemple los aspectos físicos, jurídicos y económicos del territorio será clave para la planificación del territorio. Actualmente, solo el Municipio de Eldorado cuenta con un sistema de relevamiento de información territorial. Es importante que se creen las condiciones para que el desarrollo de este sistema incorpore al resto de los municipios que integran la microrregión.

IV SITUACIÓN LEGAL DE LA TIERRA DEL EJIDO MUNICIPAL EN LA MICRO REGIÓN DEL ALTO PARANÁ

IV.A 1.1 DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y ESTRUCTURA FUNDIARIA DE LA MICRO REGIÓN.

El territorio de la provincia de Misiones, se encuentra municipalizado en su totalidad, es decir que ha adopta el sistema territorial denominado de “Municipios Colindantes”. Esta particularidad hace que los municipios se encuentren en una situación de colindancia, favoreciendo a los procesos de integración micro regional que quieran generarse.

En el caso particular de la micro región del Alto Paraná (Municipios del Departamento Eldorado, y el Municipio de Puerto Piray), nos encontramos una situación de centralidad respecto del municipio de Eldorado.

Esta micro región que tiene una superficie total 225.962 has¹ cuyo uso urbano corresponde a un 1,73%, tiene un bajo índice de densidad poblacional. Así nos encontramos con grandes extensiones de territorio sin “ocupar” por la población.

38.82 (Pob./Km²)² es la densidad poblacional de la micro región. Ahora si tomamos el caso del municipio de Eldorado, cuyo territorio es el segundo más chico de la micro región, pero es el municipio más poblado de la misma, y por otro lado al municipio de Colonia Delicia que es el municipio con mayor superficie territorial, pero que tiene casi 11 (once) veces menos población que el municipio de Eldorado, entendemos que existen grandes asimetrías poblacionales y territoriales.

El 71% de la población se concentra en la ciudad de Eldorado, alcanzando una densidad poblacional de 240,80 (Hab./Km²) , que a su vez concentra más del 85% de la urbana de la micro región. El resto de la población urbana se encuentra en la localidad de Pto. Piray. Careciendo los demás municipios de la micro región de población urbana, siendo que más del 50% de la población de estos se encuentra dentro de la categoría “rural dispersa”.

¹ SIGEL 2009

² Según Población Estimada por IPEC para 2009.

Por lo que podemos decir que gran parte del territorio de la micro región se encuentra “vacío”. Y esta categoría simbólica de “territorio vacío”, tiene una gran dosis de realidad concreta, como los casos de Cnia. Delicia y Cnia. Victoria, cuyos límites territoriales se extienden en toda la latitud del denominado departamento de Eldorado, es decir, desde el río Paraná en el oeste, hasta el límite con el departamento de San Pedro al este, registrándose solo asentamientos poblacionales en una pequeña franja cercana al Paraná. Careciendo de toda posibilidad material, de extender cualquier tipo de infraestructura hacia el este. A continuación, tablas de población que reflejan la realidad señalada en el área de estudio.

Tabla N° 1: Población urbana y rural concentrada y dispersa, municipios del A.P. al 2001

	Pobl.		Urbana	T. Rural	R. Concentr.	R. Dispersa	% P. Urb.	%P.R. Concen
9 de Julio	3.811	5,00%	-	3811	1993	1818	0,00%	52,30%
C. Delicia	5.345	7,01%	-	5345	2193	3152	0,00%	41,03%
C. Victoria	2.678	3,51%	-	2678	1135	1543	0,00%	42,38%
Eldorado	54.189	71,04%	47.556	6633	1918	4715	87,76%	28,92%
P. Piray	8.557	11,22%	7.182	1375	410	965	83,93%	29,82%
Stgo. Liniers	1.703	2,23%	-	1703	0	1703	0,00%	0,00%
	76.283	100,00%	54.738	21.545	7.649	13.896	71,76%	35,50%

Fuente: Indec 2001

En la tabla siguiente podemos observar claramente que el municipio de Eldorado constituye el complejo urbano que presenta mayor densidad de población residente por kilómetro cuadrado, lo que le confiere al lugar condición de ciudad –metrópoli. Esta característica refiere a la conformación de una red de municipios que actúan en términos de una funcionalidad

interdependiente y jerárquica dada entre un área nodal o centro y un *hinterland*³, en este caso, relación dada entre los municipios que comprenden el área desde Eldorado hasta Puerto Piray hasta 9 de Julio.

Tabla Nº 2: Población, superficie y densidad poblacional, municipios del A.P. al 2001

Población, superficie densidad de población. Año 2001

Municipio	Población	Superficie / Km 2	Dens. Hab/ km2
Colonia Victoria	2678	504	5,31
Colonia Delicia	5345	687	7,78
Eldorado	54189	225	240,84
Sgo de Liniers	1703	406	4,19
9 de Julio	3811	138	27,61
Puerto Piray	8557	350	24,44

Fuente: Elaboración del IPEC sobre los resultados del Censo 2001

A raíz de esta situación emerge un problema propio de estos entramados. En el caso de la micro región se ha detectado en los municipios -en los términos de algunos expertos en el tema- lo que se denomina “*inframunicipalismo*”. Dicho fenómeno remite a “*la existencia de un gran número de gobiernos locales con reducida población (con) estructuras institucionales que generan una carga indebida para los recursos locales, una capacidad limitada para administrar las competencias delegadas y la imposibilidad de cumplir con las funciones básicas demandadas por sus ciudadanos* (Cravacuore, 2007 citado por Abal Medina; 2008:04)”⁴.

En consecuencia, los gobiernos locales deben desenvolverse en un entorno de demandas que dependen de recursos escasos y fluctuantes dado –hasta ahora- los magros ingresos provenientes del cobro de tasas impositivas que deviene de dos posibles vías: a) capacidad de pago restringida por parte de los contribuyentes debido a condiciones socio-económicas desfavorables o, b) reducida masa de contribuyentes. La segunda vía se vincula directamente

³ Para ampliar este concepto ver: “Área Metropolitana” de Alfonso de Esteban, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/area_metropolitana.pdf

⁴ Una interesante discusión quedó plasmada en el trabajo de Juan Manuel Abal Medina: “La cooperación intergubernamental: mejor Estado y mejor democracia”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/actividades_realizados/docs/CLAD/La_cooperacion.pdf

con el registro precario (o deficitario según las características de cada municipio) y la irregularidad dominial de las superficies ocupadas y/o explotadas por las poblaciones locales tanto tradicionales como aquellas constituidas por migraciones internas recientes, esto es, producto de éxodos económicos de corte rural-urbano.

El problema descrito supone un origen estructural común, ligado a un modelo de dominio de la superficie territorial en base a un patrón de tenencia de la tierra que tiene profundas raíces históricas, que configuró la realidad de los diversos poblados a lo largo y lo ancho de la provincia de Misiones. En ese rumbo, las causas estructurales de la *matriz de poblamiento* compromete el avance del *frente agrícola* en Misiones en conformidad con el *poblamiento planificado y dirigido* por el Estado Nacional desde el año 1875 hasta la década de 1940. Proceso afín al afianzamiento de las fronteras políticas del territorio nacional.

El poblamiento se produjo en oleadas de mayor y menor intensidad determinadas por un particular patrón de adjudicación de las tierras como así, condicionado por las zonas geográficas que fueron dispuestas a tal efecto⁵.

IV.B CAUSAS HISTÓRICAS DE LA MATRIZ DE OCUPACIÓN DEL ESPACIO

Contrariamente con la política de poblamiento tutelado, el *poblamiento espontáneo* ocurrió entre 1970 y 1990, promoviéndose la expansión del frente agrícola (avance de la *frontera agraria*). La ocupación se produjo por productores de subsistencia procedentes de áreas de Misiones de colonización fiscal de antigua data y de estados del sur de Brasil limítrofes al territorio provincial. En base a la disponibilidad de tierras fiscales en el Nordeste y con *agricultores sin capital* al complejo agroindustrial tabacalero que “hacían burley” (Schiavoni, 2006: 5). A consecuencia de este poblamiento no-dirigido (espontáneo) se implantaron formas de tenencia de la tierra precarias que pasaron a conformar un modelo generalizado, inestable e inseguro para los ocupantes en cuanto a posibilidades de obtener apoyo crediticio, acompañamiento del Estado y de las agencias de desarrollo rural orientados a la asistencia técnica y económica de pequeños productores.

⁵ Ver Abinzano, 1985 y Schiavoni, 1995.

A partir de la década de 1980 se empezó a promover la legalización de las *ocupaciones de hecho* a precios accesibles por medio de la implementación de consorcios de mensura (Schiavoni, 1995). Ello intensifica un comercio de “mejoras”, debido al aumento del valor de las parcelas a legalizar, y también al hecho de que numerosos productores deben abandonar sus posesiones por no poder afrontar los gastos que las mensuras requerían (Schiavoni, 1995).

El proceso de ocupación de tierras privadas y, el fortalecimiento de derechos de posesión sobre propiedades donde se desarrollaron principalmente actividades extractivas, suscitó en el auge de un *frente extractivo tardío* que se despliega en el NE del territorio a partir de 1950 aproximadamente. Este auge, se ve potenciado por la presencia de una importante proporción de bosque nativo (araucaria angustifolia, hasta 1975 y cedro, incienso, guayubira) y las disposiciones gubernamentales que impulsaron la explotación de recursos maderables desde 1940 (Krautstofi, 1991)⁶. Asimismo, la producción de infraestructura como la promoción de las industrias en el Alto Paraná fue orientando la localización de importantes frentes de ocupación en la zona. Según Freaza (2000) en 1965 la provincia suministraba el 45% del total del producido -a nivel país- de maderas aserradas y nativas que iban a parar a las industrias laminadoras, ello da cuenta de la importancia del sistema extractivo de esa época. En consecuencia se propicia la emergencia significativa de obrajes, laminadoras y aserraderos en tierras fiscales y privadas. Asimismo, ello fomenta la migración de población, vinculado a esta actividad, produciéndose sólo explotación agrícola de subsistencia. En el período de 1970 a 1980 coexistieron dos sistemas económico-productivos a) el extractivo desarrollado en los obrajes de aserraderos y laminadoras y b) el agrícola, de productores con pequeñas y medianas superficies de tierra para cultivos de subsistencia con excedentes.

Hacia fines de la década de 1980 con la virtual degradación y escasez de tierras fiscales, sumado a la crisis de precios de los principales cultivos de renta y el incremento de unidades domesticas; ocasionó la movilización espontánea hacia tierras privadas de buena calidad y

⁶ Las tierras fiscales se daban en “concesión” a privados para su explotación en parcelas de 100has, con la obligación de reforestar el 50% de la superficie con la misma especie. Según Krautstofi (1991), pocos concesionarios cumplieron con esta cláusula.

poco explotadas caracterizadas por propietarios ausentistas. Mayormente localizadas en la región NE las demandas por acceso a la tierra constituye una reivindicación en torno a la lucha por asegurar condiciones materiales para la subsistencia. En tal sentido, Gabriela Schiavoni (2005) advierte que las prácticas de “movilidad territorial” acontecen mediante la instrumentación de *redes domésticas* que, a pesar de su diversidad, se caracterizan por hacer valer las *ocasiones y coyunturas específicas favorables* admitiendo que: “No se trata de una racionalidad alternativa enfrentada a las relaciones dominantes, sino mas bien, de una lógica que aprovecha insterticios del poder” (Schiavoni, 2005).

A raíz de la incesante búsqueda por mejorar las condiciones de vida de diversos sectores sociales las ocupaciones ocurrieron gradualmente en superficies urbanas y periurbanas. Por una serie de *migraciones recientes* producidas a principios de la década del 2000 y que afectara a los departamentos⁷ localizados a lo largo de la RN 12 y circundante a la región del alto Paraná y el área de frontera internacional con Paraguay y Brasil.

Las ocupaciones irregulares pueden incluirse en el conjunto de consecuencias del deterioro general de las condiciones sociales de vida, en relación a políticas públicas de corte neoliberal que impactaron fuertemente en amplios sectores de la sociedad civil que no lograron reinsertarse en el mercado de trabajo o bien, en el caso de poblaciones rurales, debieron ‘urbanizarse’. Tanto la pobreza estructural como la *pauperización* de esos grupos dieron cuerpo a los desplazamientos hacia los centros urbanos próximos y de mayor envergadura económica.

IV.C DISTRIBUCIÓN DOMINIAL Y ESTRUCTURA ACTUAL DE TENENCIA DE LA TIERRA

La situación dominial de los inmuebles de la microrregión, como en la mayoría de la provincia de Misiones, presenta un alto índice de irregularidad, tanto en los asentamientos urbanos como rurales.

Esta no es una situación particular de la microrregión, sino generalizada en toda la provincia, por ello es que legislativamente se vienen atravesando procesos de regularización dominial de

⁷ Estamos hablando principalmente de los departamentos Eldorado, General Manuel Belgrano e Iguazú.

la posesión, ya avanzado en materia de tierra fiscales, y otro particular sobre tierras particulares, que influye directamente en la microrregión ya que se refiere a lotes de propiedad de la empresa Alto Paraná.

En particular en la microrregión nos encontramos que a excepción del municipio de Eldorado, donde casi la totalidad de su superficie se encuentra dentro de la esfera del régimen privado de tierras (sea por dominio o posesión), casi el 70% de la tierra es fiscal.

La superficie total de la microrregión es de 2310 km², si bien la superficie urbanizada, se encuentra a penas por encima del 1% de este total, más del 80% de la superficie urbanizada, presenta algún grado de irregularidad dominial.

A los fines del presente definimos “irregularidad” de dominio a aquella situación de posesión o tenencia de tierra que no se encuentre debidamente inscrita en el Registro de Propiedad Inmueble.

Es muy llamativo el alto índice de irregularidad dominial dentro del ejido urbano, dado que en situación regular alcanzaría una superficie aproximada a 4,5 km², en comparación de la regularidad de superficie rural, en el que la superficie regularizada supera los 50km².

Esta situación de regularidad en las zonas rurales se debe principalmente al hecho que gran parte de esta superficie rural, se encuentra sometida a algún tipo de sistema de manejo forestal; que para el caso de los bosques cultivados que se encuentran bajo el régimen de fomento de la ley 25.080, ésta exige la regularización dominial para la percepción de los beneficios, lo mismo ocurre con los bosques nativos que están sujetos a algún régimen de manejo forestal, aunque en este caso por imperio de las normativas provinciales.

Mapa N° 1: Municipios de la Provincia de Misiones circundantes a la región del APM en proceso de regularización de tierras.



Fuente: Semanario "Seis Páginas" . Año I - N° 29. Lunes 28/06/2010. Nota de tapa. En base a datos proporcionados por la Subsecretaría de Tierras y Colonización de la Provincia.

No obstante, en el resto de los municipios de la micro región, el hecho de que no contar con una noción real de las condiciones de la estructura fundiaria y, el deficitario sistema de registro dominial, conduciría a consolidar la situación de inseguridad jurídica de la población que puede –o ya está haciendo- usufructo de las tierras pero en un escenario complejo y sin garantías de éxito a largo plazo.

Por ello se torna necesario disponer de herramientas normativas y equipos técnicos municipales apropiadamente preparados para encarar la regularización dominial, en un período estimado de un año a partir de la conformación del acuerdo de cooperación inter-municipal bajo el régimen del Plan Estratégico.

En consecuencia, se recomienda acompañar estas iniciativas desde una estructura de acción acorde a un *modelo institucional* de agencia de desarrollo económico micro-regional. Tal estructura organizativa implica intervenir como un *ente autárquico inter-jurisdiccional*, que despliegue funciones de promotor del desarrollo horizontal en todos y cada uno de los entornos locales que conforman la micro región. Sobre todo, garantizando el respeto de las autonomías municipales y las estructuras de gobierno vigentes para consolidar un clima

institucional que fortalezca los mecanismos de gobernabilidad y participación plena de todos los sectores de la ciudadanía.

El desafío que enfrenta la micro región es, fundamentalmente, afrontar el paulatino incremento de competencias adjudicadas a los órganos ejecutivos de las administraciones municipales, la optimización de canales de generación de recursos genuinos como así, la diferenciación interna a la comunidad inter-municipal. En otros términos, se trata de morigerar los contrastes entre municipios grandes y pequeños sin que esto introduzca la creación de nuevas escalas jerárquicas. Más bien, implica *instituir* mecanismos y herramientas normativas que permitan el crecimiento equitativo de cada uno de las comunas, sobre la plataforma de escenarios propicios para la colaboración, concurrencia y participación igualitaria en las instancias de decisión política y económica que impacte en los colectivos que representan.

V ESCENARIO POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y MODELO PRODUCTIVO PROVINCIAL

V.A. NORMATIVA VIGENTE PARA LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL

*“El derecho no crea realidades sino que las acompaña,
en todo caso es un epifenómeno de la realidad...”*

(Rosatti, 1998, citado por Marchiaro; 2005).

El poblamiento espontáneo de tierras fiscales y privadas – ubicadas mayormente en el área NE del territorio misionero, acaecido durante las últimas dos décadas del siglo XX, confluyó en una importante superficie de tierras restringidas de la libre circulación en el mercado fundiario. Por tal motivo, esa superficie quedó imposibilitada de recibir capitales en concepto de inversiones para desarrollar las actividades económicas más rentables para la política de

desarrollo encarado por el gobierno provincial, estamos hablando, puntualmente de foresto-industria y turismo.

En ese marco, el Estado provincial promovió la formulación de algunas medidas eficaces para frenar la especulación económica vinculada al negocio informal de tierras aún sin titularizar para crear condiciones propicias en función de los ejes prioritarios definidos para el desarrollo económico territorial.

En el año 2004 se promulgó la Ley 4093 con objeto de regularizar la tenencia de tierras privada y, recientemente, en octubre del 2009, se sancionó por unanimidad el proyecto de Ley elevado por los diputados Galeano⁸ y Rovira⁹ denominado “Plan Extraordinario de Regularización de tierras fiscales”, Ley N° 4502¹⁰. Ambos planes pueden ser concebidos como producto del diálogo y el consenso de fuerzas políticas en un contexto institucional de construcción de acuerdos mutuos para el desarrollo local y regional.

La regularización de dominios fiscales y privados se impulsaron estarían dado por las Leyes XVI N°6 (antes 480), XVI N°30 (antes 2935) y XVI N°100 (antes 4502) como quedó finalmente estipulado en el recientemente lanzado digesto jurídico.

A partir de 2007 el Estado provincial a través de la Subsecretaría de Tierras y Colonización¹¹ de la provincia, y en convenio con los Municipios, lanzó un “Operativo de Regularización Administrativas de Tierras Fiscales” sobre dominios de orden rural y urbano¹², con el objeto de *“avanzar en la regularización dominial de distintas áreas de la provincia y así impulsar un plan*

⁸ Movimiento de Acción Popular.

⁹ Partido Renovador para la Concordia Social. Actual presidente de la Honorable Cámara de Representantes y gobernador de la Provincia durante el período 2003 al 2007.

¹⁰ Ley XVI N°77 (antes Ley 4093), de acuerdo al Digesto Jurídico Provincial (2010) y. Ley XVI N°100 (antes Ley 4502).

¹¹ Dependiente del Ministerio de Ecología Recursos Naturales Renovables y Turismo.

¹² Los operativos se efectuaron en los municipios de Andresito, San Vicente, San Pedro, San Antonio, Aristóbulo del Valle, Leandro N. Alem, Mojón Grande, Colonia Aurora, El Soberbio, Puerto Iguazú y otros municipios Datos de El Territorio (07/01/10); Misiones Online (23/01/09, 24/09/08 y 19/02/07); Prensa Misiones (13/11/08); El Paranaense (22/07/08).

estratégico global para su ordenamiento territorial”¹³. Con tal motivo se procedió a entregar permisos de ocupación, prórrogas, constancias de ocupación y regularizar administrativamente la situación de tenencia de lotes fiscales y activar trámites de adjudicación.¹⁴ En 2009 se tramitaron unos 4.200 expedientes, 1.218 documentos de regularización entre permisos de ocupación, prórrogas de permisos, contratos de adjudicación, constancia ocupacional, entre otros y unos 237 títulos de propiedad que suponen unas 4.063 hectáreas.¹⁵

En el caso de la ley de tierras fiscales (4502) según la prensa escrita¹⁶, el Estado “busca normalizar la posesión” e inducir a la concesión de títulos de propiedad en un término aproximado de un año desde la fecha de sanción de la Ley a efectos de facilitar el ingreso al mercado de tierras en condiciones regulares como así favorecer el desarrollo de actividades productivas y de desarrollo económico beneficiosas para la política de promoción del empleo y creación de nuevas fuentes de trabajo. El objetivo de la ley es instituir un “Plan Extraordinario” orientado exclusivamente a resolver el problema de la indefinición jurídica del dominio en tierras fiscales, sean de la órbita rural o urbana, en todos los municipios de la Provincia. En ese sentido pretende abocarse a titularizar -las tenencias precarias o informales de amplios sectores sociales que emergen como “ocupantes” de hecho- con “voluntad política”, es decir, con el compromiso institucional de los entes del Estado, disponiendo a tal efecto recursos económicos¹⁷ para ejecutar el Plan en el plazo previsto.

¹³ Diario digital “Misiones online”, sitio web visitado el 23/01/09.

¹⁴ Al 2007 se habrían entregado 727 Títulos de Propiedad, 3.163 Permisos de Ocupación y mensuradas 30 mil hectáreas, según lo expresado en su discurso, el ex mandatario provincial en la apertura de sesiones de la HCR para el período iniciado en ese mismo año.

¹⁵ Según datos del diario “El Territorio” con fecha 07/01/10.

¹⁶ Seis Páginas (28/06/10).

¹⁷ Según lo establecido en el artículo 18, los gastos serán cubiertos por dos vías: a) hasta el 0,5 de lo ingresado a Rentas de la Provincia; b) con partida presupuestaria que conste en el Presupuesto General de Gastos y cálculo de Recursos de la Provincia. Esto, en el marco del “Fondo Extraordinario de Regularización del Dominio de Tierras Fiscales” habilitándose a tal efecto una cuenta en el Banco Macro Bansud o el que actúe como agente financiero de la Provincia siendo el fondo de carácter acumulativo.

La población destinataria será toda aquella “personas física” y “jurídica” que, en la medida que cumplieren la totalidad de los requisitos, obtendrán el beneficio de acceder a la adjudicación de las tierras que en efecto ocupan al 31 de diciembre del año 2008 como establece la Ley. Se dispone otorgar veinte mil títulos de propiedad en superficie a) *rural* para fines productivos y promoción del desarrollo y, b) *urbana* para fines habitacionales y de servicios. A tal efecto los ocupantes deberán formalizar la solicitud ante la autoridad de aplicación, cuya figura recaerá -según el Art. 4- en la Subsecretaría de Tierras y Colonización del Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo y, por otra parte, en las autoridades municipales (intendentes). En los artículos 12 y 16 se establece las potestades que le competen a la autoridad de aplicación que debe corroborar que se cumplieren las siguientes condiciones:

- a) fehacientemente la utilización del inmueble con **fines sociales** o,
- b) **con manifiesta utilidad para el desarrollo económico provincial o municipal.**
- c) que realicen la ocupación real y efectiva del inmueble o fracción del mismo, con anterioridad al 31 de diciembre de 2008, cuando dicha ocupación haya sido concedida legalmente, o bien cuando no se afecten derechos subjetivos de terceros;
- d) cuando el cónyuge supérstite y sucesores hereditarios del ocupante anterior (al 31 de diciembre de 2008) que hayan convivido con el causante, residiendo sobre el inmueble, por un lapso no menor a dos años anteriores al 31 de diciembre de 2008, y que hayan continuado la ocupación del inmueble iniciada por aquel;
- e) la persona que, sin ser sucesor hereditario, hubiese convivido con el ocupante originario, residiendo sobre el inmueble, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor a dos años anteriores al 31 de diciembre de 2008, y que haya continuado con la ocupación del inmueble iniciada por el causante;
- f) los declarados legítimos herederos del ocupante anterior al 31 de diciembre de 2008 (en defecto de los incisos b) y c) del Art. 5)
- a personas físicas o jurídicas que acrediten la ocupación real y efectiva sobre el inmueble con anterioridad al 31 de diciembre de 2008, conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley. (art.2) que hagan uso del suelo con fines sociales o promuevan el desarrollo económico de la provincia o el municipio, en todo el ámbito de la Provincia.

Para la transferencia de los lotes urbanos o chacras se prevé sea a “título oneroso” (Art. 6), lo cual establece la necesidad de fijar un precio y formas de pago acordes a lo contemplado en el corpus de la ley¹⁸. Asimismo, la autoridad de aplicación y el ocupante tendrán que suscribir un “instrumento de venta”, estipulándose –en tal sentido- las cuotas anuales extensibles hasta un máximo de diez (10) años habiendo dejado constancia de los convenios de pago de impuestos

¹⁸ El precio es fijado por el Poder Ejecutivo, el que puede establecer valores promocionales. El precio de venta debe incluir los gastos de mensura, salvo que el beneficiario opte por realizar la mensura en forma privada con los gastos y honorarios a su cargo.(Art. 6.)

provinciales y municipales en caso de haberse realizado en alguna oportunidad. Cuando el interesado solicite la regularización y decida realizar el pago del precio al contado, podrá beneficiarse con una quita del treinta por ciento (30%) del total adeudado. El Poder Ejecutivo está facultado para reglamentar las *formas y condiciones* de los planes de pago, lo que incluye a los inmuebles comprendidos bajo el régimen de las Leyes 3141, 3166 y 4093.

El tipo de participación del estado en la adjudicación es *directa*, con capacidad de resolver la situación dominial de las ocupaciones de hecho por ser propietario de la tierra, según consta en el artículo 10:

“...El Poder Ejecutivo otorga el título de propiedad, sin intervención notarial quedando el inmueble sometido a las normas del derecho común”.
“ La Provincia y, ..., los Municipios, disponen de las acciones ejecutivas previstas en sus ordenamientos fiscales para la percepción de las cuotas adeudadas por precio o convenio de pago de impuestos y tasas”

Esta iniciativa pretende remediar la situación de inseguridad jurídica de aproximadamente veinte mil dominios y consolidar la política de *desarrollo económico* cuya plataforma estratégica es la foresto-industria, el turismo, la producción de alimentos y conservación de recursos naturales no renovables.

V.B BASES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Siguiendo la perspectiva de Emilio Graglia (2004:19) las Políticas Públicas se definen como “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad”. Es por estas razones que el hecho que los proyectos y actividades consistan en *decisiones* de orden gubernamental por una *administración*, decididas por un determinado *gobierno* (Graglia; 2004:21) constituye el argumento más sólido por el cual el Estado emerge como protagonista indiscutido y principal actor responsable, en la doble función de integrar y descentralizar competencias en el territorio. Teniendo en cuenta que, el escenario al que está suscripto es cada vez más

complejo y atraviesa por constantes transformaciones institucionales, económicas, políticas y culturales que señalan el avance de la *globalización*.

En este contexto, los gobiernos locales deben confrontan con realidades móviles que exigen actuar cooperativamente con otras administraciones con el objeto de sobrellevar lo mejor posible las coyunturas críticas y hacer de ellas una oportunidad de superación política, consolidación institucional y motor endógeno para generar desarrollo económico a nivel territorial.

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

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

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

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

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

V.C EL FENÓMENO INTERMUNICIPAL EN EL ESQUEMA DEL DERECHO ARGENTINO

El campo jurídico presenta una escisión que va desde lo formal a lo informal cuyo rango permite situar lo denominado “intermunicipal”¹⁹. Existen tres instancias que se deben tener en cuenta:

- | |
|---|
| A-Lo formal: personas jurídicas privadas y públicas (estatales y no estatales).
B-Lo informal (contratos, redes, delegaciones, etc.).
C-Zonas críticas. |
|---|

En ese plano aparecen, en principio, circunscriptas las “personas jurídicas privadas” que a su vez comprenden: A-1-1 Sociedades civiles y comerciales (fin lucro); A-1-2 Asociaciones civiles

¹⁹ Ver Marchiaro 2005.

y fundaciones (fin bien común); A-1-3 Cooperativas y mutuales (fin bien común).; A-1-4 las tres categorías anteriores pueden tener participación estatal (conformarían una nueva y distinta categoría a analizar en otros estudios). Por otro lado, están las “personas jurídicas públicas no estatales”, que se caracterizan por el tipo de participación del Estado, a saber:

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

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

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

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

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

VI CONFIGURACIÓN DEL MARCO LEGAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN VI.A ANÁLISIS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

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

Pero la regla es que por imperio de los artículos 5 y 121 de la C.N. ha dicho la CSJN en fallos 199:423 que la materia municipal es ajena a la Nación, pues el alcance y límites de las facultades municipales las fijan las provincias (claro que con el límite del actual 123 y los principios básicos que aseguran en todo el país un estándar en materia de organización estatal). Esto es lo que determina entonces que Argentina no tenga un régimen municipal uniforme sino diversos como tantas provincias y aún dentro de estas puede haberlos diferentes.

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

El texto constitucional resultó claro, concreto: cada Provincia debe “asegurar la autonomía municipal...reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. En relación al significado de los cuatro órdenes que hacen a la autonomía (Hernández, 1997) tenemos el **“institucional”**: podrá haber provincias con municipios que reconozcan el dictado de cartas orgánicas en todos los municipios o solo los más importantes; **“político”** el respeto del régimen republicano y democrático en lo local es fundamental si bien pueden existir diferentes formas de gobierno local, diferentes sistemas

electorales, etc.; **“administrativo”** aquí la potestad provincial es extensa pues atañe a materias como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, modelos de gestión, en fin, las competencias materiales; **“económico-financiero”** también hay buen margen de regulación provincial, claro que entendiendo el poder tributario local como originario.

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

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

Entendemos que el derecho es preventivo y operativo confiamos en que las autoridades provinciales –y locales en base al ejercicio de sus derechos propios- avancen en una concepción de la autonomía que profundice su rol de cara a los nuevos desafíos. Y el derecho

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI.B POLÍTICAS PARA SUPERAR EL INFRAMUNICIPALISMO.

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

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

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

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

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

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

Las premisas básicas del principio de subsidiariedad (transparencia y eficacia de la acción de los poderes públicos) no pueden ser aseguradas en muchos de los pequeños gobiernos locales argentinos, debido a la preeminencia de prácticas políticas arcaicas (caudillismo, cooptación, etc.), el reducido gasto público asignado en general a este nivel de gobierno

(menos del 8%), la escasez de fuentes de recursos genuinos y/o de voluntad recaudatoria, la dependencia de las transferencias provinciales para la cobertura de sus gastos más básicos (p.e. nómina de personal) y el bajo nivel de ingresos de sus habitantes, entre otros (Iturburu, 1999b).

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

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

En este sentido, la “Cooperación Intermunicipal” se plantea como uno de los arreglos institucionales que permiten fortalecer y/o dar viabilidad a las estructuras vigentes, ayudando a superar las limitaciones de escala o el desafío del desarrollo regional, específicos de los pequeños centros urbanos, o colaborando en la resolución de los problemas de coordinación, de interacción urbana o de derrame de los recursos de unos gobiernos locales hacia otros, propios de los municipios contiguos.

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

Estos fueron y son procesos complejos, donde los principios jurídicos en la materia se aplican combinadamente y no aislados: “a) El principio del Estado social exige que la nueva ordenación territorial sirva a una más eficaz prestación de servicios. b) El ejercicio auténtico de la democracia local exige municipios eficaces. c) Desde la perspectiva de la división de poderes solo los municipios fuertes pueden constituirse en un contrapoder frente a la Administración del Estado. d) También los principios generales de economicidad y ahorro sirven para concretar el interés general...Todos estos principios tienen, a juicio del tribunal, el mismo rango que la garantía de la autonomía local”.⁽²⁰⁾

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

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

²⁰ Sosa Wagner, Francisco y de Miguel García, Pedro. “Creación, supresión y alteración de términos municipales”, 1º edición, pág. 119. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.

"Actualmente los municipios, para operaciones de inversión, proyectos de fomento territorial y de desarrollo económico, pueden asociarse en el seno de estructuras intermunicipales. Transfieren en estos casos sus competencias específicas en razón de la materia a la estructura intermunicipal. Se busca por medio de la intermunicipalidad crear comunidades de municipios para operaciones de ordenamiento del espacio, de desarrollo económico o de cualquier objetivo de interés intermunicipal. La intermunicipalidad se puede dar de distintas formas, de una manera flexible y modulable, sobre el tipo de contrato o convenio que pueden utilizar diferentes soluciones institucionales."⁽²¹⁾

La figura del consorcio -clásica en el derecho municipal argentino- sigue vigente en este nuevo desarrollo del asociacionismo. Su estructura jurídica sencilla, compuesta por un Estatuto y Reglamento , sus autoridades tan funcionales como directas (un Consejo de Administración, por lo común formado por un Presidente, un Secretario, un Coordinador, vocales y revisores de cuentas) elegidas por los representantes de cada miembro (el intendente o presidente comunal, previa convalidación por ordenanza) permite contener numerosos emprendimientos y adaptarse a los nuevos requerimientos.

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

El caso francés, con un ordenamiento restrictivo de lo municipal, da cuenta a partir de los ochenta de numerosas fórmulas jurídicas, creadas por ley nacional, como ser: los acuerdos y conferencias intermunicipales (los concejos firman acuerdos y ejecutan cada uno de ellos, siendo la conferencia el lugar de debate), las asociaciones intermunicipales (de vocación única, múltiple y mixtas, en este caso formadas por personas privadas y públicas y diferentes entes territoriales. Estas asociaciones son similares a los consorcios argentinos, pero tienen la

²¹Herrero Pons, Jorge y Laurent, Daniel. "Estudio comparativo sobre cuestiones intermunicipales: Argentina-Francia", pág. 2. Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación Argentina y Centro Nacional de la Función Pública Territorial de Francia. Buenos Aires, 1996.

posibilidad de percibir impuestos directamente). Se suman a éstos, las áreas urbanas (que se diferencian de las asociaciones porque hay mayorías calificadas para las votaciones y la competencia le puede ser delegada no de abajo para arriba, sino desde el Estado) y las comunidades urbanas (en este caso con mayores competencias y también con capacidad tributaria).

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

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

V.I.C INSTITUCIONALIZACION DE LAS MICRORREGIONES

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

Dentro de este contexto es explicable la potenciación de los municipios y la asunción de nuevos roles y funciones por parte de éstos. Por un lado los procesos “de jure” de descentralización que transfieren servicios y funciones desde los niveles de gobierno superiores y por otro, la “descentralización de facto”, que se produce cuando el Estado, por

insuficiencia de medios económicos, por ineficiencia u otras causas, abandona áreas de las que antes se ocupaba o las atiende insuficientemente. En este último caso, al quedar necesidades sociales insatisfechas, el municipio se ve constreñido a encarar de alguna manera su solución porque, al ser la cara visible de la autoridad en la comunidad local, a él van dirigidos con mayor fuerza e insistencia los reclamos de los ciudadanos.

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

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

La interrelación entre municipios como nuevo fenómeno jurídico, no es algo que dependa de una decisión política de los gobiernos de cada uno de ellos, ni de su recepción en el ordenamiento jurídico positivo. Se trata de un dato de la realidad que existe por sí, que se impone con mayor o menor fuerza según los casos y que el derecho debe asumir y encauzar, independientemente de la existencia de normas reguladoras.

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

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

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

Los llamados “entes intercomunales”, “entes intermunicipales” u “organismos intermunicipales” pueden ser de creación vertical (cuando el Estado crea el ente e impone a los municipios su

participación en el mismo) o de creación horizontal (cuando el ente nace por asociación espontánea de los municipios).

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

De dicha disposición constitucional se deriva que:

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

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

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

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

En consecuencia, cualquier regulación en esta materia deberá estar contenida en las constituciones o leyes de cada provincia, las que podrán establecer procedimientos,

formalidades y requisitos a cumplir por los municipios para ejercer esta atribución, pero de ninguna manera podrían negarla o desconocerla sin incurrir en violación al art. 123 C.N.

VI.D PERSONALIDAD JURIDICA Y OBJETO DE LOS ENTES INTERMUNICIPALES

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

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

En cuanto a lo primero, no cabe duda que la personalidad jurídica de un organismo intermunicipal fundada en normas de derecho público de una provincia tiene plena validez, tanto frente al Gobierno Federal y los entes dependientes de éste, cuanto frente a otras provincias. Ello es corolario necesario de la disposición del art. 7 de la Constitución Nacional que establece que *“Los actos públicos... de una provincia gozan de entera fe en las demás”*.

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

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

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

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

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

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

VII REDACCIÓN DE LAS ORDENANZAS PARA ORDENAMIENTO URBANO TERRITORIAL

En este punto particular, como el proceso legislativo de la microrregión es materia a estructurarse, en cuanto a la definición de formas e instituciones jurídicas a constituir a los efectos de la consecución de este Plan Estratégico, lo que se propone es:

- 1) Tratado de Cooperación Intermunicipal, entre los Estado Municipales que manifieste la voluntad de “microrregionalizarse”, que deberá a su vez ser ratificado por ordenanza, aprobado con simple mayoría de los cada uno de los Concejos Deliberantes.

En este particular se deberán establecer en forma específica cuáles son los objetivos de la constitución microrregional, en la que se debe garantizar la participación ciudadana, por medio de las organizaciones que representen a los sectores técnico, científico, académico, económico, sociales, de la microrregión, con poder decisorio al igual que los municipios.

Por su parte se deberá establecer la forma de alcanzar acuerdos dentro de este marco interjurisdiccional y plurisectorial, los que se aconseja se deberán arribar por consenso. Establecer las bases para la constitución de una entidad microrregional, que sea la encargada de la ejecución de las líneas estratégicas de este plan. La que deberá mantenerse como ente de orden público, ya será la articuladora de políticas públicas.

- 2) Contemplar un régimen microrregional de regulación del crecimiento urbano (y su orientación/ reorientación) con objeto de aportar garantías institucionales para el buen manejo de los recursos naturales que tienen los municipios.

En las medidas de las posibilidades, *promover* medidas tales que concuerden y compatibilicen con las líneas de gobierno consideradas prioritarias (políticas públicas) desde el ejecutivo provincial. En tal sentido, se requiere de un contexto favorable y un clima social e institucional de consenso, propicios para encaminar procesos de transformación a mediano y largo plazo con *visión estratégica*.

Por ej:

- **Fortalecimiento de procesos productivos** (cadenas de valor y gestión asociada)
 - **Promoción de campañas ambientales** (campañas de concientización manejo integrado de cuencas hídricas que abastecen de agua potable y para riego/, control de residuos domiciliarios e industriales – quema controlada de residuos maderables- regulación del depósito y traslado final de residuos patógenos de centros asistenciales y mataderos)
 - **Creación de espacios públicos** de participación ciudadana y fortalecimiento democrático (presupuesto participativo - plenarios – foros – asambleas públicas – consulta ciudadana)
- 3) Creación de un Ente Autárquico Intermunicipal, que sea continuador de la personalidad de la AGEDEL (Agencia para el Desarrollo de Eldorado), en la que se siga dando participación a los entes que hoy la componen, con más los municipios de Cnia. Victoria, Cnia. Delicia, Pto. Piray, 9 de Julio, y Santiago de Liniers, como se contemple la posibilidad de incorporar nuevos miembros de orden civil.

Bibliografía

- Abíznano, R. C. (1985). Procesos de Integración en una Sociedad Multiétnica. La Provincia argentina de Misiones (1880-1985). Sevilla: Tesis Doctoral, Departamento de Antropología y Etnología de América, Universidad de Sevilla, mimeo
- Arazi, R. (1998) "Medidas Cautelares". Revista N° 1. Buenos Aires. Rubinzal Culzoni Editores
- Código Civil de la Republica Argentina. (1995).Buenos Aires. Editor responsable Dr. Ricardo Zavalía. ISBN: 950-572-284-2
- Censo Nacional de Población y Vivienda. 2001. INDEC -IPEC
- Graglia, Emilio (2004) Diseño y Gestión de Políticas Públicas, hacia un modelo relacional. Córdoba. EDUCC. ISBN 987-21582-7-4
- Krautstofi, E. (1991) *Condiciones de trabajo y calidad de vida de los peones forestales de bosque nativo de Misiones*". Posadas, Tesis de Licenciatura en Antropología Social, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, UNaM.
- Ley Provincial N° 4502. "Plan Extraordinario de Regularización del Dominio de Tierras Fiscales". Sancionada por la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones el 15 de Octubre de 2009.
- Ley Provincial N° 480 y sus modificatorias. Sancionada por la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones. Años 1974, 1996 y 2004 respectivamente. Varios artículos.
- Ley Provincial N° 4093 "Plan de Arraigo y Colonización". Sancionada por la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones el 29 de Noviembre 2004.
- Schiavoni, G. (2006). Ocupación de tierras e integración agroindustrial: Reproducción de la agricultura familia en el nordeste de Misiones (Argentina). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, N°25, 2do semestre* (pp.5-25). Buenos Aires: PIEA, UBA
- Schiavoni, G. (2005a). La construcción de los 'sin tierra' en Misiones, Argentina. En: *Revista Theomai, Nro12*, pp disponible en: <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero12/artschiavoni12.htm>
- Schiavoni, G. (2005b). ¿Colonización o Reforma Agraria? A propósito de la Ley Provincial N°4093. En: *Estudios Regionales, Año 13, Numero 28 (Agosto): 77-80*, Posadas
- Schiavoni, G. (1995). *Colonos y Ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*. Posadas: Editorial Universitaria.

Páginas Web consultadas

- <http://www.diputadosmisiones.gov.ar>
- <http://extension.facfor.unam.edu.ar/sifip/inventario.htm>
- <http://www.misionesonline.net>
- <http://www.territorioidigital.com>
- <http://www.seispaginas.com>