

Grandes proyectos de transformación urbana y sus impactos, beneficios y perjuicios. El caso de la Costanera de Posadas

Large urban transformation projects and their impacts, advantages and damages. The case of the Riverine Avenue in Posadas City

Iván Alejandro Beletzky*

Fecha de recepción: 30-04-2017 – Fecha de aceptación: 20-07-2017

Hábitat y Sociedad (ISSN 2173-125X), n.º 10, noviembre de 2017, pp. 245-268.

<http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2017.i10.14>

Abstract

The main purpose of this research is to analyze the issues with Large Urban Transformation Projects, also their positive and negative impacts in the cities where they take place. Specifically, it was made an evaluation over the study case of The Riverine Avenue in Posadas City. The topic was addressed, not only from the conception of a sustainable strategic urban planning, but also with the idea of a compact city including its production model. To do that, regulations, documentation and previous essays were analyzed. Moreover, opinion surveys and interviews with builders were conducted. As principal conclusion, we must say that the transformation on the Riverine Avenue brought both positive and negative impacts. Among benefits, nobody doubts to mention the aesthetic-tourist renovation plus the change into a convergent central point of the location. There was a transformation from a marginal, poor suburb into an attraction, a must place to go with unforgettable dusks and relaxing breeze on the bank of Paraná River called "Riverine Walking Path". What is more, this transformation also prevents unavoidable floods coming from the elevation of Yacyretá's dam bank. However, consequently, these changes derive in a less compact city with a more dependent car usage. In addition, the relocation of thousands of families that used to occupy this area generates a lot of immeasurable harm that carries a process of enlargement of the peripheral suburbs.

Key words

Large urban projects, Social and sustainable management of habitat, Sustainability, Posadas, Compact city, Urban planning

Resumen

La finalidad de este estudio es analizar la cuestión de los Grandes Proyectos de Transformación Urbana y sus impactos, negativos y positivos, en las ciudades donde se implementan. Específicamente, se realizó el análisis del caso de la Costanera de Posadas. La temática se aborda tanto desde la concepción de la planificación estratégica sustentable como de la idea de ciudad compacta y del modelo de producción de ciudad. Para tal cometido, se analizaron normativas, documentos y trabajos previos, se diseñaron entrevistas con referentes ligados a la obra y se utilizaron encuestas de opinión. Como principales conclusiones, podemos decir que la transformación de la Costanera trajo tanto impactos positivos como negativos. Entre los beneficios, pocos dudan en señalar que la obra implicó tanto una renovación estético-turística como la aparición de una nueva centralidad. Así, se dejó de lado la "Posadas baja", abnegada y marginal, para dar lugar al "Paseo de la Costanera", atracción obligada acompañada de atardeceres indelebles y brisas relajantes a orillas del río Paraná. Además, ante la elevación de la cota de la represa Yacyretá, la transformación previno inundaciones inevitables. Sin embargo, trajo como consecuencia una ciudad menos compacta con gran dependencia del uso del auto, generó un proceso de periferyzación y, a la vez, perjuicios insondables para las familias relocalizadas.

Palabras clave

Grandes proyectos urbanos; Producción y gestión social del hábitat; Sostenibilidad; Posadas; Ciudad compacta; Planificación urbana

* Licenciado en Ciencia Política (USAL). Docente Universitario (UCINE). Instructor e investigador de temáticas de participación ciudadana, políticas públicas, desarrollo local y desarrollo sustentable (Instituto Moisés Lebensohn). Cap. Gral. Ramón Freire 2784 (1428) Ciudad Autónoma de Buenos Aires. C.e.: ibeletzky@uvq.edu.ar.

Introducción

Cuando se hace referencia a la transformación de la Costanera de la Ciudad de Posadas, capital de la provincia de Misiones, suele decirse que es uno de los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) con mayor impacto de los últimos tiempos, al menos en Argentina. Refuerza esta idea que algo parecido se dice de la transformación dada en la otra vera del río Paraná, en la ciudad de Encarnación (Paraguay), obras que marcharon juntas de la mano ejecutora de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), en el marco de la finalización de las obras de la represa y el compromiso de la elevación de la cota del río Paraná.

Como explica Cuenya,

los grandes proyectos de este tipo expresan un nuevo paisaje físico y social de la centralidad urbana, en el contexto de la globalización. Ellos sintetizan los importantes cambios que han experimentado las metrópolis modernas en la organización espacial de las actividades, en el diseño del entorno construido, en los estilos de consumo y de vida de la población —particularmente de las elites—, así como en los modos de gestión pública de este entorno durante los últimos 30 años (Cuenya, 2011, p. 1).

Por su parte, Lungo advierte que

los GPU, por el hecho de que muchos de ellos han contribuido a una mayor segregación socio-espacial y al desplazamiento de población pobre (procesos de elitización) provocando impactos ambientales negativos, canalizando el uso de recursos públicos para intervenciones privadas y, sobre todo, creando condiciones para la apropiación individual de la valoración de la tierra urbana, han sido fuertemente criticados (Lungo, 2004, p. 20).

Sin duda, algo de esto es posible encontrar en la transformación de la Costanera de Posadas.

Pero los GPU no tienen por qué ser solo expresiones negativas del avance de la globalización y del uso de recursos, normativas y planificación pública a favor de inmensos negocios inmobiliarios. El antídoto es tener en cuenta la opinión de los actores no estatales y de las fuerzas políticas no gobernantes. En este sentido, Vainer (2012) define dos parámetros para evaluar a los GPU: la profundización de la ciudadanía y la reducción de las desigualdades socio-espaciales presentes en la ciudad intervenida. Difícilmente, pueden valorarse positivamente esos aspectos en la obra analizada.

Indudablemente, para Posadas hay un antes y después de las obras de transformación de la costanera en muchos aspectos: tanto positivos (un contacto más fluido con el río; mayor resiliencia a posibles impactos generados por la represa; mejor ordenamiento del tránsito) como negativos (sobre todo ligados a la relocalización de quienes vivían en la zona y un nuevo modelo de ciudad menos sustentable). Así, el caso puede ser visto desde varios focos. Desde una mirada *estética-turística* que pondrá su énfasis en el embellecimiento de la Costanera y un mayor contacto de los posadeños con el río. También puede ponerse el foco en lo *ambiental y sustentable* y hacer hincapié en obras que se anticipen a desastres ambientales —ante la necesidad de elevar la cota—, aunque también puede hablarse de que trajo como resultado —periferización de por medio— un nuevo tipo de ciudad, menos compacta, no amigable para el peatón y con una mayor dependencia del uso del

Figura 2. Plano de la Ciudad de Posadas.
Fuente: <http://www.posadas.gov.ar>.



extensión de 324 km² de superficie. Juntamente con los municipios de Garupá y Fachinal forma el Departamento Capital, el cual posee una extensión de 96 500 Ha (965 km²). Tiene una densidad de población de 848 habitantes por km².

Se asienta en una zona no muy provechosa en términos de desarrollo agrícola. Los suelos característicos rojos con materiales arcillosos lavados tienen baja fertilidad y son pobres en humus. Es una zona con marcados desniveles, accidentes geográficos que provocan una permanente erosión y degradación del suelo en las zonas sin vegetación. Tiene una topografía que genera infinidad de arroyos con régimen torrencial. El clima es subtropical sin estación seca marcada y cálido con una importante amplitud térmica. La temperatura media es elevada (21°).²

El municipio Posadas constituye el nodo central estratégico de la provincia, así se conjugan diversas actividades económicas. Las más desarrolladas pertenecen al *sector secundario*, es decir, aquellas actividades donde se requiere de un procesamiento para obtener el bien final, y al *sector terciario*, principalmente de servicios.

² IPEC. Gran Atlas de Misiones (2015). Ministerio de Estado General y Coordinación de Gabinete. Posadas, Misiones en <http://www.ipecmisiones.org/gran-atlas-de-misiones>.

Según la clasificación establecida por la Constitución Provincial, Posadas es un municipio de primera categoría. Por la cantidad de habitantes, su Concejo Deliberante está conformado por catorce concejales titulares y cuenta con mecanismos de participación como el Referéndum, la Iniciativa Popular, las Audiencias Públicas, la Revocatoria de Mandato, el Presupuesto Participativo y los Foros Vecinales.

La transformación de la Costanera de Posadas. A modo de presentación

Grosso modo, se trata de la conversión en Costanera de la zona céntrica lindante al río Paraná en el marco de las obras complementarias de la represa binacional “Yacyretá”, que tienen como objetivo elevar su cota e impedir posibles inundaciones de la zona baja. Esta zona representa el borde costero NE del casco urbano fundacional de la ciudad de Posadas sobre el río Paraná. El proyecto comprende obras de tratamiento costero y relleno y la recomposición de la trama urbana del área central de la ciudad de Posadas. El tratamiento costero, con una Avenida Costanera equipada y parquizada, comprende una longitud de aproximadamente 3,5 km, compuesto por cuatro tramos ejecutados por la EBY con convenios con la Municipalidad de Posadas, el Gobierno de la Provincia de Misiones y el Poder Ejecutivo Nacional.

Como punto de inicio, el 3 de diciembre de 1973, en Asunción se firma el Tratado de Yacyretá, por el cual los Estados de Argentina y Paraguay se comprometen a emprender en común la obra destinada al aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná a la altura de la isla Yacyretá. A tal fin, deciden crear, “en condiciones igualitarias para ambas partes, un Ente Binacional llamado Yacyretá, al cual se le asigna la capacidad jurídica y responsabilidad técnica para realizar los estudios y proyectos de las obras necesarias”.³ Recién en 1998 se pone en funcionamiento la última turbina. En este marco, a mediados de 1997, el entonces gobernador de Misiones, Federico Ramón Puerta, y el intendente de Posadas, Carlos Rovira, firman con el titular de la represa de Yacyretá, Jorge Pedreira, el convenio para la construcción de la Costanera de Posadas que fue inaugurándose por tramos desde 1999 hasta el año 2012. La obra incluye la recuperación de la antigua Estación del FFCC como Villa Cultural, la reposición del Puerto de Lanchas y un Parque Urbano de 12 Ha en la cabecera del Puente Internacional y la isla con la escultura de Andresito Guacurarí. Además, la relocalización de más de 8000 familias que habitaban, en condiciones precarias y de manera informal, en los márgenes del río Paraná en lo que se conoce como “la bajada vieja”.

En relación al monto destinado para la obra en el proyecto original (según estudios técnicos y de factibilidad realizados en 1973), se destinaría algo más de 70 millones de dólares para “reubicación y reconstrucción de áreas inundables (incluyendo las afectadas por el embalse de compensación) como consecuencia de la suba de la cota”; y agrega que se refiere a las “obras necesarias para la relocalización de instalaciones afectadas por el embalse y el reasentamiento de aproximadamente 15000 personas en las ciudades de Posadas y Encarnación”. De todos modos, más allá de esta débil inclusión el proyecto de transformación de la Costanera recién comienza a hacerse realidad a fines de la década de los noventa. Luego de la inauguración del primer tramo (en 1999) la obra quedó en suspenso. A partir de un plan elaborado

³ Tratado de Yacyretá (1973). Recuperado el 21 de mayo de 2017 de: <http://www.eby.org.ar/index.php/institucional/tratado-de-yacyreta>.



Figura 3. Costanera Posadas. Fuente: EBY.

por una consultora y aprobado por el Concejo Deliberante de la ciudad, en 2001, la obra de tratamiento se ejecuta como parte del Plan de Terminación de Yacyretá (PTY). El PTY se inició en el 2003 con la firma de la Declaración Conjunta por parte de los presidentes de Argentina y de Paraguay de ese entonces. En el 2006 se firma el acuerdo y se resuelve dar inicio al PTY, asumiendo el Gobierno argentino la financiación de 560 millones de dólares que se completan con los 90 millones de dólares financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El nuevo plan fijaba, en su momento, como meta de terminación el año 2010.

Sin duda, entre los impactos más positivos de la obra no podemos ignorar que hizo de Posadas una ciudad con mayor resiliencia. Como apunta Gómez Orea, la resiliencia es la “capacidad de resistencia o elasticidad del ecosistema ante influencias externas o la habilidad de un

sistema para resistir ante los cambios y absorberlos sin transformarse” (ob. cit., 1999, p. 41) que, en este caso, es la elevación de la cota. De todos modos, esa elasticidad también hace de Posadas una ciudad más preparada para cualquier otro movimiento del río Paraná que, previa a la elevación de la cota, ya producía inundaciones en la zona reconvertida. En este sentido, el arquitecto Guillermo Lezcano, que en su momento fue contratado para la realización de obras en el marco de la transformación, reconoce que

si bien la elevación de la cota trajo aparejados perjuicios ambientales en forma general, como: el aumento de la humedad del ambiente, la proliferación de insectos relacionados con la misma y el aumento del nivel y contaminación de las capas subterráneas, sin la construcción de la costanera o las obras de defensa costera, el impacto hubiera sido mayor en la erosión de la costa, como también una mayor inundación de superficies de tierra en época de crecidas del río. Salvo excepciones, la mayoría de los desagües pluviales fueron canalizados y escurren de manera fluida (Arq. Guillermo Lezcano, comunicación personal, 17 de septiembre de 2016).

Pero, más allá de las obras necesarias para la terminación de la represa, es importante tener en cuenta que actuaron otras motivaciones íntimamente ligadas con la potencialidad de centralidad de una zona ribereña. Oscar Thomas, director ejecutivo de la EBY, asevera que la obra trajo como consecuencia “unos 100 km de rutas, caminos, puentes, accesos y recomposición de la trama urbana y un aporte ambiental conformado por más de 6000 Ha de lagos, 5000 m de playas, 600 Ha de reservas urbanas y 500 Ha de espacios verdes equipados, destinados a actividades culturales y recreativas” (ob. cit., 2013, p. 16). Se trata, sin duda, de un nuevo ordenamiento urbano que encuentra en el disfrute del río un nuevo modo de centralidad. La mayoría de los discursos a favor de la transformación refieren a un “nuevo contacto de la naturaleza” y al inmejorable paisaje que ofrece a los posadeños que, históricamente, vivían de espaldas al Paraná y a la existencia fantasmal de otros posadeños para los que el contacto con el río era, más allá del disfrute estético, un modo de supervivencia. En este sentido, grandes defensores de la obra se refieren a ella como “insumo indispensable para orientar la reconciliación entre cultura y naturaleza” (Fulco, 2012, p. 7) ¿Reconciliación? Podría considerarse también como símbolo del triunfo de la batalla entre la nueva ciudad y la vieja. Proceso en el cual la otrora característica de heterogeneidad de Posadas va cediendo para comenzar a dar una imagen de homogeneidad. La política de relocalización y expulsión de los antiguos habitantes de la zona parece ser una medida obligada o “el costo inevitable que tiene que pagar la ciudad o la sociedad para generar un ambiente atractivo en un contexto en el que las ciudades compiten cada vez más por un número reducido de inversionistas externos” (Lungo, 2002, p. 3).

Esas cuestiones se relacionan con, al menos, dos de las modificaciones claves que producen, según Cuenya (2009), los GPU: una modificación funcional y físico-espacial de áreas centrales que implicó la transformación de la “zona baja y marginal” de Posadas en el principal atractivo turístico de la ciudad y, como resultado esperado de lo anterior, una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo. Las tierras involucradas pasaron de no aplicar en el mercado oficial a cotizar el m² a precios que están entre los más caros del país (superando los 2000 dólares).

Figura 4. Extensión de la Obra de Tratamiento Costero Fuente: Elaboración propia con plano descargado de www.openstreetmap.org.



Así, la transformación de la Costanera —que era una obra complementaria ya contemplada en el tratado original (1973)— comienza a concretarse solo a partir de fines de la década de los noventa y su objetivo parece trascender la necesidad original, ya que busca transformar la ciudad de Posadas. Esa transformación implicó una serie de acciones que realizaron en conjunto, según etapa de la obra, la EBY, el municipio de Posadas, la provincia de Misiones y el Poder Ejecutivo Nacional: expropiación de terreno, relocalización de familias, recomposición de trama urbana, entre otras.

Una aproximación teórica-crítica

El escenario urbano y paisajístico de la ciudad experimenta una gran transformación con la construcción de la Avenida Costanera —obra largamente anhelada— que ha sido una apuesta firme de la acción conjunta del Municipio y la Provincia con el apoyo de la EBY, a la que se sumará el inminente tratamiento costero a cargo de la EBY, emprendimiento que permitirá redescubrir un paisaje nuestro, tal vez tan ignorado como el del Paraná, que hará que los posadeños y visitantes vivan el y del río (Ing. Carlos Rovira, por entonces Intendente de Posadas, 1998).

Indudablemente, en opinión de expertos e inclusive de muchos de los posadeños que disfrutaban de un paseo por su costanera, que regala

bellísimos atardeceres, el tratamiento costero trajo beneficios (turísticos, de ordenamiento, ambientales) para Posadas. Pero también perjuicios cuasi-trágicos para quienes eran los tradicionales habitantes de la zona transformada. Este apartado propone aportar una lectura crítica bajo un análisis deudor de los principales conceptos de ciudad, planificación estratégica, el impacto del GPU en el territorio y su influencia en el acceso a la vivienda. “El lugar donde se ubica la costanera de la ciudad de Posadas comprendía un área muy degradada, nunca urbanizada y correspondiente a una zona marginal del casco céntrico y de ambiente malsano, poblada en su mayoría por sectores carenciados” (Páez, 2008, p. 1).

Posadas hacia un modelo de ciudad menos compacto, segregador e insustentable

El aspecto ambiental parece ser uno de los puntos fuertes del Tratamiento Costero sobre todo por haber aportado en fortalecer la resiliencia de la ciudad ante eventuales desastres ecológicos relacionados con la subida del río Paraná. Sin embargo, está lejos de haber aportado a un modelo de ciudad sustentable y compacta. Según Rogers, una ciudad compacta —superadora de la ciudad densa que surge en la época industrial— es aquella que, a través de un proceso de acortamiento de distancias, “podría recuperar la ciudad como hábitat ideal de una sociedad basada en la comunidad, una ciudad socialmente diversa donde las actividades sociales y económicas se solapan y las comunidades puedan integrarse en su vecindario” (ob. cit., 2000, p. 30). Así, cuanto más se expanden las ciudades, menos rentable resulta la expansión de sus sistemas de transporte público y, por tanto, más dependientes son los ciudadanos del vehículo privado. Posadas es la ciudad con mayor cantidad de autos en proporción a su población y fue el parque automotor con mayor crecimiento en la última década. El auto es el mayor enemigo de una ciudad sustentable tanto por su efecto contaminador como por su tendencia a generar un sinnúmero de problemáticas relacionadas con su uso (problemas de la vida sedentaria, accidentes, estrés, problemas de movilidad, contaminación sonora y visual). Pensar en una ciudad compacta requiere

la superación del predominio del automóvil y la cuestión de cómo proyectar ciudades en que las comunidades aumenten y favorezcan su movilidad, cómo satisfacer las necesidades de movilidad personal sin que el coche avasalle la vida comunitaria y equilibrar la utilización de los espacios públicos en favor del peatón y de la vida comunitaria (Rogers, 2010, p. 32).

El tratamiento costero fomentó una mayor necesidad de automóvil, ya que aportó infraestructura vial, jerarquizó a la costanera como paseo obligado —nadie llega caminando— y creó, en un claro proceso de periferización, nuevos márgenes de la ciudad para albergar a las familias relocalizadas, lo que hizo de Posadas una ciudad más ancha, menos compacta y menos amigable para el peatón.

Por otra parte, otro de los perjuicios ambientales poco desarrollados está relacionado con

la destrucción de una importante área verde, sobre toda la línea de cota de afectación del embalse, sobre pretexto del control sanitario del mismo en todas las áreas de borde y la modificación de las características climáti-

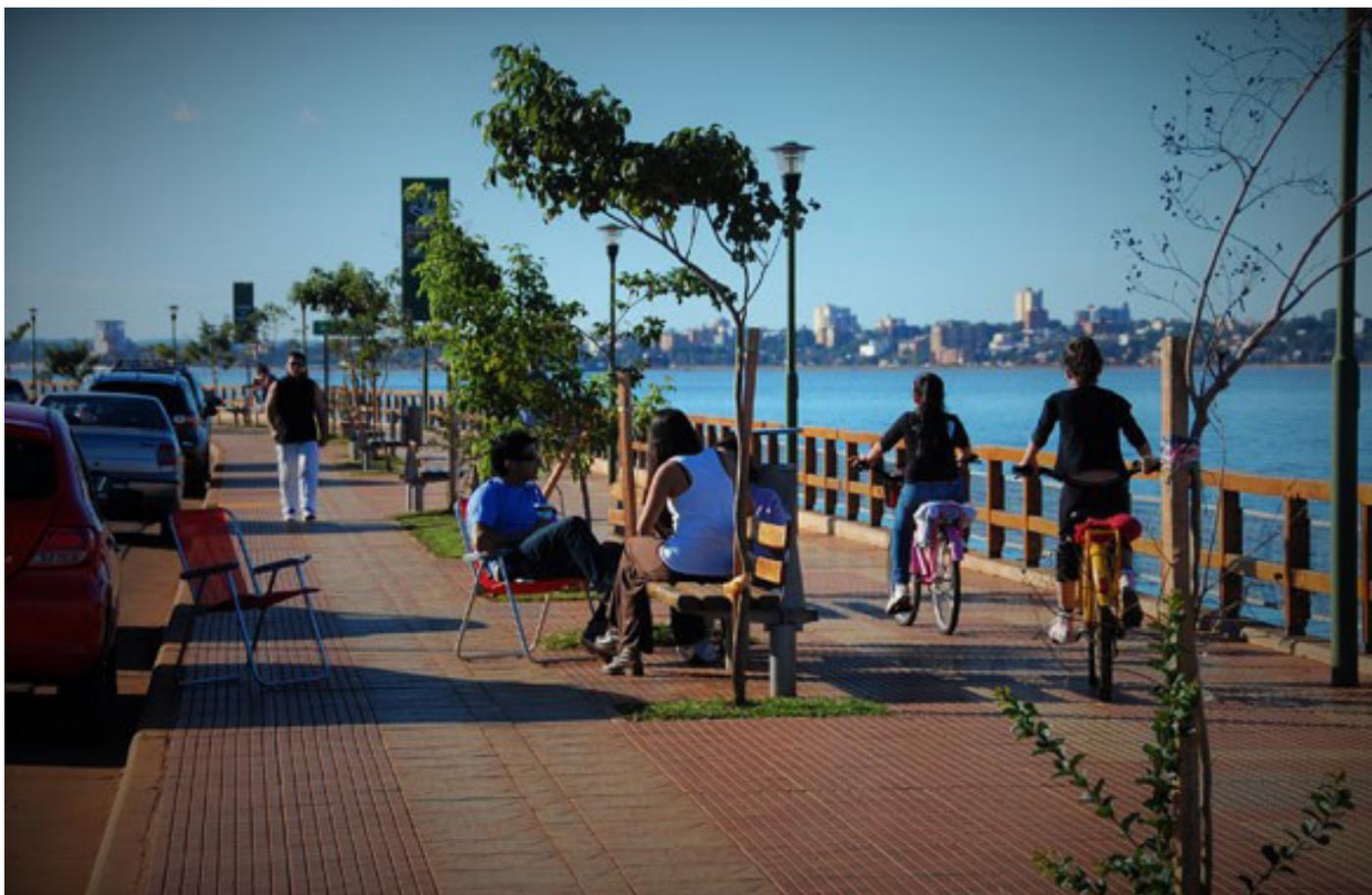


Figura 5. La postal de la Costanera combina agradables paseos a orillas del río Paraná con interminables hileras de automóviles que llegan para evitar esfuerzos de una zona de pendiente pronunciada. Fuente: Elaboración propia.

cas de la región. Si bien estos aspectos se consideraron como “males menores” y se plantearon justificativos para llevarlos a cabo, no se agotaron todas las instancias para paliar dichos perjuicios y todavía no es posible medir el nivel negativo de su impacto (Arq. Guillermo Lezcano, comunicación personal, 17 de septiembre de 2016).

Con relación al modelo de producción de ciudad, Posadas no fue ajeno al modelo de crecimiento que marcó el proceso de urbanización en América latina donde, como apuntan Di Virgilio y Rodríguez:

La Producción Social del Hábitat y el conjunto de modalidades de autoproductión impulsadas históricamente por los sectores de menores ingresos se desarrollaron como consecuencia de la persistente brecha entre las características y alcances de la producción capitalista de vivienda y la demanda social de vivienda y hábitat (ob. cit., 2013, p. 10).

O, como apunta Pérez (2004), se evidencia, de esta forma, la inexistencia de claras directrices sobre planificación urbana. La expansión de la ciudad tiene lugar a partir de dos procesos paralelos: las actuaciones del mercado inmobiliario, con claros objetivos y orientado hacia los grupos sociales medios y altos; y procesos irregulares que no siguen la lógica del mercado y buscan cubrir las demandas habitacionales de los grupos de bajos recursos. Las mayores densidades de población se registraron históricamente en la zona céntrica de la ciudad y adyacencias. En los años veinte, la presencia de la infraestructura ferroportuaria constituye un factor de fuerte gravitación en la conformación y consolidación urbana. La configuración del borde ribereño, tanto como zona de subsistencia para familias de pescadores, como para albergar

a los trabajadores del puerto, generó los primeros asentamientos irregulares, con características diferentes a la ciudad legal (Borio, 2007). En este sentido, la población de escasos recursos se fue acomodando a los espacios residuales, ubicándose fundamentalmente en la franja de la costa ribereña, ocupando completamente los primeros espacios alejados disponibles a la zona céntrica. Esto generó modalidades de autoproducción de hábitat informal. Esa ciudad autoproducida por los sectores populares ha generado sub-mercados habitacionales de propietarios, inquilinos y subinquilinos habitualmente informales.

Esa autoproducción, lejos de ser marginal, puede volverse masiva y, a pesar de no tener un reconocimiento institucional, formar parte de la fisonomía de las ciudades. En el caso de ciudades como Posadas, proliferaron asentamiento en las “zonas bajas” a la vera del río Paraná. Más de 8 000 familias se asentaban, hasta la década de los noventa, en lo que hoy es la Costanera y convivían con el constante riesgo de inundación y faltos de toda provisión de servicios. No obstante, esas familias fueron generando una idiosincrasia en contacto con el río.

A pesar de que los defensores de la Costanera hablan de una nueva Posadas en contacto con el río, siempre existió una Posadas informal, invisible, silenciosa y carente, la Posadas “baja”. La cuestión del “qué hacer” con esas poblaciones que se verían afectadas por la transformación de la costanera fue una de las cuestiones más críticas que frenaban el proyecto. Más allá de esta autoproducción, en el plano de lo formal primó la lógica mercantil de acceso a los suelos y a la vivienda, produciendo una clara segregación social y espacial entre la Posadas formal y la baja. No es casual que la idea de reconvertir la Costanera volviera a tomar fuerza en la década de los noventa cuando, según Roitman (2008), un tipo de planificación estratégica se convirtió en el paradigma dominante, enfatizando la necesidad de promover alianzas entre el sector público y el privado que, junto a los procesos de la globalización, regulación de mercados, flexibilización, integración y neoliberalismo potenció la idea de la diferenciación en las ciudades entre “espacios estratégicos” y “zonas residuales”. La Costanera, una zona estratégica, debía dejar de ser “una zona residual dominada por marginales y ocupas”. Roitman explica que

con la apertura de la economía, se produjo una gran inversión de capitales extranjeros en *shopping*, supermercados, hipermercados, hoteles de grandes cadenas internacionales, complejos de salas de cine y urbanizaciones cerradas. De esta manera, la transición experimentada fue de un tipo de urbanización que seguía un modelo europeo a un patrón más similar a los procesos suburbanos de ciudades de Estados Unidos (Roitman, 2008, p. 3).

En este contexto, la terminación de la represa binacional Yacretá servía como excusa para desde allí cristalizar un nuevo ordenamiento de Posadas, que pretendía ubicarla como destino turístico internacional. Así, a través de sendos acuerdos⁴ entre los distintos niveles del Estado (municipal, provincial y nacional) y la EBY, comenzó a reflatarse la transformación de la Costanera que, por supuesto, también implicaba la expropiación y relocalización de las familias que habitaban la zona en cuestión, funciones que los distintos convenios ponían en manos de la EBY. En este contexto, “Posadas experimenta un acelerado proceso de reurbanización cuyo patrón de organización se rige por el eje dentro/fuera, que, mediante un movimiento centrífugo, expulsa a los po-

4 Decreto N.º 620/97, de 25 de julio de 1997 y Decreto N.º 251/02, de 5 de junio de 2002. Convenios entre el Municipio de Posadas, el Gobierno de Misiones y la EBY. Decreto nacional N.º 6667/05 que puso en funcionamiento formal el PTY donde se enmarcó la finalización de la transformación de la Costanera.

bres urbanos de las zonas más céntricas de la ciudad cercanas a la costa” (Millán, 2010, p. 244).

En síntesis, podemos aseverar que la transformación profundizó la segregación social de la ciudad ya que

la actual costanera forma parte de la Posadas de primera, turística, con espacios públicos que son disfrutados por los vecinos que pueden acceder a ellos; pero existe la otra Posadas, la “Posadas profunda”, carente de servicios públicos, caminos, cloacas, seguridad (Diputado provincial Gustavo González, comunicación personal, 2 de julio de 2016).

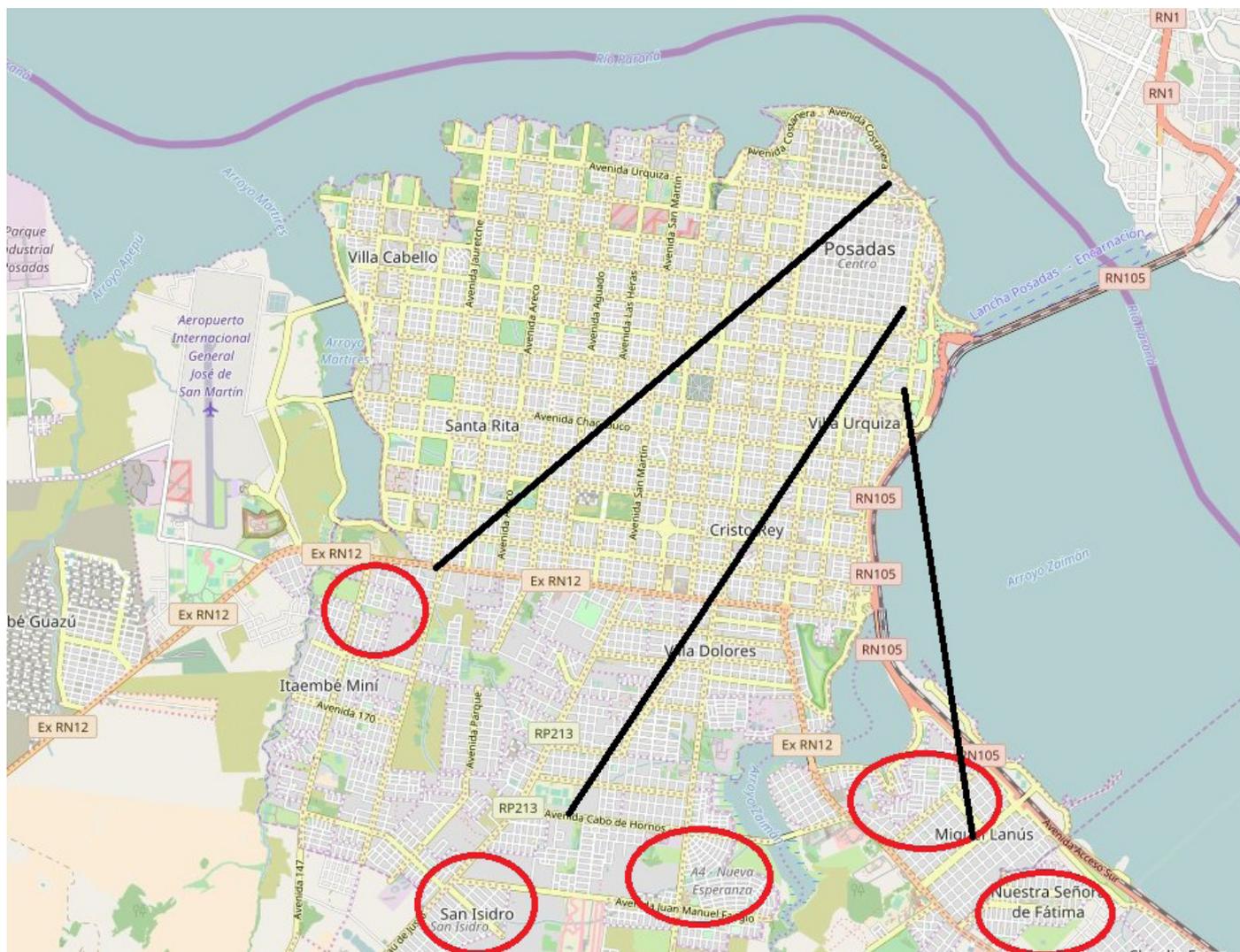
El nuevo destino de los moradores de la vera del Paraná ¿Expulsión hacia la periferia o relocalización de población en riesgo?

Uno de los aspectos más polémicos de la transformación de la Costanera está ligado a la política de relocalización de los posadeños que vivían en la zona intervenida. Como decíamos, más de 8 000 familias se asentaban, hasta la década del noventa, en lo que hoy es la Costanera y convivían con el constante riesgo de inundación y faltos de toda provisión de servicios; de todos modos, fueron generando una idiosincrasia en contacto con el río. La instrumentación de las relocalizaciones fue dándose compulsivamente y estuvo “sustentada ideológicamente en la idea de progreso, de limpiar lo sucio, de mejorar, en una concepción casi higiénica de lo urbano, donde el referente no es el ‘villero’, sino un simple sujeto ideal que puede habitar en los espacios construidos con los escasos recursos que cuenta el Estado (barrios alejados de la ciudad)” (Páez, 2009, p. 2). Así, las poblaciones ribereñas asentadas en el área de la costanera en su gran mayoría fueron relocalizadas en barrios construidos por la EBY. La citada entidad lleva construidos cinco grandes conjuntos habitacionales destinados a la población relocalizada: el conjunto A-1 (barrios Yohasá y Yacyretá), el conjunto A-3.2, el conjunto A-4 (Villa Lanús), el conjunto de Fátima y el conjunto San Isidro. En todos ellos el proceso relocalizador ha sido más o menos similar: se han creado grandes suburbios, establecidos en la periferia, donde a la desestructuración de las prácticas adaptativas de los hogares le ha seguido el aislamiento y la carencia de servicios urbanos esenciales. Las familias fueron relocalizadas en nuevos complejos de vivienda en las afueras de Posadas a más de 10 km de la Costanera y alejadas del uso del río como instrumento de supervivencia.

Es más, como apunta la antropóloga Illa Reck —cuya tesis de grado se enfoca en los efectos negativos que generó la obra en las familias relocalizadas—, esta política fue

¡Desastrosa!: el proceso de relocalización de la población bajo la cota de inundación de Yacyretá comenzó en 1981. No es casual que la historia de las relocalizaciones resulta sumamente difícil de reconstruir dada la superposición de proyectos: el puente, la represa, la costanera; los continuos aplazamientos tanto de la represa como de las obras complementarias —y sus múltiples consecuencias—, las marchas y contramarchas del proceso, los incumplimientos no solo en los plazos previstos en los planes, sino en los mismos objetivos y contenidos de esos planes y sus posteriores propuestas de enmienda. También, por lo hecho en los bordes y en los márgenes, las luchas, las resistencias y las negociaciones, muchas veces personaliza-

das, con los afectados (esto último fue una práctica más que común). La cuestión es que ninguno de estos planes jamás tuvo en cuenta a los sujetos a relocalizar. Fueron más bien objetos a correr de lugar. Nunca sujetos de derecho (Lic. Ilana Reck, comunicación vía *e-mail*, 15 de enero de 2017).



Las críticas sobre la política de relocalización son diversas. Algunas, ligadas a lo idiosincrático, hacen hincapié en la obligada pérdida de identidad de quienes habitaban la zona. Otras hacen foco en la gestión de la política y remarcan que no se tuvo cuenta la visión de los relocalizados.

Figura 6. Mapa simplificado de la ciudad de Posadas, ubicación de los barrios para relocalizados y proceso de periferización Fuente: Elaboración propia en base a EBY 2010.

Hubo un sector de la comunidad que se benefició con la revalorización de sus propiedades, mientras que el sector de los relocalizados en términos socioculturales se vio gravemente perjudicado. Estos últimos, al relocalizarse lejos del área céntrica de la ciudad, tuvieron una pérdida en su modo tradicional de vida (la pesca, las changas). Además, no existieron instancias consultivas que involucraran la opinión de las familias (Lic. Fernando Santacruz, asesor del diputado nacional Luis Pastori, comunicación personal, 4 de junio de 2016).

Finalmente, un tercer grupo de críticas está relacionado con el nuevo hábitat y las características de la nueva zona periférica.

A modo de ejemplo, de acuerdo a un sondeo de opinión aplicado a familias relocalizadas en el barrio Itaembé Mini,

la construcción de la avenida Costanera en la ciudad de Posadas ha dejado insatisfecha a una gran parte de los relocalizados por dicha obra, debido a que los nuevos asentamientos (complejos habitacionales) carecen de las características propias de su anterior morada (frecuencia del transporte urbano de pasajeros, escuelas para cubrir las demandas del barrio, centros de salud, espacios verdes etc.).

En este sentido, las familias relocalizadas deben enfrentar un nuevo desafío que les plantea su nuevo hábitat, es por ello que no caben dudas de que la construcción de la avenida Costanera “Monseñor Jorge Kemerer” fue una obra que generó y genera conflictos geosociales. De acuerdo con su autopercepción,

las familias relocalizadas en el barrio Itaembé Mini de la ciudad de Posadas —como consecuencia de la construcción de la avenida Costanera— poseían mayores ventajas en su antiguo barrio respecto del actual, poniendo de manifiesto el impacto geo-social que han sufrido desde el momento del desarraigo (Páez, 2009, p. 5).

Por su parte, algo similar ocurrió con la relocalización en el conjunto A4. El área en que se localiza el conjunto A-4 se caracteriza por una abundante vegetación, típico paisaje de campo. Sin embargo, tiene a uno de sus lados al barrio San Lorenzo, conformando una vecindad muy numerosa, una villa de emergencia con viviendas muy precarias y carencia de un ordenado trazado urbano. Es más,

el aislamiento de este conglomerado periférico, donde afloran los déficits de servicios urbanos básicos más allá de desatar un conjunto de problemas y desafíos para las poblaciones desplazadas, genera un nuevo enclave de pobreza y una fuerte tendencia hacia la homogeneidad socio-cultural interna y dispara situaciones de segregación en magnitudes antes no alcanzadas por la población [...]. Estas situaciones evidencian un nuevo proceso de periferización y nuevos retos a las acciones estatales de rehabilitación (Brites, 2010, p. 220). Además, “la alienación relacionada con el “apego al lugar” es un efecto muchas veces notorio de las relocalizaciones, juntamente con la desarticulación de redes sociales y la fisura de los lazos comunitarios que “la disposición del espacio” hacía posible antes del traslado (ob. cit., 2010, p. 223).

En términos generales, el conjunto habitacional A-4 ha puesto en evidencia la existencia de un espacio encapsulado por la marginalidad.

La cara oculta del aspecto benéfico de las relocalizaciones (el eufemismo de la vivienda nueva) llevó a miles de familias a las afueras de la ciudad, a una zona que carece de conexiones fluidas con lo urbano, tornando aún más dificultosas las oportunidades de integración en la dinámica social urbana (ob. cit., 2010, p. 236).

Estratégicamente, la política de relocalización de la EBY enfatizó siempre la ilegitimidad jurídica de los moradores de la ribera e ignoró el derecho de posesión que les pudiera corresponder por la antigüedad que tenían viviendo en el lugar. Así, se consideró que el otorgamiento de viviendas nuevas en la periferia urbana compensaba de sobremano los efectos de la relocalización.

La flamante avenida costanera de la ciudad de Posadas se alza

como la representación de un poder político que contribuyó a la segmentación social del espacio urbano. Para su concreción, el aparato estatal estableció dispositivos para convencer a la población ribereña que vivía en la costa de que cediera su lugar en aras del mejor vivir de la nueva ciudad. “El espacio que ellos han dejado no ha sido solamente físico —el necesario para desarrollar la obra—, sino, principalmente, social, el que se necesitaba para que se pudiera constituir la homogeneidad en esa porción de ciudad” (Barreto y Zavala, 2000, p. 4). En este contexto, las familias fueron relocalizadas en barrios periféricos de Posadas alejadas de la centralidad, homogeneizante y ahora visible, y de su más importante contacto con la naturaleza y la subsistencia: el río.

En esta línea, el arquitecto Guillermo Lezcano explica que

el desarraigo y relocalización de dichas familias en los nuevos barrios construidos para tal fin engendraron una segregación social y no una integración. Se encuentran en la periferia, alejados del centro y con infraestructura de servicios mínima o nula, sumado a la falta de una actividad económica alternativa, los barrios se convirtieron en espacios urbanos degradados y de gran conflictividad social (Arq. Guillermo Lezcano, comunicación personal, 17 de septiembre de 2016).

Así, el tratamiento de la Costanera y su relación con las familias afectadas por la relocalización implicó

una transformación espacial, pero también social. Se podría decir, una reestructuración física del espacio y una metamorfosis de la trama social de los grupos que allí habitaban. No obstante, desde los medios de comunicación, las campañas políticas y el sentido común se ha valorado la costanera de manera muy positivamente. Con un discurso vinculado a una idea abstracta de progreso y desarrollo. Han sido pocas y sobre todo silenciadas las voces disonantes (Lic. Ilana Reck, comunicación vía *e-mail*, 15 de enero de 2017).

En esta misma línea, el diputado provincial Gustavo González fue claro al afirmar que

la relación de la sociedad con el río mutó. Pescadores, oleros, paseros, lancheros y sus familias sufrieron el desarraigo. Relocalizados en un medio extraño, en complejos habitacionales periféricos, la “gurisada” sin un árbol para trepar, sufrieron un cambio radical en sus vidas con consecuencias sociales, laborales y de todo tipo que hasta el día de hoy no supimos interpretar (Dip. Gustavo González, comunicación personal, 2 de julio de 2016).

El modelo de gestión: gran protagonismo de la EBY, planificación verticalista y ausencia de instancias consultivas

También es importante analizar la manera en que se gestionó la transformación de la Costanera de Posadas, siguiendo el marco teórico de la planificación y gestión estratégica.

Cuando se habla de la cuestión Costanera de Posadas se suele decir que es un verdadero ejemplo de transformación estructural, con innumerables efectos positivos para la gran mayoría de los ciudadanos. Sin

embargo, si nos detenemos a analizar en qué grado fue planificada y de qué modo se gestionó aparecen las dudas con relación a su valor estratégico.

Según la sistematización que Egg (1991) lleva adelante sobre las ideas de planificación de Carlos Matus (1987), observamos que la cuestión de la Costanera no se ajusta a los postulados estratégicos. Si bien es cierto que en la puesta en funcionamiento de las obras puso lo posible y la lógica de la realización por encima de lo deseable, en la formulación no participaron los actores sociales involucrados. El Proyecto de Tratamiento Costero (1998) fue elaborado por una consultora, tuvo el apoyo incondicional del mercado inmobiliario de Posadas y fue aprobado por un Concejo Deliberante netamente oficialista. Tampoco estuvieron incorporados, de manera integral, los problemas de las personas involucradas y la cuestión de los “ocupas” de la baja Posadas se redujeron a la necesidad de vivienda. La solución, de la mano del acuerdo con el Gobierno nacional, provincial y la EBY, se enmarcó meramente en ofrecer vivienda y relocalización. Como es imaginable, tampoco el objetivo del proyecto surgió del consenso social entre los diferentes actores sociales implicados. Esta situación pone de manifiesto que en la configuración de una “nueva Posadas no se ha tenido en cuenta una estrategia que haya buscado el equilibrio de los espacios. Si la implementación y marcha de políticas de infraestructura y planificación urbana se tomaran con bastante antelación podrían atenuarse los costos sociales que provocaron” (Páez, 2009, p. 2). En síntesis, y gracias al marco general y necesario de las obras complementarias de Yacyretá, primó la lógica vertical típica de una gestión tradicional. Por supuesto, esas falencias o deudas que formaron parte de la planificación también se trasladaron a la gestión, sobre todo teniendo en cuenta que el objetivo del brazo ejecutor (EBY) —elevar la cota y producir mayor energía— necesitaba de la limpieza de la Costanera para su posterior reconversión, lo que funcionó como una especie de “desvío de responsabilidades” en lo que respecta al Gobierno local. De todos modos, cuando hubo una aceptación de la intervención, Rovira —por entonces intendente de Posadas— se apropió de la transformación de la Costanera y la utilizó como catapulta para sus pretensiones de llegar a la Gobernación de la Provincia, lugar que finalmente ocupó entre 1999 y 2007.

El diputado nacional Luis Pastori se refirió al protagonismo vertical de la EBY en las obras y exclamó que

la EBY ha tomado decisiones sin consultar con el municipio ni la ciudadanía, debería existir una mesa de trabajo donde la EBY y la Municipalidad puedan coordinar mancomunadamente políticas para la ciudad, y cuando la obra tenga un impacto en un barrio en particular, se debería consultar a los vecinos. La EBY se cree dueña y señora de todo el ejido y hace lo que quiere sin consultar con nadie (Dip. Luis Pastori, comunicación personal, junio de 2016).

Inclusive, Oscar Thomas, director ejecutivo de la EBY, también es claro en resaltar la importancia central que tuvo una decisión política contundente del Estado nacional para concretar la terminación de la represa y sus obras complementarias. Aunque no destaca la importancia de la planificación ni de la participación de los niveles provincial y municipal ni, mucho menos, de los actores sociales implicados, aspectos claves en la gestión de un GPU de impacto estructural.

| GPU | “Tratamiento de la Costanera de Posadas” |
|--|--|
| Actor ejecutor | Entidad Binacional Yacyretá en conjunto con el Gobierno Local de Posadas, el Gobierno provincial de Misiones y el Gobierno Nacional |
| Financiamiento | Gobierno nacional, créditos BID y Banco Mundial |
| Momento de instalación en Agenda Pública | 1973 |
| Duración de la Obra | 1998-2012 |
| Costo de la Obra | Desconocido (El costo total de la obra del Plan de Terminación de Yacyretá fue superior a los 2500 millones de dólares que incluye el tratamiento costero en ambas márgenes y las relocalizaciones pertinentes, pero no se determina el valor solo para el tratamiento de la Costanera de Posadas (sí se sabe que el 46% del total fue para el tratamiento del margen izquierdo que también incluye a Garupá y Candelaria) y tampoco remarca el costo del primer tramo que se inauguró antes del PTY). |
| Impacto | Estructural (Se puede decir que un elemento de la ciudad es estructural cuando su incorporación, supresión, intensificación, debilitamiento, cambio de localización o de modalidad, altera el equilibrio existente y afecta en grado importante a todos los demás elementos que la componen). |
| Instrumentos utilizados | Normativos (tratado Binacional, Plan Posadas, Proyecto Tratamiento Costero, Leyes Nacionales, decretos municipales, Plan Terminación Yacyretá). Expropiación (de las viviendas que ocupaban la zona). Convenios (entre diferentes niveles del Estado y el EBY). Incentivos (viviendas para los ciudadanos a relocalizar). Obras directas del municipio (obras de infraestructura y mobiliario urbano necesario). Obras indirectas del municipio (autorización para el tratamiento de relleno de la costanera y tratamiento de expropiaciones y relocalización por parte del EBY). |

Es en el año 2003, nueve años después de haberse congelado en el tiempo la conclusión del emprendimiento, a partir de la decisión del presidente Néstor Kirchner en acuerdo con el entonces presidente del Paraguay Nicanor Duarte Frutos, cuando la terminación de Yacyretá fue retomada. [...] Para abordar los grandes temas se tomó la decisión política de apoyarse en el principio de “reposición funcional con desarrollo urbano y territorial”, reinterpretando el Tratado de Yacyretá en las cuestiones específicas de relocalizaciones con un sentido social más amplio, en lugar de reponer únicamente lo que se afectaba (reposición funcional) (Thomas, 2013, p. 116).

Por otra parte, el proceso licitatorio fue poco transparente y no fue posible acceder al costo total de la obra. Una de las constantes fue la denuncia de sobrepuestos, las licitaciones irregulares y la inaccesibilidad a la información de los costos de cada una de las etapas de la transformación. En 2008, una investigación del diario *Crítica* de la Argentina, que investigaba la posibilidad de sobrepuestos, obligó a Oscar Thomas a salir a aclarar que “lo que se denuncia como sobrepuesto era solo una actualización de precios por ajuste inflacionario”. En 2009, si bien no hay una relación directa con la obra de la Costanera de Posadas, Humberto Schiavoni (titular de la Corporación Sur de la Ciudad de Buenos Aires y exinterventor de la EBY) contrató dos empresas misioneras contratistas de la obra de la EBY para desarrollar el sur de la ciudad de Buenos Aires. Se trataría de una aparente devolución de favores ya que, en 2003, una empresa de Franco Macri —IECSA— fue la encargada de una obra en la Costanera de Posadas por un valor apenas inferior a los \$ 10 millones y también fue denun-

Cuadro 1. Características del Gran Proyecto Urbano “Transformación de la Costanera de Posadas”.

cia de sobreprecio. En 2014, el por entonces Defensor del Pueblo de Corrientes, Miguel Alegre, presentó un informe en el cual detallaba presuntas irregularidades detectadas en las obras ejecutadas por la EBY y advirtió que la represa Yacyretá es la única que no tiene fiscalización por parte del Organismo Regulador de Seguridad de Represas (ORSEP) y, finalmente, denuncia que se presentó ante la EBY para solicitar información sobre las irregularidades que investigaba y no le permitieron el ingreso, según Alegre, por orden expresa de Oscar Thomas. En un ejemplo más de falta de transparencia, en 2015, la Auditoría General de la Nación (AGN)⁵ —en el marco de una auditoría financiera sobre la EBY— se abstiene de opinar sobre los estados financieros de la EBY porque no se han reunido los elementos necesarios para emitir un dictamen. En el año 2016, un nuevo escándalo fue detectado por una auditoría a la EBY. En diciembre de 2015, ante el cambio de color político de la presidencia nacional, el directorio de la EBY ante la posibilidad de ser removidos del cargo decidió liquidarse, en concepto de indemnización, pagos superiores a los \$ 4 millones.

El impacto de la transformación en el suelo, gentrificación y la aparición de una nueva centralidad

En cuanto a la transformación del territorio, como apunta Cuenya (2011), los Grandes Proyectos Urbanos introducen transformaciones sustanciales en la producción de ciudad, tanto en la participación y roles que cumplen los diferentes actores, como en la valorización del suelo, la innovación en las modalidades de gestión y cambios en la estructura urbana, particularmente en la centralidad. En este sentido, entre los ejemplos que cita la autora para referirse al tipo de transformación, podemos hablar de una “nueva centralidad”, otrora sepultada e invisible que yacía en riesgo constante en la zona en pendiente que choca contra el margen izquierdo del río Paraná. Lo que alguna vez fue el escenario de la “otra Posadas” (sucia, informal, aborigen, salvaje y ligada a la economía de subsistencia) se convierte, de la mano del EBY y del modelo no sustentable de ciudad estadounidense, en un nuevo paseo obligado para gran parte de los posadeños. Por supuesto, esa trae aparejadas otras transformaciones.

Los grandes proyectos urbanos contemporáneos preservan los elementos propios de los centros tradicionales y los reproducen, bajo nuevas condiciones históricas. Zonas ferroviarias o portuarias, viejos aeropuertos o distritos industriales en declive se reconfiguran como entornos urbanos exclusivos para albergar infraestructuras y servicios de alto nivel. Con múltiples usos comerciales, administrativos, residenciales, culturales, recreativos y turísticos, con edificios de la más alta categoría y estándares arquitectónicos vanguardistas, estos entornos apuntan a atender una demanda procedente de las empresas líderes vinculadas a los sectores más activos e internacionalizados de la economía, así como a los consumidores de mayor poder adquisitivo y al turismo mundial. En Posadas, es evidente el impacto de la transformación de la Costanera sobre los usos y la ocupación del suelo en el entorno inmediato por localización de nuevas actividades complementarias: se inauguraron bares, grandes centros comerciales y de entretenimiento, restaurantes y boliches bailables, lo que convirtió aún más a la Costanera en una zona de prestigio, fuera de los centros comerciales tradicionales.

⁵ Disponible en http://www.agn.gov.ar/files/informes/2016_027info.pdf.



Por otra parte, hay un rasgo estructural de los grandes proyectos desde el punto de vista de su articulación con la estructura urbana. Es su capacidad para producir un aumento extraordinario en la rentabilidad del suelo en áreas estratégicas, que pasan a formar parte de un mercado de bienes raíces de escala internacional. Así, se produjo una importante valorización del suelo en las zonas inmediatas (superando los 2000 dólares el metro cuadrado construido, precio comparable al de Buenos Aires). En este marco, también aparece la construcción de grandes conjuntos habitacionales de alta densidad en medio de un entorno de baja densidad (comenzaron a aparecer altas torres y se proyecta construir otras tantas). Finalmente, se recrean nuevas demandas de accesibilidad y transporte que en Posadas creció al ritmo de un patentamiento de autos sin precedentes.

Por otra parte, como apunta Reck,

hay un concepto que se suele utilizar en los estudios urbanos que podría servirnos para analizar las transformaciones urbanas de la costa de Posadas: gentrificación. Esto es, un proceso de transformación de un espacio urbano supuestamente deteriorado, y que a partir de la rehabilitación provoca un aumento de los impuestos, de los alquileres, del costo cotidiano general. Esto provoca que los residentes tradicionales abandonen el barrio y se muden a zonas más periféricas. Estos espacios “renovados” son ocupados por clases sociales con mayor capital económico y social (Lic. Ilana Reck, comunicación vía *e-mail*, 15 de enero de 2017).

Como advierte Lungo, los GPU son

construcciones monumentales, impulsadas en la mayoría de casos por iniciativa gubernamental, destinados a canalizar hacia la empresa privada los beneficios de la recuperación del entorno urbano donde se construyen

Figura 7. Vualá, un complejo gastronómico de lujo de reciente inauguración, forma parte de la nueva estética glamorosa de la Costanera posadeña. Fuente: www.misionesonline.net.



Figura 8. Vista panorámica desde la torre del centro del Instituto Provincial de Lotería y Casinos inaugurado en mayo de 2016. Otra torre está en construcción sobre la Costanera. Fuente: <http://misiononline.net>.

estos proyectos. Una especie de *show cases* con una gran función mediática para facilitar el consenso de los actores. Estaríamos en el punto límite en el que se sostiene que estos proyectos constituyen un instrumento que contribuiría a crear un pensamiento único sobre las ciudades, donde se articulan los intereses económicos con la cultura para competir por el financiamiento internacional” (ob. cit., 2004, p. 20).

En el caso de Posadas el show mediático pasa por destacar el atractivo estético natural de la nueva fisonomía de la Costanera silenciando sus efectos negativos para los relocalizados como para la comunidad posadeña en general. Además, la iniciativa gubernamental favorece, claramente, a las empresas ligadas al sector inmobiliario y al desarrollo de ofertas ligadas al consumo glamoroso.

Actores beneficiados y perjudicados

En definitiva, siguiendo a Cuenya (2009), también es posible identificar actores beneficiados, directa e indirectamente, como perjudicados. Entre los actores beneficiados podemos citar a: a) los propietarios del suelo, que son los que normalmente toman la iniciativa de los proyectos. Al tratarse de un espacio fronterizo subsisten varios intereses relacionados (Estado nacional, provincial y municipal y la empresa Binacional Yacyretá); b) los promotores inmobiliarios, encargados de la organización del cambio de usos y de la comercialización del suelo; c) las empresas constructoras, que ponen en marcha los componentes constructivos del emprendimiento, en este caso hay que distinguir las obras necesarias para el tratamiento Costero y las obras que surgen por el cambio del uso de los suelos más ligado a emprendimientos inmobiliarios; d) los bancos y organismos financieros encargados de aportar; también vale la distinción en cuanto al tratamiento están el BID y el Banco Mundial, además del Estado; e) el Estado, en tanto regulador

del régimen de usos del suelo (el Gobierno municipal es el que tiene la potestad de regulación sobre los usos del suelo), pero también el Estado nacional en relación a la posibilidad de elevar la cota de la represa.

Otros actores beneficiados auxiliares que también obtienen ventajas económicas a través de la producción y ejecución de estos grandes proyectos incluyen a: a) grandes estudios de arquitectura de gran prestigio que intervienen en el diseño y producción de estos entornos mediante millonarios contratos con los organismos promotores; b) firmas consultoras, contratadas también por elevadas sumas para la realización de estudios de factibilidad, de impacto y asesoramiento de modelos de gestión de las operaciones sobre la base de la experiencia internacional; c) burocracia pública a cargo de la gestión de los proyectos y posicionada como una suerte de elite gerencial; d) turistas posadeños y no nativos; e) comerciantes de la Costanera.

Finalmente, entre los actores perjudicados saltan en evidencia las familias relocalizadas pero, también, desde el punto de vista de la sustentabilidad y lo compacto, hay un perjuicio tácito para la ciudadanía en general en cuanto la necesidad excluyente del uso del auto con todas las implicancias negativas que trae aparejado.

Conclusiones

Este análisis pretendió ser una lectura crítica del tratamiento costero posadeño mediante conceptos ligados a la planificación urbana y el modelo de producción de ciudad. En este marco, fue posible arribar a una serie de conclusiones que relativizan la euforia exitista que rodea la citada transformación:

- El proceso de transformación urbana que implicó para Posadas las obras de contención de la represa y la construcción de la Costanera no surgió de un proceso pensado y consensuado entre los actores locales de Posadas, ni de una planificación estratégica, ni de un modelo de ciudad para los posadeños. Resultó de un acuerdo que tuvo su origen en la firma del Tratado de Yacyretá en 1973.
- Generó y genera un grave conflicto socio-cultural con las más de 8000 familias relocalizadas que vieron transformadas radicalmente su vida históricamente ligada a la economía de subsistencia y al río.
- Al aparecer una “nueva centralidad” en la zona deprimida, y otrora poco transitada, trajo como consecuencia un modelo de ciudad poco compacta, con mayor dependencia del uso del auto y generó un proceso de periferización.
- En cuanto al proceso licitatorio, con variedad de responsabilidades, fondos nacionales y créditos internacionales, fue poco transparente. Es actualmente sospechado de irregularidades y no es posible acceder al costo total de la obra.
- Implicó una importante valorización del suelo en las zonas inmediatas (superando los 2000 dólares el metro cuadrado construido precio comparable al de Buenos Aires y solo superado por los lujosos edificios con vista al mar de Miami), generando un *boom* inmobiliario que repercutió en el costo general del valor de inmuebles y alquileres.



Figura 9. Atardecer en la Costanera de Posadas Fuente: <http://misionesonline.net>.

Quien ha tenido oportunidad de dar el largo paseo que implica el recorrido total de la avenida Kemerer, costanera de Posadas, habrá sido testigo de una de las más bonitas, naturales y gratuitas atracciones urbanas de las ciudades que crecen a orillas del río; el camino también incluye la posibilidad de comer o tomar algo en cualquiera de las confiterías, bares o restaurantes con vistas inigualables al río Paraná; además, la obra tiene una gran aceptación en la clase media posadeña. En fin, las ventajas de la transformación son evidentes. De todos modos, las políticas públicas no se construyen solo de una aceptación estética de la ciudadanía.

Referencias

- Ander Egg, E. (1991). *Introducción a la planificación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Barreto, M.A. y Zavala, J. (2008). *Las políticas públicas y la segmentación social del espacio urbano. El caso de la Avenida Costanera de la Ciudad de Posadas*. Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste.
- Borio, C. (2007). ¿Quo vadis Posadas? Reseña sobre la evolución urbanística de Posadas. Posadas: Universidad Católica de Santa Fe. Recuperado el 21 de mayo de 2017 de: <http://www.scribd.com/doc/2965726>.
- Borja, J. y Catells, M. (2001). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.
- Brites, W. (2010). Transformación urbana y periféricización. La experiencia de los conjuntos habitacionales de población relocalizada. *Revista Ciudades*, 13, 219-237.
- Cuenya, B (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Revista Digital Carajillo de la Ciudad*. Recuperado el 21 de mayo de 2017 de: http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art1.htm.
- (2009). Grandes Proyectos Urbanos Latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del Gobierno Local. *Cuaderno Urbano*, 8 (8), 229-252. Recuperado el 21 de mayo de 2017 de: http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_8/archivos/articulos_en_html/cuenya.htm.
- Di Virgilio M. y Rodríguez, M. (2013). *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades. Recuperado el 21 de mayo de 2017 de: http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes%20131/PSH_prologo_intro.pdf.
- Fulco, C. (2012). *El Paisaje Costero como factor de integración en el Proyecto Yacyretá*. Buenos Aires: Akian Gráfica Editora-Contratiempo Ediciones.
- Gómez Orea, D. (1999). *Evaluación de Impacto Ambiental. Un instrumento preventivo para la gestión ambiental*. Madrid: Mundi Prensa y Editorial Agrícola Española SA.
- Habitat International Coalition (2010). *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. Recuperado el 21 de mayo de 2017 de: http://www.hic-al.org/eventos.cfm?evento=941&id_categoria=13.
- Lungo, M. (2002). Large Urban Projects: A Challenge for Latin American Cities en *Land Lines*, 14 (4), 1-5.
- (2004). Grandes proyectos urbanos. Una visión general. En Lungo, M. (comp.), *Grandes proyectos urbanos*. El Salvador: UCA editores-LILP.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: ILPES.
- Millán, M. (2010). *La figuración del frente costero para la ciudad de Posadas*. Posadas: Universidad Nacional de Misiones.
- Páez, L. (2009). La costanera de la ciudad de Posadas y su impacto geosocial. *Revista GeoUsal*, 4-7. Recuperado el 21 de mayo de 2017 de: <http://geousal.usal.edu.ar/archivos/geousal/otros/posadas.pdf>.
- Pírez, P. (2004). Instituciones políticas y gestión urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Cuadernos PROLAM/USP*, 2 (3).
- Roitman, S. (2008). *Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas*, presentación en el X Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona 26-30 de mayo de 2008. Recuperado el 21 de mayo de 2017 de: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/78.htm>.
- Rogers, R. (2000). *Ciudades para un pequeño planeta*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Thomas, O. (2013). Transformaciones de Posadas (Argentina), Encarnación (Paraguay) y otras ciudades aledañas derivadas de la construcción del Complejo Hidroeléctrico Yacyretá. *Cuaderno Urbano*, 15 (15), 110-135. Recuperado el 21 de mayo de 2017 de: <http://www.scielo.org.ar/pdf/cuba/v15n15/v15n15a06.pdf>.
- Vainer, C. (2012). Grandes Proyectos Urbanos ¿Qué son y cómo evaluarlos? En Cuenya, B; Novais, P y Vainer C., *Grandes Proyectos Urbanos, miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.
- Vera, A. (2012). *Instrumentos de planificación y gestión urbanas*. Buenos Aires: Universidad Virtual de Quilmes.
- (2012). *Términos de uso habitual en la planificación y gestión urbanas*. Buenos Aires: Universidad Virtual de Quilmes.

Beletzky, I.A. (2017). Grandes proyectos de transformación urbana y sus impactos, beneficios y perjuicios. El caso de la Costanera de Posadas. *Hábitat y sociedad*, 10, 245-268.

<<http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2017.i10.14>>

