

Márgenes estatales y movilidades en las ciudades de frontera de Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguaçu (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay)

Fernanda Maidana¹

Resumen: Observando sentidos y prácticas políticas en ciudades de frontera, encontraba con regularidad entendimientos de una supuesta incapacidad de ciertas estructuras municipales de gobierno al respecto de funcionalidades normadas y, particularmente, de regular, ‘ordenar’ y ‘hacer cumplir la ley’ en áreas que comprendían el acceso a servicios y bienes estatales, y en los que autoridades locales referían a la situación geopolítica, la movilidad fronteriza, la presencia de extranjeros y/o de outsiders y de población flotante. En Foz do Iguaçu (Brasil) se expresaban con las políticas de Salud, en Puerto Iguazú (Argentina) con las tierras fiscales (dos mil hectáreas donadas al municipio por el Ejército), y en Ciudad del Este (Paraguay) con el reordenamiento del microcentro y las casillas para vendedores de calle. Estos entendimientos parecían reforzar la visión de debilidad estatal en los márgenes territoriales y la mirada negativa de estas ciudades condensada en la categoría foránea Triple Frontera, que afirmaban el carácter de poblaciones en el límite de la ley y la transgresión. Describo cada uno de los casos y llamo la atención a la construcción de personas y espacios como ‘marginales’ - en los cuales la soberanía del Estado sería débil-, en tanto recurso para justificar la necesidad de intervención estatal; sobre la expresión de otras regulaciones, lógicas y racionalidades que disputan las estatales, y el papel activo e independiente de las poblaciones ante las prácticas de gobierno. Podemos ver, además, la distancia de las ilegalidades aquí puestas en cuestión con las que se asocian a estas ciudades, y de las movilidades con aquellas que caracterizarían la experiencia contemporánea en la frontera.

Palabras Claves: Triple Frontera, Estado y frontera, Ciudades de frontera, Políticas públicas.

¹ Es Posdoctoranda de la Universidade Federal de Integração Latino-americana, Doutora em Antropologia Social por la UnB y Mestre em Antropologia por la Universidade Federal Fluminense. E-mail: maidanafernanda@gmail.com

State margins and mobilities in the border cities of Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguazú (Brazil) and Ciudad del Este (Paraguay)

Abstract: Observing meanings and political practices in border cities, I have regularly found understandings of a supposed incapacity of certain municipal government structures regarding regulatory functions and, particularly, to regulate, 'order' and 'enforce the law' in areas that included access to state services and goods, in which local authorities referred to geopolitical situation, border mobility, the presence of foreigners and/or outsiders and floating population. In Foz do Iguazú (Brazil) these understandings have expressed themselves in health policies, in Puerto Iguazú (Argentina) in the fiscal lands (two thousand hectares donated to the municipality by the Army), and in Ciudad del Este (Paraguay) in the reordering of the microcenter and the boxes for street vendors. They seemed to reinforce the vision of State weakness in the territorial margins and the negative view of these cities condensed in the foreign category 'Triple Frontier', which affirms the character of populations in the limit of the law and transgression. I describe each of the cases and call attention to the construction of people spaces as 'marginal' - in which the sovereignty of the State would be weak - as a resource to justify the need for State intervention. Besides, I think about the expression of other regulations, logics and rationalities in dispute, and the active and independent role of the populations before the practices of government. It is also possible to notice in this analysis the distance between the 'illegalities' here put in question and those associated with these cities, as well as the mobilities with those that would characterize the contemporary experience on the border.

Keywords: Triple Border - State and border - Border cities - Public policies

Introducción²

Buscando estudiar prácticas políticas en ciudades de frontera, observaba *preocupaciones o grandes temas de la ciudad* que intendentes, concejales y funcionarios problematizaban y/o tenían en cuenta en las medidas que llevaban adelante (Maidana, 2016). Por entonces, veía que era posible encontrar que esas autoridades en Puerto Iguazú concentraban sus esfuerzos en *el turismo* y en los *barrios*; en Foz do Iguazú en *la salud* y en las obras públicas; y en Ciudad del Este en *el ordenamiento de la ciudad* para contribuir a la diversificación de la economía. Por otra parte, señalaba que los sentidos y las prácticas políticas que podía reconocer en las tres ciudades eran fundamentalmente disímiles y de una especificidad abrumadora. Intendentes, concejales y funcionarios desarrollaban formas particulares de articular los distintos niveles de actuación y la ‘política’ remitía a prácticas y significados distantes entre sí.

A partir de esta primera aproximación, me detuve a continuación en una recurrencia que podía encontrar a propósito de entendimientos de una supuesta incapacidad que tendrían ciertas estructuras municipales de gobierno al respecto de funcionalidades normadas y, particularmente, de regular, de ‘ordenar’ y ‘de hacer cumplir la ley’ en áreas de su funcionamiento que comprendían a poblaciones locales, nacionales y extranjeras y el acceso a recursos y bienes estatales. En Foz do Iguazú podía observarlo con el servicio de Salud, en Puerto Iguazú con las tierras fiscales (dos mil hectáreas donadas al municipio por el Ejército), y en Ciudad del Este con el ordenamiento urbano del microcentro y las casillas para *mesiteros* (vendedores de calle). Estos entendimientos me llevaban a reflexionar sobre problemas actuales ligados a la frontera, de Estados puestos a prueba con las nuevas formas de movilidad y circulación que caracterizarían las experiencias contemporáneas en las fronteras (Chen, 2013), y sobre la visión consolidada de que el Estado tiende a debilitarse en sus márgenes. Muchas fronteras son caracterizadas como espacios de ilegalidad y de soberanías débiles (Martínez, 1994); especialmente en el caso de estas ciudades, esto era expresado en la visión negativa de la categoría impuesta externamente de *Triple Frontera*, que retrata estas ciudades como *tierra de nadie*, del contrabando, de actividades criminales y células terroristas (Montenegro y Giménez Béliveau, 2006; Rabossi, 2010).

Los entendimientos de la incapacidad de ciertas estructuras municipales parecían reforzar la visión de debilidad de la gestión estatal y afirmaban el carácter de poblaciones en el límite de la ley y la transgresión. En estos procesos y desde las perspectivas de las autoridades locales, quienes contorneaban las normas burocráticas y las leyes eran construidos como ‘sujetos rebeldes’ y en las definiciones y acciones que se llevaban adelante podían desprenderse entendimientos que los consideraban un problema para la gestión gubernamental y que referían a la situación geopolítica, a la presencia de ‘extranjeros’ y/o de outsiders, de población flotante y a la movilidad fronteriza. Podía observar, además, esfuerzos de construir identidades y performar fronteras nacionales, así como distintos proyectos de ciudad.

En esa dirección, en este trabajo llamo la atención a estos entendimientos que reproducen, desde discusiones, disputas y denuncias³ en debates de sesión, audiencias públicas, conferencias municipales, medios gráficos, discursos y entrevistas a autoridades locales y mis registros de

² Este trabajo forma parte de mi investigación de posdoctorado sobre sentidos y prácticas políticas en ciudades de frontera. Agradezco las útiles y alentadoras sugerencias de Andrea Ciacchi, y a Eric Cardin las agudas observaciones sobre la primera parte de este texto.

³ Como modos públicos de describir, configurar y relatar la acción y momentos donde las personas realizan operaciones críticas (Boltanski y Thévenot, 1991).

observación, esta visión de la debilidad estatal en los márgenes territoriales y de Estados frustrados e incompletos.

Observaremos a continuación los límites del Estado Municipal en Puerto Iguazú, a partir de la ocupación de tierras fiscales (dos mil hectáreas); los límites de la política de Salud en Foz do Iguazu, y el ‘fallido’ reordenamiento del microcentro de Ciudad del Este por el municipio como combate a la informalidad y camino a la legalidad. A partir de describir esos procesos, veremos que se expresa un lenguaje de estatalidad -de registros, prácticas y nociones de orden, autoridad y normalidad (Blom Hansen y Steppitat, 2001)- que sitúa la norma, el ordenamiento, la regulación y la legalidad, e imágenes y sentidos en términos de ley y transgresión como cuestiones centrales; como señalan Das y Poole (2008), que la construcción de determinadas regiones y poblaciones como ‘marginales’ deviene en estrategia central para justificar la necesidad de intervención estatal y que las ‘incapacidades’ que se discuten, denuncian y sobre las que se desarrollan prácticas políticas pueden pensarse como soberanías disputadas y en tanto despliegue de la creatividad de las poblaciones que habitan estos espacios.

Desde 2002 y en pocos más de diez años, en las estimaciones de las autoridades locales, la población de Puerto Iguazú aumentaba de forma significativa puesto que se duplicaba. Esto era observado en la importante cantidad de población migrante y en un proceso de urbanización acelerado -y extremadamente precario-, de ocupaciones irregulares en el área fiscal conocida como *las Dos mil hectáreas*, en el que dejaba de ser la ciudad controlable de antes para tener nuevos problemas, como la inseguridad, cordones urbanos de pobreza y gran heterogeneidad social.

Las ocupaciones mostraban una apropiación conflictiva de tierras y, para funcionarios y concejales, un Estado municipal que buscaba infructuosamente construir su funcionalidad de ordenamiento y de regulación de bienes y servicios estatales; que no lograba intervenir en aquello considerado ilegal e ilegítimo, tampoco dar transparencia y legibilidad a su territorio y población ni ampliar su recaudación. Del mismo modo, veía cuestionada su autoridad desde prácticas de la población que competían con las estatales y en un resultado de expansión urbana e inclusión, que ponía en jaque sus condiciones institucionales para dar cuenta de las necesidades en equipamiento de sus barrios y de urbanización de los nuevos asentamientos.

Veremos para el caso de Puerto Iguazú, cómo la apropiación de tierras fiscales desafiaba imágenes de la ley, la legalidad y la trasgresión y los límites del estado municipal. Al tiempo que la membresía se ampliaba en los esfuerzos de *regularizar lo irregular*, los ‘sujetos rebeldes’ (*intrusos*) pasaban a ser vistos como sujetos legítimos (aunque no sin tensiones y resistencias), y el control estatal sería posible finalmente desde su intervención en el espacio urbano como proveedor de bienes y servicios.

En Foz do Iguazu *la Salud* para *prefeitos*, funcionarios y *vereadores*⁴ no sólo constituía la cartera más difícil sino una instancia de gestión gubernamental del municipio que se frustraba y, por esto mismo, socavaba la imagen del Estado como garante de derechos. *La Salud* es discutida desde las leyes que no se cumplen, las políticas que no alcanzan sus objetivos, los servicios que no dan cuenta de la demanda y los sujetos ‘rebeldes’ que consiguen *ilegalmente* acceder a los servicios.

⁴ Mantengo las expresiones en portugués de *prefeito* y *vereador*, mientras que su equivalente en castellano y en función política es la de *intendente* y *concejal municipal*. En lo que sigue, la traducción de expresiones y frases del portugués al castellano es mía.

La ‘incapacidad’ de las estructuras institucionales era entendida como tal por el bajo alcance de *las políticas de Salud*, que no conseguían satisfacer la demanda de su población local y el efecto de exclusión y de restricción que, en consecuencia, éstas producían. Desde estos entendimientos, la frontera es considerada como un espacio de interacciones indeseadas;⁵ en este caso por la movilidad de las poblaciones fronterizas buscando acceso al servicio, de localidades y países vecinos en un número superior al total de habitantes del municipio, que sorteaban las exigencias de nacionalidad y residencia y disputaban el acceso con éxito.

Los entendimientos de un municipio sobrepasado por las poblaciones fronterizas y de la ‘incapacidad’ para dar cuenta de la *Salud* son denunciados y discutidos por las autoridades locales en aspiraciones e iniciativas destinadas a lograr más intervención de los niveles federal y estatal: en recursos, en responsabilidades y en políticas.

Desde las perspectivas de las autoridades locales del municipio de Ciudad del Este, debían generarse ciertas condiciones para diversificar la economía de la ciudad y contribuir a su crecimiento. La política de *reordenamiento* del microcentro que llevaba adelante desde 2003 estaba dirigida a cambiar la fisonomía *caótica* y el funcionamiento precario de la ciudad en pos de promover el desarrollo del turismo y ayudar a hacer más competitivo su comercio. Sin embargo, al cabo de diez años era denunciado que los efectos de estas políticas parecían *perpetuar el desorden*, las ocupaciones y a sus ocupantes los *mesiteros*, acusados de reproducir la informalidad y la *piratería*, y de obstaculizar los intentos de transparentar la economía y combatir la ilegalidad.⁶

Desde esta política municipal se afirmaba la funcionalidad de ordenamiento de las prácticas estatales y el combate a la *ilegalidad*. No obstante, para comerciantes, empresarios del turismo, concejales y diputados *opositores*, funcionarios públicos de la justicia y cronistas, la ‘incapacidad’ de la gestión para lograr tales objetivos era entendida por un bajo apego a la norma y a la legalidad de las autoridades locales. Las denuncias de prácticas ‘ilegales’, ‘desorganizadas’ y *corruptas* justificaban la demanda de una intervención de otros niveles de actuación y sectores partidarios y creaban un espacio problemático y de conflicto.

Podía observarse en este proceso cómo ciertas prácticas políticas moldeaban aquellas de gobierno y estatales en las que se asentaba tal política municipal y que era posible entender este resultado del *reordenamiento* considerando la articulación de la empresa política y el lugar de las asociaciones como fuente de apoyo y base electoral, y que la política electoral –como en tantos otros contextos empíricos del mundo analizados por científicos sociales- se superponía a las políticas estatales en las que se depositaban expectativas de ordenamiento, regulación, control, etc.

⁵ Siguiendo a Anssi Paasi (1999), que propone considerar la frontera a partir de los significados que tiene para las personas, materializados en discursos y acciones socio-culturales.

⁶ Al respecto de la ilegalidad de las actividades de *mesiteros*, Rabossi (2004 y 2010) muestra que éstas son el resultado de las propias condiciones de producción y realización de la legalidad de la intendencia y cómo el papel de las ordenanzas municipales en su aplicación para la regularización de los trabajadores informales, reproducía nuevas precariedades e ilegalidades y no garantizaba completamente su incorporación dentro de la legalidad.

Puerto Iguazú, las *Dos Mil* y los límites del Estado Municipal

Al momento de firmar la entrega de las Dos Mil en 1996 o 1997 como donación del Ejército Argentino al municipio, ya se rumoreaba que se irían a intrusar, me explicaba un ex Director de Tierras y agregaba: en esa idiosincrasia de que si ocupás después te las quedás, como ya había sucedido en anteriores ocasiones con la reubicación de ocupantes cuando la ciudad todavía estaba subocupada y, como una característica de la ciudad, que el 70% de Iguazú estaba intrusado, según me decía un concejal en 2015.

Las *Dos Mil* eran tierras destinadas al desarrollo urbano, industrial y agroforestal, de acuerdo a la *ley de transferencia* de 1990 (23.810). Con la ayuda de un especialista de Buenos Aires la planificación del desarrollo urbano preveía, además, emprendimientos productivos y turísticos de rentabilidad económica; del mismo modo, constituía un espacio clave para la provincia y la región como recurso ambiental y turístico para el crecimiento y desarrollo económicos. La ciudad -localizada en un espacio reducido *donde no podía crecer más: condicionada por los parques nacionales, por el río Paraná lindando con Paraguay y al norte con Brasil*, según referían en reiteradas oportunidades los funcionarios-, podía expandirse por esta gran área donada de una dimensión casi equivalente a la de su casco urbano.

Brevemente, siguiendo las crónicas, a una tímida ocupación inicial en 1998 le seguiría una mayor impulsada por organizaciones sociales y religiosas (a partir de 2001 con la crisis económica, como modo de solucionar problemáticas sociales cuando *el Ejército* retira el control sobre la zona), por los propios ocupantes y por los candidatos a intendente desde 2003 -uno de ellos erigido en líder político por su apoyo y promoción de la ocupación considerado el *líder de los ocupantes*-, como compensación al apoyo electoral. En 2007 y 2011 se repetía este mecanismo y ello contribuía a la masificación de la ocupación (sobre la elección de uno de ellos, una crónica decía: *Costó múltiples donaciones de tierras para templos y la formación del barrio Las Leñas (...). Además de la donación al club de fútbol de veteranos donde aún se construye el polideportivo*⁷).

A la ocupación masiva le siguió otra que se mantuvo hasta la fecha, en lugares ya ocupados, destinados a espacios verdes y reservas y de otros sectores de la ciudad. Si en los primeros años, la *intrusión*, como comportamiento desviante (Becker, 2009) necesitaba ser justificada, en los años siguientes comprendía un entendimiento como norma y modo legítimo de hacerse de un terreno para sí mismo o para la venta (*si todos lo hacen, ¿cómo vos no lo vas a hacer?*).

Desde sus inicios, las ocupaciones reivindicaban derechos, de un lugar dónde vivir y de la tierra para trabajar; y el proceso de ocupación era referido como una gesta donde necesitados le ganaban a la avaricia de los poderosos (*esas tierras iban a ser destinadas a las empresas, tenemos terrenos que de otra forma no los tendríamos*). En años recientes, los ocupantes de la zona urbana, de sectores socioeconómicos medios aludían a la deficiente política habitacional y a la compra de un *lote* en las *Dos Mil* como la única vía de acceso a terreno y vivienda (y a precios convenientes). Asimismo, esta adquisición era vista como oportunidad, que en otros lugares -municipios, provincias y países- sería más difícil o imposible alcanzar -, por lo que resultaba una fuente de arraigo. Para otros, constituía una forma de acrecentar el patrimonio personal y a veces, por las dimensiones del terreno, de hacerlo en forma significativa (según los relatos, los mismos funcionarios municipales, intendentes y concejales, eran 'propietarios' de extensiones importantes).

⁷ Ver "Dos mil hectáreas: origen de votos pero también de conflictos para Puerto Iguazú", Primera Edición 19 de enero de 2014; "Hay un hecho: estaban intrusando", Primera Edición, 30 de julio de 2015; "Multitudinaria ocupación ilegal de tierras en Puerto Iguazú", en La Nación, 11 de octubre de 1998; "Destinan espacios verdes para ocupantes de tierras", Primera Edición, 30 de mayo de 2014. Para una descripción exhaustiva de este proceso, ver Nuñez, A. (2009).

Inicialmente las ocupaciones habrían sido realizada por pobladores de la misma ciudad, a la que se irían sumando de localidades vecinas, de otras provincias (destacándose Buenos Aires) y, en menor presencia, de países limítrofes (era frecuente escuchar que uno de los asentamientos autodefinido como ‘barrio’ estaba ocupado por paraguayos), y se podían encontrar incluso habitantes de nacionalidad colombiana. Del mismo modo, escasamente medida, se destaca como migración prevaleciente la de localidades vecinas y de la provincia, y en relatos de algunos ocupantes podía verse la instalación de un miembro familiar, seguida de la familia y otros parientes o bien de familias enteras *que llegaban desde localidades más pequeñas a probar suerte seducidos, además, por la posibilidad de ocupar un terreno fiscal en las tan famosas Dos Mil hectáreas*. En 2013 se estimaba, según un relevamiento de *la Policía provincial* que el 40% de los ocupantes no eran oriundos de Iguazú.⁸

Desde 2003, las autoridades locales y provinciales, sin poder desalojar, entendían que la ocupación era descontrolada y caótica, así como su uso económico especulativo; estas dos cuestiones orientaban sus preocupaciones de lo que era necesario ordenar y regular. Los mismos ocupantes vendían tierras para ocupaciones y con el tiempo surgían especialistas en la ocupación y venta de *lotes (sin papeles legales)*, en un mercado inmobiliario informal del que participaba una parte importante de la población local.

Para funcionarios, autoridades e *iguazuenses*, muchas características de las ocupaciones contradecían la demanda de *no tener dónde vivir (de la necesidad)* o de *la tierra para producir*, que el municipio podía atender desde sus marcos normativos y desde la orden de un juez (que resguardaba a ocupantes del área rural de ser desalojados en 2003), y esto le restaba legitimidad. Podía verse en medio de construcciones de viviendas humildes otras de sectores socioeconómicos medios y altos, totalmente amuralladas, con parqueados, piscina, etc.; de igual manera que en la zona rural, donde las chacras de pequeños agricultores podían colindar con *latifundios y casas de fin de semana de empresarios* que, justamente, no se dedicaban a la pequeña producción para autosubsistencia y venta de excedentes. Esto era un punto que, como veremos después, dificultaba las iniciativas de regularización y adjudicación de lotes por el gobierno municipal a sus ocupantes, ante la falta de merecimiento que para muchos pobladores locales tenían algunos de sus ocupantes. Como *Tierra de todos los iguazuenses*, según decía un concejal, el conflicto los interpelaba.

Los escasos relevamientos y censos, como iniciativas de producir legibilidad de estas poblaciones, por distintos niveles de alcance y dados su constante expansión, dinamismo y movilidad, no conseguían aprehenderla totalmente. Un concejal mencionaba en 2013 que aproximadamente se trataba de treinta mil residentes (sesión ordinaria del 4 de julio de 2013), basado en estimaciones que realizaban sobre la zona urbana. Actualmente esa estimación sería de una cantidad mayor, de cuarenta mil o más, y superior a la de residentes del casco urbano de la ciudad.

Sin desalojos, frenar las intrusiones y regularizar

El municipio había llevado adelante diversas iniciativas intentando mantener el control sobre ese espacio, regular su uso, recuperar y frenar *intrusiones*, aunque con estructuras institucionales-burocráticas de baja rutinización que muchas veces veían subordinada su funcionalidad normativa, en pos de una administración personalizada y de proyectos políticos

⁸ Ver “Dos mil hectáreas: origen de votos pero también de conflictos para Puerto Iguazú”, InfoIguazú.com, 6 de noviembre de 2014; “Puerto Iguazú: la Policía intentará evitar más intrusiones”, Primera Edición, 12 de diciembre de 2013.

de autoridades que desdibujaban su dimensión institucional (*No hay lotes municipales. Fueron a hablar con el intendente y el intendente dice yo te consigo (...) la decisión política va por un lado y lo que se debe hacer por otro*).

Junto con estas escisiones técnico-políticas y desarticulación de marcos normativos, contribuían a la precariedad de su funcionamiento la escasez de saberes especializados. Al momento de la donación del ejército de esas tierras, no tenían conocimientos sobre el proceso que se buscaba llevar adelante con las tierras y descubrían sobre la marcha que *el municipio no tenía forma de contener la situación*, sin poder de policía y desamparados a partir de que *la justicia no daba curso a los desalojos*.

La ocupación inicial era resistida por medios físicos y buscando el desalojo por la vía judicial y la coerción policial. Para los funcionarios, los jueces habían mostrado ya en las primeras experiencias poco interés en intervenir, por un entendimiento de que *el problema había sido creado por los políticos, ellos debían resolverlo*, y la policía no actuaba sin orden judicial. En un primer momento, el juez local respondía que la municipalidad no ejercía posesión (los *actos posesorios*, como alambrados y carteles, habían sido extraídos), y que correspondía a la *Justicia Civil* realizar juicios de desalojo; al conocerse este fallo, de acuerdo al relato de un ex *Director de Tierras*, se producían ocupaciones masivas. Del mismo modo, el juez *en lo Civil y Comercial* de una localidad vecina, daba lugar al recurso de amparo de ocupantes asociados como trabajadores rurales⁹ frenando su desalojo (de acuerdo al régimen agrario de las constituciones provincial y nacional que otorga legitimación a las asociaciones civiles por el derecho de habitar y trabajar la tierra ocupada), y no daba curso a las restantes denuncias que se acumularían en cantidades.

Las autoridades locales denunciaban en los medios *la inacción y la tibieza de la justicia*. Decía un *Director de Tierras* en 2010: *no considera la acción como delito y, por lo tanto, no castiga, no investiga y, además, no hay seguimiento de los casos que se presentan, lo que incita a la instalación masiva en los terrenos fiscales*. En 2011 se refería a *más de cincuenta expedientes sin resolución y a una impunidad terrible porque ninguno obtenía sentencia*, y agregaba: *entonces la gente toma lo que no es suyo porque piensa que todo el mundo lo hace y no pasa nada*. Entre el *Concejo Deliberante*, la *Municipalidad* y la *Fiscalía* de la ciudad en 2008 recurrían al *Código Penal*, que les permitía proceder antes de la instalación y posesión de las tierras y recuperar espacios verdes y predios públicos: *para que sea delito tiene que haber clandestinidad y agresión, si a vos te están asaltando la policía tiene que actuar*. Del mismo modo, desde 2009 un *Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional* entre el *Ministerio de Gobierno* y el *Ministerio de Ecología* provinciales, al que adhería el municipio, era articulado para el control y prevención de ocupaciones en terrenos fiscales y con recursos forestales nativos, dado que se sucedían *intrusiones* en muchas localidades de la provincia. El intendente en 2010 refería al combate al *intrusismo*, coordinando acciones con el *Gobierno* provincial y *las Fuerzas de seguridad*. Autoridades locales y provinciales coincidían en que el problema de la tierra en Misiones era uno de los más graves; desde 2010 la situación en la provincia era considerada crítica en algunas ciudades, entre ellas, Iguazú¹⁰ por la falta de herramientas legales para prohibir a las personas ocupar libremente tierras fiscales.

La acción de estos funcionarios y trabajadores municipales se veía afectada por amenazas de muerte y atentados físicos –algunos de gravedad-. Según el relato de uno de ellos, en 2003

⁹ Recurso de Amparo presentado por la Asociación de Trabajadores Rurales de las 2000 hectáreas, con el apoyo de abogados de la Pastoral Social de la Diócesis de Puerto Iguazú. Ver “Resisten a ser desalojados de un sector de las 2000 hectáreas”, Primera Edición, 24 de mayo de 2012.

¹⁰ Las localidades de la provincia serían Posadas, Oberá, Eldorado, Bernardo de Irigoyen y San Vicente. Ver “Un

el intendente había organizado un *grupo de choque* para desalojar y desanimar la instalación: *nosotros buscábamos defender y nos agarra la gente, a uno le destrozaron la cara y al intendente le dan una paliza*; agresiones leves y amenazas se continuaban hasta la actualidad. Del mismo modo, los ocupantes recurrían al uso de armas de fuego para defenderse de asaltos de otros ocupantes y los enfrentamientos violentos eran frecuentes, algunos con víctimas fatales.

Una escalada de violencia que terminaba con el asesinato de un líder importante de la ocupación llevaba a las autoridades locales a realizar una *Mesa de Diálogo* en 2004. En ésta, *el Municipio* acordaba no procesar penalmente a los ocupantes, no desalojar o relocalizar forzosamente y prevenir nuevas ocupaciones. Con los años, como producto de esta instancia, eran regularizados *lotes sociales* a más de mil familias. Por entonces se ponían en discusión demandas y reivindicaciones por representantes de distintas organizaciones, que en años posteriores se continuarían debatiendo; para el gobierno local se trataba de resolver la imposibilidad de disponer del espacio territorial.

A partir de la *Mesa de Diálogo*, se suceden diversas iniciativas, aunque algunas no serían aplicadas, como la ordenanza de *Zonificación del Área rural* de 1900 hectáreas de fines de ese año, o sin proyectos y relevamientos como el *Ordenamiento Territorial* que se realiza a partir de un convenio de 2006 con el gobierno provincial. En 2007 una ordenanza municipal autorizaba *la venta de lotes sociales a familias con problemas socioeconómicos* que poseían una medida estándar de 10 x 30 mts.; y en 2008 era aprobada la reglamentación para la adjudicación, que establecía el pago de terrenos a *precios accesibles y, por su función social*, quedaba prohibido para el comprador, vender, transferir y/o arrendar lotes. El *Director de Tierras* de entonces explicaba que los beneficiarios debían reunir ciertos requisitos como contar con residencia en la localidad anterior al 2002 y no tener casa propia: *Si están dentro de lo que pide la ordenanza podrán quedarse. Si no, lamentablemente tendrán que irse*, y agregaba que la municipalidad buscaba *recuperar tierras a través de un nuevo estudio de condiciones sociales*.

Hasta 2009 el municipio realizaba la mensura y procedía a la venta directa de *lotes sociales* y había entregado aproximadamente mil permisos de adjudicación en cuatro barrios constituidos. No obstante, una venta directa sin *finalidad social*, que es denunciada y judicializada en ese año, impide continuar con las ventas y la adjudicación perdía la vía legal.

La mensura, el catastro y la adjudicación permitía a los ocupantes no sólo la tenencia regular de la tierra ocupada –y ser incorporado al padrón de contribuyentes del municipio- sino además adquirir los servicios básicos. Sin un instrumento para regularizar la tenencia, sólo se realizaban mensuras (en forma limitada por su costo), apertura de calles y relocalización de familias asentadas en arterias. Hasta 2012, la intendencia contaba con la mensura de menos del 20% de la zona urbana de esas tierras, que comprendía una parte de siete barrios.¹¹ El intendente señalaba en su discurso de apertura del período legislativo de 2014 que durante 2013 se había realizado la mensura y loteos para 700 familias.

En 2013 el gobierno municipal llevaba adelante un referéndum de enmienda de la *Carta Orgánica Municipal* a fin de alterar dos artículos para facilitar la venta y donación de tierras

desalojo en tierras ocupadas terminó con 20 detenidos en Iguazú”, Primera Edición, 23 de febrero de 2008; “Peligra un barrio de 500 viviendas en Iguazú”, Primera Edición, 9 de setiembre de 2010; “Iguazú: apuntan a la Justicia y su inacción ante los intrusos”, Primera Edición, 20 de mayo de 2011.

¹¹ Los Trabajadores, 1º de Mayo, Unión, Santa Rita, Primavera, Los Cedros y Las Leñas (“Resisten a ser desalojados de un sector de las 2000 hectáreas”, Primera Edición, 24 de mayo de 2012).

de propiedad municipal; en el resultado electoral ganaba el *NO* a su modificación.¹² En esta instancia, podía desprenderse un debate sobre el merecimiento a la tenencia con argumentos recurrentes que disputaban cierta legitimidad moral y que se podían resumir en locales versus outsiders y necesidad versus lucro: les faltaba merecimiento a los que habían venido de otros lugares desde 2002 y que *no tenían ganado su lugar*, y a empresarios y políticos (incluido el intendente); mientras que contaban con merecimiento las personas *que habían pasado las mil y una* en la comunidad, que se quedaron en los '90 (cuando Iguazú se convertía en *ciudad fantasma* por la crisis de su economía), los que tenían necesidad de un lugar para vivir y *los que se hicieron desde abajo*.

Para los ocupantes la regularización podía representar la amenaza de ser desalojados, perder el terreno o no mantenerlo en las mismas dimensiones; *las mensuras podían salir mal, beneficiando a algunos y no a otros*; incluso, significaba tener que afrontar nuevos pagos. Dado que estas iniciativas generaban mucho temor, la regularización no se erigía en una demanda colectiva.

En 2015 las autoridades entregaban *Actas de Constatación de Ocupación* a ocupantes de algunos asentamientos autodefinidos como barrios que, aunque sin valor jurídico, les permitiría la instalación de servicios públicos.¹³ Posteriormente eso no sucede, con el recambio de autoridades en las elecciones de ese año esta iniciativa se interrumpe.

Con la importante suba de tarifas del servicio de energía eléctrica en todo el país, en Iguazú el descontento a principios de 2017 hacia las deficiencias de la provisión (con cortes frecuentes y prolongados, falta de infraestructura, etc.), producía que vecinos autoconvocados, organizaciones sociales y comerciantes se expresaran en protestas y reclamos a las autoridades de la empresa provincial encargada de la provisión del servicio. La empresa aducía que la dificultad de mejorar el servicio en Iguazú residía en la gran cantidad de usuarios con conexiones irregulares que no abonaban por el consumo de electricidad. En consecuencia, con apoyo del municipio, asumía el compromiso de realización de obras y mejora del equipamiento en los barrios de la ciudad y la regularización del servicio para aquellos usuarios con conexiones irregulares; esto último suponía la instalación de red de tendido eléctrico en las *Dos Mil*, aunque las ocupaciones no estuvieran regularizadas.

Esta medida de la empresa coincidía con el tratamiento de proyectos para la regularización de tierras que se llevaban adelante en el Concejo Deliberante a partir de la viabilidad legal que ofrecía la iniciativa diseñada por uno de los concejales. A pocos meses de las protestas por el servicio de energía eléctrica, este organismo aprobaba una ordenanza que permitía proceder nuevamente a la regularización y adjudicación de terrenos a través de la venta; a valores intermedios entre el valor de la tierra fiscal y el de mercado, con la demostración de insolvencia para quienes no podían pagar y límites para quienes disponían de otro inmueble, para transferencias, la extensión, su finalidad y uso, entre otros.

¹² Ver “Dos mil hectáreas: origen de votos pero también de conflictos para Puerto Iguazú”, InfoIguazú.com, 6 de noviembre de 2014; “Iguazú: la otra cara de la conflictiva zona de las Dos Mil Hectáreas”, Primera Edición, 18 de marzo de 2013.

¹³ Era señalando que algunas *Actas de Constatación de Ocupación* entregadas por la municipalidad en octubre y noviembre de 2015 en un sentido electoral más que de política de regularización, autorizaban a ocupar espacios verdes.

La necesidad, la especulación y la apropiación indiscriminada

Ya en 2003 el intendente denunciaba que se podía observar que quienes ocupaban no eran *indigentes o personas que querían un pedazo de tierra para cultivar*. Además de dueños de grandes comercios y empresas, había quienes realizaban tala de ejemplares con valor comercial (extracción ilegal de madera a pequeña escala para autoconsumo y a gran escala con fines comerciales¹⁴), y quienes vendían el terreno, es decir, ocupaban para la venta.¹⁵

En algunas situaciones, socios de la asociación de trabajadores rurales y presidentes de los autodefinidos ‘barrios’ resultaban acusados por promover la ocupación y participar de la ocupación para la venta (*ilegal*); no obstante, en una oportunidad en 2013 era detenido un empleado municipal considerado *uno de los instigadores en la toma de terrenos en un barrio de la ciudad*. Un funcionario municipal me decía que el 70% de empleados de la municipalidad ocupaban terrenos en *las Dos Mil*; y muchos de ellos contaban con viviendas en el casco urbano.

En 2010 dos concejales se manifestaban en la prensa en contra de la radicación definitiva de *intrusos* en terrenos de una plaza de un barrio, y se referían del mismo modo, deslegitimando las ocupaciones como recurso de *la necesidad*, de quienes tenían vivienda en otra parte de la ciudad, y de *la falta de respeto a las leyes*.¹⁶

Si bien la urbanización de *las Dos Mil* evidenciaba espacios verdes y calles ocupadas por casas o que avanzaban sobre sus perímetros dejando pasillos por donde el espacio perdía conectividad, ya en 2006 el *Director de Tierras* se refería a 26 plazas habitadas, y se podían observar casos de ocupaciones que, para los funcionarios, daban cuenta de una autogestión urbana anárquica que se extendía a toda la ciudad: un ocupante de un espacio verde desviaba el curso del arroyo Tacuara para ampliar su casa, y contrataba máquinas para realizar la obra; en un Parque Municipal y reserva ecológica, un ocupante llevaba adelante una gran construcción de material, al que se sumaban otros; en un barrio de tierras provinciales, varias manzanas no se podían mensurar porque un ocupante decía ser dueño de media hectárea que le correspondía a una escuela; y en una oportunidad en que este Director era citado por el Fiscal de Instrucción a raíz de una denuncia presentada por la Asociación de Diabéticos, *por intrusión de su predio en la zona de pre-chacra explicaba, esto me llamó la atención porque nunca cedimos un predio a esta asociación*.¹⁷

Por otro lado, los casos daban cuenta de que se rutinizaban prácticas y metodologías de ocupación. Las crónicas relataban que de forma recurrente familias se instalaban en zonas ribereñas con el peligro constante de inundación para lograr ser reubicadas por los funcionarios municipales. De modo similar sucedía a orillas del arroyo Tacuara.¹⁸

¹⁴ “En Iguazú la intrusión no se detiene: ahora ocupan terrenos privados”, Territorio Digital, 16 de febrero de 2007.

¹⁵ Ver “Frenaron el desalojo de 600 familias en Misiones” por Ernesto Azarkevich, Clarín, 6 de junio de 2003. Los representantes de Parques Nacionales denunciaban el deterioro ambiental, el desmonte desmedido y la destrucción de *masas boscosas en riesgo* por la explotación indebida (como el apeo con motosierra de ejemplares de más de treinta años y de especies nativas como cedro y guatambú); en 2009 se mencionaba que solamente el 10% aún se mantenía.

¹⁶ “Piden explicaciones por terrenos intrusados”, Primera Edición, 16 de abril de 2010.

¹⁷ Ver “El 70% de los espacios verdes está ocupado”, Territorio Digital, 2 de julio de 2006; “En Iguazú la intrusión no se detiene: ahora ocupan terrenos privados”, Territorio Digital, 16 de febrero de 2007; “Desalojan a dos familias que ocupaban una calle”, Primera Edición, 17 de febrero de 2008; “Por la intrusión cada vez quedan menos espacios verdes en la zona Norte”, El Territorio, 18 de mayo de 2010; “Iguazú: apuntan a la Justicia y su inacción ante los intrusos”, Primera Edición, 20 de mayo de 2011.

¹⁸ Ver “Nuevos intrusos del arroyo Tacuara resistieron el desalojo”, Primera Edición, 6 de abril de 2013; “Puerto

En años recientes podía observarse especialistas dedicados a la ocupación y venta, según denunciaba el funcionario de esta cartera (*Vienen, hacen alguna mejora, venden y se van a la periferia de la zona urbana y ahí comienza de nuevo la cadena*¹⁹); en 2014 los funcionarios locales y provinciales referían a una *avanzada de grupos organizados de usurpadores que utilizaba ‘ocupas’ también traídos desde Paraguay y Brasil*, y a una *industria de la intrusión*, por una logística dedicada a la ocupación de tierras fiscales o privadas, que disponía de información –incluso, en algunos casos, hasta de la situación catastral–; de fuerza humana –familias jóvenes pobres, madres embarazadas y con niños; de organización (*en cuanto alguno abandonaba el lugar, ejecutaban una ‘lista de espera’ y llamaban a otras personas en su reemplazo*²⁰); y de medios económicos (con camionetas y material de construcción), que luego de ocupar, loteaba e iniciaba rápidamente la construcción y/o improvisación de viviendas para el asentamiento, resistiendo los intentos de desalojo incluso violentamente.

El Ministro de Gobierno de la provincia en 2014 declaraba que en Iguazú *se producía un fenómeno de intrusión de personas con dos vertientes, los que no tenían tierras y necesitaban un lugar donde desarrollarse pero por otro, quienes hacían de esto una cuestión económica, inmobiliaria*; y refería a que habían realizado operativos para evitar que familias de otras localidades ingresaran con intenciones de *intrusar* un terreno, pero que aún no podían evitar las migraciones internas en Iguazú, *donde el vecino que tiene un predio en las Dos Mil hectáreas ocupa otro*.²¹

Lotes regularizados y viviendas adjudicadas por el IPRODHA²² participaban del mercado informal de venta y para el municipio y los funcionarios denunciaban que tampoco existían medios de controlar ese intercambio y circulación;²³ por lo que pasaban a engrosar las denuncias penales ya realizadas por *venta ilegal de terrenos, asentamientos ilegales en calles e intrusiones*.

Por falta de terrenos libres no se podían construir viviendas adjudicadas para Iguazú, según lo que declaraba en los medios funcionarios del IPRODHA, que en 2012 devolvían un predio donado por la municipalidad a la provincia y una crónica refería a que la ciudad se quedaba sin 500 viviendas;²⁴ asimismo, otros relatos indicaban que familias iguazuenses resultaban adjudicatarias de viviendas provinciales en la localidad vecina de Puerto Libertad.

Iguazú: las intrusiones impiden el avance de las obras del arroyo Tacuara”, Primera Edición, 2 de diciembre de 2014; “Preocupación por intentos de intrusión en viviendas en Puerto Iguazú”, CVI Noticias, 14 de diciembre de 2014.

¹⁹ “Ofrecen terreno ilegal en conexión de luz”, Primera Edición, 29 de enero de 2011.

²⁰ “Las intrusiones en Puerto Iguazú están volviéndose violentas y sin control”, Primera Edición, 10 de diciembre de 2013.

²¹ Ver “En la zona norte, Policía y Justicia redoblaron los esfuerzos para prevenir la ocupación ilegal de tierras”, Misiones On Line, 14 de agosto de 2014; “Franco se reunía con la Justicia por la ocupación ilegal de tierras en Iguazú”, Fm América, 5 de agosto de 2014; “Para la provincia, las intrusiones son una cuestión inmobiliaria”, Primera Edición, 6 de agosto de 2014.

²² Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional de Misiones.

²³ Ver “Ahora venden tierras fiscales que el Municipio autorizó para su ocupación”, Primera Edición, 21 de octubre de 2015.

²⁴ Ver “El IPRODHA devolvió las 42 hectáreas que el municipio de Puerto Iguazú le había donado”, Primera Edición, 28 de setiembre de 2012. “Resisten a ser desalojados de un sector de las 2000 hectáreas”, Primera Edición, 24 de mayo de 2012.

Las Dos Mil como fuente de la política

En poco más de diez años la población había saltado de 32 mil habitantes, según el censo del 2000, a 60 o 70 mil habitantes de acuerdo a las estimaciones informales que hacían funcionarios de la municipalidad. Este crecimiento era asociado a la migración de población externa, y fundamentalmente de población de las localidades vecinas.

Ya en 2007 el Director de Tierras refería a que *el municipio de Iguazú se puede hacer cargo de los problemas sociales de Iguazú, pero no de todas las localidades vecinas*. Un ex concejal y ex diputado me explicaba en una entrevista en 2016: *el problema social es tremendo, creció mucho [la ciudad] pero más creció el problema social*.

El crecimiento de la ciudad significaba, según declaraba en los medios un Secretario municipal en 2015, que Iguazú necesitaba una estructura tres veces más grande de la que tenía; y en la misma dirección me explicaba un funcionario sobre el problema del agua en 2014, que *la planta potabilizadora para treinta mil habitantes que se hizo hace dos años ya no es suficiente, no llega el agua a algunos lugares*.

El municipio padecía una coparticipación municipal²⁵ totalmente afectada para pagar sus empleados -del 85% en 2016 según el intendente- y problemas de recaudación. También de acuerdo a su discurso de apertura del ejercicio legislativo municipal de 2017, la estimación de contribuyentes no superaba los catorce mil; mientras que los aportantes efectivos se reducían más aún: en 2014 un funcionario municipal me explicaba que por entonces comprendían un poco más del 50%. Para similar ocasión en 2010 el intendente señalaba que el recupero por *contribución de mejoras* representaba sólo el 8%: *cuando se realizaban las obras de cordón cuneta y empedrado en los distintos barrios de cien vecinos solamente se acercaban ocho al municipio para pagar*. En la misma dirección se referían algunos dirigentes políticos en 2016, que los pobladores asentados en los '80 y en los '90 no contribuían impositivamente (*no quieren pagar... porque nunca pagaron*); y de los adjudicatarios de lotes regularizados de las *Dos Mil*, trabajadores municipales mencionaban que la contribución era ínfima.

El conflicto en torno a las *Dos Mil*, se extendía a la provisión municipal. El municipio las incluía en la provisión de bienes y servicios del municipio: *la gente nos pide la mensura, el trazado de calles, el agua y el alumbrado público*; y esto era realizado incluso a través de los Programas de *Mejoramiento Barrial* (PROMEBA) y Hábitat, ambos nacionales, para sistema de agua, de cloacas y de luz, tendido de luz eléctrica, veredas, cordón cuneta, entre otros. Mientras que muchos barrios con terrenos regularizados y con contribuyentes impositivos, tampoco contaban con red de cloacas y de agua potable, alumbrado público, cordón cuneta ni pavimento, y sus demandas mayormente no eran atendidas o sólo de forma aislada. Para muchos pobladores, *la gente de Iguazú quedaba relegada*.

A la incapacidad del gobierno municipal para resolver las carencias de infraestructura urbana que arrastraba la ciudad de décadas anteriores se sumaba la dificultad de asumir la excesiva expansión urbana de los últimos años. Esta ineficacia en dar cuenta de la provisión de equipamiento y de servicios urbanos era interpretado por los pobladores como ineficiencia de los políticos y prueba irrefutable de irregularidades en el uso de fondos públicos (comprobadas en algunas oportunidades), en un registro además de injusticia y crítica a las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales centradas en el crecimiento del *turismo* (*todo para el de afuera o siempre prioridad al de afuera*).

²⁵ Fondos recibidos por distribución de lo recaudado por el Estado nacional en concepto de impuestos nacionales.

Los límites de las políticas de Salud en Foz do Iguazu

Las *políticas de salud pública* se caracterizaban por sostenerse en principios definidos por la Constitución brasilera, por una formulación normatizada, contextos institucionales, ámbitos de decisiones, funciones y participación claramente delimitados y demarcadas por leyes. Las categorías y definiciones de las que hacían parte estaban inmersas en pensamientos más amplios, sobre la democratización de la salud.

Estas *políticas* tenían un momento épico fundacional, como ‘conquista social’ por un movimiento compuesto por varios sectores de la sociedad. El *Movimiento Reforma Sanitária Brasileira* (RSB) había establecido las bases para la propuesta de creación del *Sistema Único de Saúde* (SUS) y logrado que *la Salud* se tornara derecho constitucional. La Constitución de 1988 la definía como *derecho de todos y deber del Estado*; de esta forma, a diferencia de Argentina y Paraguay, en Brasil el acceso a *la Salud* pasaba a ser un derecho establecido constitucionalmente.

El nuevo sistema debía ofrecer acceso integral, universal y gratuito y servicios en una compleja articulación, formada por centros de salud, ambulatorios, laboratorios, hospitales privados y públicos, órganos federales, estaduais y municipales, que se ordenaban jerárquicamente a partir de principios de descentralización, participación y control de la comunidad

Las atribuciones eran compartidas entre *la Unión, los Estados* y los municipios. Eso implicaba un proceso de transformación estatal de las tres jurisdicciones. De acuerdo al nuevo ordenamiento, en el nivel federal el *Ministerio de Salud* definía, regulaba y coordinaba las políticas comunes. Los *Estados* definían las políticas de estas jurisdicciones y apoyaban a sus municipios en la implementación, así como se responsabilizaban de prestar servicios especializados. Las municipalidades implementaban y ejecutaban las políticas de Salud en su territorio con el apoyo de las otras esferas gubernamentales, creando así un sistema integrado. De este modo, se producía la descentralización del financiamiento, de la prestación y de la gestión, y la municipalización de los servicios.

Los municipios asumían la responsabilidad y debían llevar adelante grandes cambios institucionales, administrativos, financieros y políticos. Creaban una estructura de gestión, la *Secretaria Municipal de Salud*, para administrar el sistema de salud en su territorio e implantar los servicios. De este modo, el gasto en salud de los *Estados* y municipios experimentaba un aumento significativo; no obstante, los recursos estatales y municipales destinados a cubrir los servicios se habrían incrementado constantemente, de forma paralela a una reducción relativa de la participación del gasto del gobierno federal (Giovanella, 2013).

Es observado que la universalización del acceso no habría sido acompañada por expansión equivalente del financiamiento público, generando exclusión y bajo alcance de la política del SUS y que el precepto constitucional se sometía a la política económica y a la disponibilidad presupuestaria (Oliveira Sarreta, 2009).

Específicamente, pese al importante desarrollo del SUS en el país, era evaluado negativamente el acceso y la cobertura; la baja calidad y resolutivez de la atención básica y que los servicios de media y alta complejidad se congestionaban cada vez más; que los gestores municipales complementaban valores desfasados de la tabla del SUS en los servicios asistenciales de media y alta complejidad; que las directrices de integralidad y equidad poco avanzaban; y que el modelo público de atención a la salud se estabilizaba en pobre (Santos, 2007).

Así también, en su dimensión administrativa, parecía presentar muchas deficiencias. Desde la forma de contratación de personal, la planilla de cargos y salarios, la corrupción, el desperdicio de recursos, la ineficacia e ineficiencia, la falta de fiscalización, la falta de una gestión más técnica y los embates políticos. La relación entre el *SUS* y el sistema privado, también contribuía a su mal funcionamiento, y en su dimensión política, la salud pública visibilizaba la dificultad de articulación entre las diferentes jurisdicciones – municipal, estadual y federal (Pessoto, Ribeiro y Guimarães, 2015).

En las crónicas de los medios de comunicación de Foz de años recientes, así como en relatos de usuarios, abundaban referencias a *lo mal que está la Salud* o que *la Salud está cada vez peor*. Incluso, según un sondeo que realizaba una encuestadora local en 2016, para el 50% de las personas encuestadas era el mayor problema de Foz, junto con la seguridad y la corrupción.²⁶ En los discursos de los candidatos a intendente en las elecciones de ese año y de 2017,²⁷ constituía uno de los principales temas en las propuestas y debates. Y durante los primeros siete meses de 2017 era observado *entre los principales focos de reivindicaciones* y representaba en el año el segundo mayor índice entre las indicaciones de los vereadores: más de 150 pedidos, atrás solamente de los casos de pavimentación que alcanzaban los 350.²⁸

En esta ciudad, eran señalados de igual modo problemas en la capacidad gestora, la persistencia de desigualdad en el acceso, las distorsiones del sistema, el descuido de la atención primaria, la falta de participación y control, la dificultad de acceso a especialidades y cirugías y la corrupción, entre otros. Sin embargo, era entendido por autoridades locales y dirigentes políticos que lo más grave de todo era la saturación del *SUS*²⁹ y que, por esto, no conseguía atender la demanda de los habitantes de Foz -y desde lo que se lograba, tampoco era de forma satisfactoria.

En el evento “*20 anos do SUS- Avanços e desafios na Saúde de Foz*” realizado en octubre de 2009, el prefeito destacaba que en 2008 el volumen de consultas era de 36,9% encima de la cantidad pactada con el *Ministerio de Salud*: *La meta establecida por el Ministerio era de 478.784 consultas, pero realizamos 655.462*; a continuación agregaba: *Eso sucede porque todos los días atendemos a nuestros hermanos brasileiros que residen en Paraguay. También atendemos turistas y pacientes de otras ciudades*.³⁰ El número de atenciones por encima de lo esperado era mencionado en reiteradas oportunidades por los funcionarios de la Secretaria de Salud y como un punto de partida para discutir la situación de cualquier aspecto del servicio, como en una audiencia pública sobre el *Hospital Municipal* en 2013. En esa ocasión se destacaba que se habían registrado en 2012 setecientos setenta y dos mil atenciones, siendo que la población total de la ciudad era por

²⁶ Pesquisa del Instituto Konsulta, considerando 600 muestras en julio de 2016 (“Pesquisa. Iguazuenses apontam saúde, segurança e corrupção como os maiores problemas”, A Gazeta, 14 de julio de 2016).

²⁷ Debido a que el candidato vencedor de la contienda en octubre de 2016 resulta con los votos inválidos por la impugnación de su candidatura (ante condenas de *improbidade administrativa*), se realiza una segunda elección municipal en abril de 2017.

²⁸ “Equipe da Secretaria da Saúde estará hoje na Câmara Municipal”, A Gazeta, 23 de agosto de 2017. Los vereadores discutían los problemas de las filas de espera para consultas, exámenes y cirugías en determinadas especialidades; solicitaban estudios para la realización de campañas y ampliación de programas de salud preventiva.

²⁹ En 2009 contaba con 55 establecimientos de prestación de servicios de salud; hospitalarios con 351 camas (de las cuales 200 estaban disponibles al *SUS*); y disponía de tres establecimientos de salud con internación, el Hospital Municipal, el Hospital Ministro Costa Cavalcanti y el Hospital Cataratas (Conte, 2013).

³⁰ El índice pactado era de 1,5 por habitante para 2008, mientras que resulta en 2,02. “Prefeito conchama conferencistas da saúde para lutar pela elevação da cota do SUS”, A Gazeta, 24 y 25 de octubre de 2009.

entonces de doscientos cincuenta y dos mil habitantes.³¹

Esta enorme demanda, se traducían en filas de espera gigantescas. Una vereadora denunciaba en 2014 que existían sesenta mil pacientes en espera para atenciones especializadas; que para un reumatólogo, una de las áreas con mayor déficit de profesionales,³² la espera por la consulta podía ser de veintidós años debido a que existía un solo profesional para más de mil setecientos pacientes; que para neuropediatría, novecientos cuarenta niños aguardaban para una consulta y que no existía profesional ya que la única había dejado la red pública meses atrás. Lo mismo se repetía con áreas como endocrinología, ortopedia y neurología, donde un especialista podía tener más de cuatro mil pacientes esperando por su segunda consulta. En distintas oportunidades, se hacía referencias a estas inmensas filas por consultas de especialistas. En 2007 para consultas de ortopedia era denunciado que era mayor a diez mil personas³³ y, en 2013, según el *Secretario* de esa cartera, la fila de oftalmología llevaba tres meses y años de espera para cirugías y quinientas personas para la de cataratas.³⁴ También en otros niveles de atención, como en las *Unidades de Pronto Atendimento*, la situación podía ser de niños esperando más de veinte horas por la atención de un pediatra.³⁵

Según señalaba el *COMUS*³⁶ en un relevamiento que hacía en 2015, a la demanda en exceso se sumaban la falta de profesionales médicos, la falta de estructura de recursos humanos, la falta de integración de los servicios, la limitada atención básica que no conseguía atender su propia área de cobertura, entre otros.³⁷ También era referida la carencia de 50% de camas, la tercerización y condiciones precarias de trabajo, la falta de insumos, el cierre del Laboratorio y las deudas con empresas tercerizadas. En setiembre de 2016, además, se sumaba la importante deuda a proveedores y salarios de la *Secretaria de Saúde* y de la *Fundação Municipal* que administraba el hospital del municipio, que llegaba a \$R 108 millones.³⁸

El financiamiento de las acciones y servicios de salud basado en el principio territorial, determinaba que el *SUS* recibía recursos federales según el número de habitantes del *IBGE*;³⁹ sin embargo, la población que accedía a estos servicios era mayor ya que contaba con usuarios de otras localidades (ocho municipios que se encontraban bajo su área de influencia: Santa

³¹ Según afirmaciones del presidente del Instituto Brito (ONG de servicios sociales gratuitos como exámenes de mamografía a mujeres de escasos recursos). Audiencia Pública de la Cámara Municipal, de fecha 20 de marzo de 2013.

³² La escasez de especialistas estaría dada por la gran rotación de profesionales en todo el Estado, la falta de interés en ciudades del Interior y en los concursos para cubrir vacantes, disponer de una cantidad menor de médicos que otras ciudades, por la competencia del sistema privado y la excesiva demanda de los usuarios del SUS (ver “Rotatividade de médicos preocupa Secretarias de Saúde do Interior de Paraná”, por Daniela Valiente, *A Gazeta*, 17 de febrero de 2010).

³³ “Fila de espera por consultas de ortopedia ultrapassa dez mil pessoas em Foz”, *A Gazeta*, 20 de julio de 2007.

³⁴ Acta de Audiencia Pública de la Cámara Municipal sobre asuntos del Hospital Municipal, 20 de marzo de 2013. En junio de 2017 una campaña del Estado de Paraná conseguía que Foz llegara a la marca de cinco mil operaciones de cataratas, todas gratuitas para los pacientes (“Foz chega a 5 mil cirurgias de cataratas”, *A Gazeta*, 8 de junio de 2017).

³⁵ “Lista de Espera na Saúde cresce e já é a pior de Foz na gestão Rêni”, *Tribuna Popular*, 26 de agosto de 2014.

³⁶ Consejo Municipal de Saúde, órgano colegiado, con participación de la comunidad y fiscalizador de las políticas.

³⁷ “COMUS aponta falhas gritantes no setor de Saúde da Prefeitura”, *Tribuna Popular*, 29 de julio de 2015.

³⁸ “Déficit do Município com a Saúde chega a R\$ 108 milhões”, *A Gazeta*, 6 de setiembre de 2016.

³⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguçu, Medianeira, Matelândia, Ramilândia, Missal, Itaipulândia e Serranópolis do Iguçu, que pertenecían a la 9ª *Regional de Saúde*), que si bien recibían recursos federales para el servicio de atención básica, sus habitantes buscaban igualmente esta atención junto con la especializada en Foz –que por su condición en el sistema de *Saúde Plena* era obligada a brindar -. Esta población era estimada en 450 mil habitantes en 2007, según la Secretaria de Salud.⁴⁰

Del mismo modo, recurrían al *SUS* población fronteriza de Paraguay (brasiguayos⁴¹ y paraguayos) y en menor cantidad de Argentina (brasileños y argentinos), inmigrantes nacionales e internacionales, turistas, estudiantes de otros estados y países. Al requisito de nacionalidad brasilera para el acceso, se sumaba el de residencia comprobada en el municipio (para los no nacionales, además ésta debía ser permanente con una visa que lo certificara). Dado que los no nacionales sólo podían acceder a la atención básica, era observado el uso de diferentes prácticas (consideradas *ilegales* e ilegítimas) para sortear estos requisitos y contar con la tarjeta *SUS* y así viabilizar la atención en todos los niveles con tratamientos continuados o servicios especializados.

Muchas de estas prácticas que eran fiscalizadas, controladas y castigadas, incluían brindar informaciones falsas sobre el domicilio (que constituía crimen de falsedad ideológica) y omitir la nacionalidad; utilizar documentos de identificación de residencia de amigos y parientes (certificado de nacimiento, documento de identificación fiscal o título de elector); pagar para la transferencia de cuentas de agua, luz y telefonía a nombre del interesado; realizar falsos casamientos; falsificar la traducción de documentos expedidos por el consulado brasilero en Paraguay; llegar en estado de gravedad para forzar la atención; obtener la doble nacionalidad a través del nacimiento del hijo en el país vecino; conseguir la facilitación de documentos por dirigentes políticos en intercambios electorales en el caso de brasiguayos;⁴² alquilar o comprar inmuebles en la ciudad, entre otros (Albuquerque, 2012; Da Silva, 2011).

Se trataba de población que no era considerada para el cálculo de recursos federales destinados al municipio y sobre la que no se tenía legibilidad. El problema del no reconocimiento en recursos financieros de esta atención se mantenía a lo largo de los años y, para las autoridades locales, forzaba al municipio a continuar solventando erogaciones consideradas excesivas para su presupuesto; tal como denunciaban en reiteradas oportunidades, éstas duplicaban el porcentaje del 15% de recaudación que establecía el *SUS* como obligación municipal.

Aunque se ponía en cuestión la atención a los brasiguayos en 2007 ante la exigencia de comprobación de residencia para el uso de la tarjeta *SUS* y dejaban de ser atendidos temporalmente, posteriormente se reconocían sus derechos al acceso⁴³ como brasileros residiendo en Paraguay. El Secretario de Salud en 2014 declaraba que los brasiguayos no constituían un problema real porque ellos *tenían derecho legal a usar el servicio, pero que los paraguayos y hasta argentinos que debían utilizar los servicios solamente en caso de urgencia o emergencia, utilizaban*

⁴⁰ A Gazeta, 18 de junio de 2008.

⁴¹ Albuquerque (2009) señala que genéricamente la categoría brasiguayos se refiere a brasileños que viven en Paraguay y que pertenecen a distintas clases sociales y trabajan en varios sectores de la economía. No obstante, indica que existe una variación de significados tratándose más bien de una identidad ambigua y negociada.

⁴² Ver “Denúncia de suposta indução de brasiguaios a fraude para obtenção de título eleitoral em Foz do Iguçu”, A Gazeta, 10 de diciembre de 2015.

⁴³ El Ministerio Público Federal propone entonces una acción pública contra la *União, el Estado* y el municipio, que obliga a la atención a brasileros que viviesen en Paraguay, independientemente de la comprobación de residencia.

atenciones diarias, como si fuesen brasileños.⁴⁴

Cualquier relevamiento se veía dificultado en el caso de brasiguayos puesto que *por temor a no ser atendidos* ante la falta de información sobre el reconocimiento de sus derechos o de documentos personales, entre otros, *mentían sobre sus domicilios*. El no disponer de un registro oficial, según las autoridades locales, era un obstáculo para la contabilización exigida para reclamar recursos. La *Secretaria de Salud* en 2009 declaraba que eran más de 270 mil, y agregaba que si el municipio consideraba esta demanda Foz recibiría un aporte adicional de 42 millones de reales al año,⁴⁵ un porcentaje equivalente al 90% del valor total en consultas de alta y media complejidad de 2009.

En ese año este Secretario estimaba que el 15% de lo que el *SUS* repasaba al municipio eran gastados en atención de extranjeros, aunque agregaba que la población era mayor y desconocida y que esto generaba imprecisiones estadísticas como las metas de vacunación que, por ejemplo, llegaron a alcanzar el 115%.⁴⁶ En 2016 la estimación de atenciones del *SUS* a no nacionales era del 20%.⁴⁷

Mucha carga para nosotros!

Funcionarios declaraban en los medios que la erogación que hacía el municipio en Salud representaba el 34% de su recaudación en 2014. Era entendido que este importante porcentaje en el servicio *paralizaba otros sectores de la administración municipal (la ciudad está abandonada)*, y representaban *una sangría* que preocupaba sobremanera a las autoridades locales, *todas las energías financieras de la ciudad se destinaban a la Salud Pública*.⁴⁸ En 2009 el municipio recibía R\$ 76.512.672,64 en recursos federales y estaduais, mientras que lo invertido en 2010 ascendía a R\$ 125.675.330,13; y los servicios de media y alta complejidad (R\$ 52.721.969,56) insumían muchos más que los de atención básica (R\$ 11.836.968,30) (Spies, 2011). Asimismo, para atenciones de media y alta complejidad, los valores sobre el que se calculaban los recursos federales estaban desfasados, y esto obligaba al municipio a desembolsar el 50% del costo para totalizar el valor de mercado de la consulta, sumado a que el cálculo consideraba sólo dos consultas por personas durante un año y tampoco contemplaba la media de 750 mil consultas anuales de Foz (Conte, 2013). Para las autoridades locales esto significaba grandes problemas en el financiamiento y en la gestión.

En 2009 el prefeito lograba promover iniciativas de apoyo locales –como el pedido de entidades comerciales y de turismo, que era enviado al *Ministro de Salud*– para sensibilizar sobre la necesidad de un aumento de la cuota *SUS* del municipio, basándose en las disparidades de este valor entre ciudades paranaenses como la de Pato Branco, con setenta mil personas de \$R 26,26 por habitante por mes, en tanto que Foz con trescientos mil habitantes éste era de \$R 10,51. Las divergencias también eran señaladas con otras ciudades con el *Sistema de Gestión Plena*, dado que ninguna de ellas recibía menos de \$R 18 por habitante.

⁴⁴ “Estrangeiros sobrecarregam SUS na região de Guaíra e Foz”, www.portalguaira.com, 7 de julio de 2014.

⁴⁵ “Foz atende 273 mil brasiguaios ignorados por el SUS” por Nassar Samyra, *A Gazeta*, 14 de diciembre de 2009.

⁴⁶ “Foz atende 273 mil brasiguaios ignorados por el SUS” por Nassar Samyra, *A Gazeta*, 14 de diciembre de 2009.

⁴⁷ “Cerca de 20% dos atendimentos do SUS em Foz são para estrangeiros”, *A Gazeta*, 24 de mayo de 2016.

⁴⁸ Acta de la Audiencia Pública de la Cámara Municipal por asuntos del Hospital Municipal, 20 de marzo de 2013.

Del mismo modo era denunciado en repetidas ocasiones que los costos hospitalarios eran altos y este excesivo gasto hacía que no pudieran destinarse recursos a los puestos de salud que se encontraban en estado crítico. En 2013 el Hospital representaba 25% de todo el presupuesto de salud (y el 50% de los recursos federales que recibía). Según el *Secretario Municipal de Saúde* los gastos en el *Hospital Municipal* en 2015 ascendían a 6 y 6,5 millones, mientras que el gobierno federal vía *SUS* repasaba \$2,5 millones.⁴⁹ En distintas oportunidades era mencionado que *la ciudad no vivía sólo en función del Hospital* y de que éste resultaba *caro para el municipio*, de forma concomitante con la preocupación sobre cómo sostener su continuidad -como en 2013, 2015 y 2016-, y mantener su funcionamiento. No obstante, durante las sesiones de la *Câmara Municipal* de los años 2013 y 2014 en referencias al *Hospital Municipal* un vereador mostraba que no se trataba de que fuera caro, y que sus problemas no eran por falta de recursos sino por mala gestión e irregularidades (sobre esto me detengo más adelante).⁵⁰

La ciudad *sufría la faja fronteriza*,⁵¹ de acuerdo a la expresión de un vicepresidente en 2010. En distintas oportunidades los vereadores expresaban que era *mucha carga* para ellos. Coincían en la necesidad de representantes con actuación en el nivel federal que dieran atención a este problema y que trabajaran en políticas diferenciales para Foz, dada sus particularidades como ciudad limítrofe. Por esto mismo, buscaban *llevar el problema de la salud (y de los municipios de fronteras) a Brasília, aproximar la ciudad al gobierno federal en las cuestiones relativas a la salud* sensibilizando a funcionarios y representantes federales sobre estas características y estrechando vínculos entre figuras políticas para producir entendimientos comunes, como un modo de trabajar para que el gobierno municipal obtuviera mayores recursos que permitieran solventar la alta demanda. Un pedido del *Conselho de Municípios* ante el *Ministerio de Salud*, con la intermediación de *Itaipu Binacional*⁵² para la construcción de un hospital de frontera expresaba: *estamos atropellados en lo que respecta a la cuestión de la salud*.⁵³

Era denunciada la falta de políticas específicas que atendieran la movilidad y las necesidades de salud de la población. Sólo en la línea fronteriza con los países de Uruguay, Paraguay y Argentina, de sesenta y nueve municipios brasileños, cincuenta contaban con demanda de no nacionales por atención del *SUS* y en la mayoría de éstos era sentida como elevada y que afectaba la oferta y el financiamiento de los servicios (Giovanella, et al, 2007). Aunque el

⁴⁹ “Governo de Estado libera R\$ 7 mi para socorrer o Hospital Municipal” por Elson Marques, A Gazeta, 17 de diciembre de 2015.

⁵⁰ Ver Acta de Audiencia Pública de la Cámara Municipal por asuntos del Hospital Municipal, 20 de marzo de 2013, actas de las sesiones de la Cámara Municipal de 2013 y 2014 (de junio a diciembre de 2013 y de febrero a noviembre de 2014; en este último año especialmente las del mes de octubre) y cobertura de noticias de A Gazeta y de Tribuna Popular de los años 2014 a 2016.

⁵¹ “Chico Brasileiro defende construção de programa para áreas de fronteira”, A Gazeta, 3 de marzo de 2010.

⁵² Cuya participación en gestiones de intermediación política en el ámbito federal era reconocida positivamente. Por otra parte, el Grupo de Trabalho Itaipu Saúde de la Usina Binacional, que participaba con proyectos y en discusiones en el área de Salud del Mercosur, llevaba adelante desde 2003 políticas regionales que incluía la capacitación y entrenamiento a profesionales de municipios fronterizos de los tres países en acciones de atención básica, preventiva, de emergencia obstétrica, y otras comprendiendo la salud materno-infantil, indígena, de ancianos, de trabajadores y la salud mental, por mencionar algunos. Del mismo modo sus acciones habían contribuido a la erradicación de la rabia animal y a la vacunación contra el sarampión y la rubéola en Paraguay, entre otros.

⁵³ “Municípios lindeiros reivindicam construção de Hospital de Fronteira”, A Gazeta, 27 de abril de 2009.

*SIS-Fronteiras*⁵⁴ buscaba fortalecer los sistemas de salud locales de los municipios de frontera brasileños y atenuar los problemas en esa demanda, no consistía en una política y recurso permanente y no condecía con el repase necesario para atender la población no nacional (Bauermann y Ferreira, 2015). La Secretaría de Salud hacía declaraciones al respecto de este programa en ese sentido, y agregaba que además de la falta de una *política sustentable* se trataba de una demanda inestable y en aumento, que afectaba la capacidad operativa y que resultaba inviable para regular: *Tenemos esta inestabilidad en la dinámica de la asistencia. Cuando se piensa que está equilibrado tenemos un aumento del volumen de atención y esto genera costos.*⁵⁵ Resaltaba que, incluso, con más recursos para las ciudades de frontera que comprendiera a *la población flotante, sería difícil tener una atención de puertas abiertas, con las personas transitando libremente buscando tal servicio, ya que no tendrían cómo hacer la regulación.*⁵⁶ Un candidato a prefeito en 2008, ex Secretario de Salud, se refería también a la *imposibilidad de planificar la salud por no saber cuántos son*, por ser *ingobernable*, y por representar un *gasto sin resolutivez*.⁵⁷ Los funcionarios referían a que los acuerdos entre países vecinos no consideraban la falta de recursos de los municipios; como señala Albuquerque (2012), sus esfuerzos se tensionaban con medidas y políticas nacionales y de integración fronteriza regionales.

El reclamo de una mayor participación de la União se extendía para el Estado de Paraná. La baja inversión del gobierno del Estado era señalada en distintas oportunidades. En 2007 el Secretario de Salud denunciaba que ésta era de solo del 4% cuando legalmente obligaba al 12%.⁵⁸ Para el gobernador de Paraná, de los años 2007 a 2010, el Hospital era responsabilidad del gobierno federal y aunque había desatendido enmiendas de repases que realizaba un diputado estadual para Foz,⁵⁹ asumía compromisos de repases para la conclusión del edificio del *Hospital Municipal* y entregaba un tomógrafo⁶⁰ antes de dejar la gobernación para ser candidato a senador. Era entendido que la *distancia* política-partidaria con el prefeito afectaba la articulación de *parcerias*. *El problema* de la atención de la salud a brasiguayos, compartido por otros municipios del Estado de Paraná, *perjudicaba toda la red de salud municipal* según entendía el vicegobernador que asumía la gobernación en abril de 2010 y confirmaba los repases de recursos para la conclusión del *Hospital Municipal*.⁶¹ La desarticulación de las políticas entre diferentes niveles señalaba el papel de las relaciones partidarias y de los vínculos entre las autoridades.

En las *Audiencias Públicas de la Cámara Municipal* de 2013, se debatía la situación del *Hospital Municipal* y era referido que faltaba la responsabilidad del gobierno estadual; que no hacía el repase de recursos, aunque la administración debía ser tripartita; que era mantenido con recursos federales y del municipio; y que por el número de atenciones intermunicipales e internacionales debía ser regionalizado y pasar a estar bajo responsabilidad estadual.

⁵⁴ Programa del ámbito federal creado en 2005 para ampliar la capacidad operativa de 121 municipios fronterizos brasileños que atraen visitas regulares de pacientes oriundos de países vecinos.

⁵⁵ “Investimentos em saúde ultrapassam com nove pontos o mínimo exigido”, em A Gazeta, 21 y 22 de mayo de 2009; “Política sustentável será saída para atendimento em saúde a estrangeiros”, A Gazeta, 23 de junio de 2009.

⁵⁶ “Política Sustentável será saída para atendimento em saúde a estrangeiros”, A Gazeta, 23 de junio de 2009.

⁵⁷ Ver A Gazeta, 3 de setiembre de 2008.

⁵⁸ A Gazeta, 18 de junio de 2007.

⁵⁹ “Comissão da Assambléia vai pedir para o estado investir mais na saúde”, A Gazeta, 19 de mayo de 2010.

⁶⁰ “Requião entrega oficialmente tomógrafo ao Hospital Municipal”, A Gazeta, 6 y 7 de febrero de 2010.

⁶¹ “Pessuti confirma repasse de recursos para conclusão do Hospital municipal”, A Gazeta, 7 de mayo de 2010.

La regionalización también se aprobaba en la XI y XII *Conferências Municipales de Saúde*, de 2011 y 2014 respectivamente y las propuestas, entre otras cuestiones, referían a que la *Tabla de valores SUS* (desactualizada desde 1999) fuera actualizada y que se cambiara la regla de cálculo mínimo; a que el gobierno federal atendiera las peculiaridades y necesidades de las ciudades de frontera; y a que el *Estado* destinara realmente el 12% establecido.

Los problemas de gestión y las irregularidades

Según las crónicas de la prensa y los discursos y declaraciones de vereadores en 2016, durante la gestión del prefeito -desde 2012 hasta el momento en que es apartado de esa función en julio de 2016⁶² (a partir de los procesos del *Ministerio Público Federal* y del *Ministerio Público Estadual* en los que se detectaba fraude a la administración municipal y desvío de dinero sobre licitaciones y obras envolviendo recursos federales en un esquema de proporciones considerables)- los gastos del *Hospital Municipal* habían aumentado al doble, la calidad del servicio disminuido así como la cantidad de cirugías, entre otros problemas. No solamente parecía tratarse de incompetencia administrativa y de gestión, sino también de serias irregularidades que, posteriormente, eran confirmadas a partir de las denuncias por esquema de fraude y corrupción que comprometía a la *Fundação Municipal* en la administración del Hospital en 2014, derivando en acciones judiciales.

A fines de 2015 datos presentados por vereadores denunciaban la alta tasa de mortalidad infantil debido a la falta de atención a la salud de las gestantes.⁶³ Y a comienzos de 2016 era señalado que se habían paralizado los servicios de tomografía; que existía falta de equipamientos quirúrgicos, atrasos salariales y de contratación de profesionales médicos y de enfermería; una deuda a proveedores, prestadores y patronales calculada en \$R38 millones; y que la lista de espera era la peor en los últimos años, de sesenta mil personas.⁶⁴

En agosto de 2016 la viceprefeita, a cargo de la intendencia, decretaba *la emergencia* en el sector, medida que podía ser comprendida no sólo desde la urgencia del apoyo financiero del Estado, sino también por el panorama crítico frente a otros sucesos que atravesaba la intendencia a fin de evitar la suspensión y paralización de servicios: la epidemia de dengue; el servicio de atención básica al límite; la deuda de la Secretaria de Salud frente a la caída de la recaudación municipal por causa de la crisis económica del país; y a la creciente demanda por los servicios de salud de los residentes en otros municipios y de países vecinos, se sumaban los turistas que llegaban a la ciudad por los *Juegos Olímpicos Rio 2016*.⁶⁵

Al poco tiempo de asumir en 2017, el nuevo prefeito realizaba declaraciones en las que refería a la inmensa fila de espera y detallaba: en el área de oftalmología ésta era de quince mil, en ortopedia de diez mil, en otorrinolaringología más de cinco mil, para realización de exámenes en torno a los doce mil, y una media de cinco mil cirugías, incluso algunas en esperas de cuatro o cinco años.⁶⁶

⁶² Momento en que resulta preso, por acusaciones de operar un esquema de desvío de dinero y ventajas indebidas para las empresas y funcionarios municipales.

⁶³ “Mortalidade materna aumentou mais de 450% na gestão de Reni”, *Tribuna Popular*, 20 de noviembre de 2015.

⁶⁴ “Lista de espera na saúde cresce e já é a pior de Foz na gestão Reni”, *Tribuna Popular*, 26 de agosto de 2014.

⁶⁵ Ver “Falta de gestão e fraudes levam Saúde ao colapso na gestão de Reni e Ivone”, *Tribuna Popular*, 11 de agosto de 2016.

⁶⁶ “Prefeito diz que existem cerca de 70 mil consultas à espera de atendimento em Foz”, *A Gazeta*, 19 de julio de 2017.

Los mesiteros y las casillas en Ciudad del Este

Durante al menos la última década y media, autoridades políticas, representantes del comercio y del turismo, grandes comerciantes y empresarios parecían acordar en que el futuro de *la economía de la ciudad* (o por lo menos de estos sectores) dependía de la creación de condiciones para atraer a turistas que permanecieran varios días en esta localidad y que no sólo fueran a comprar. Era necesario el desarrollo de la actividad turística, incluso para *salvar al comercio*, y las iniciativas nacionales también se mostraban en esa dirección. Para ello, no sólo se debía promocionar e incluir la ciudad en el itinerario turístico de los visitantes de Foz do Iguazu y Puerto Iguazú –atraídos por las Cataratas–, sino que además se debían fortalecer la infraestructura hotelera y de transporte, *las atracciones*, la seguridad ciudadana y la seguridad jurídica. Estos últimos, además como un gran desafío al prestigio negativo como frontera de criminalidades, tráfico ilegales y de inseguridades.

Sumado al objetivo de diversificación –en el que también se incluía la industria–, la economía debía formalizarse y legalizarse. Acordaban en que la ciudad estaba estigmatizada por su comercio informal y que era necesario transparentar los movimientos comerciales. La formalización era vista como un medio de mantener la competitividad del comercio, terminar con su *subvaloración* en los países vecinos y hacerlo sustentable. Además, permitiría defender la actividad y asegurar al comerciante la continuidad de su negocio y la visita del turista sin contratiempos, frente a *la militarización de la frontera y el hostigamiento de compristas* que producían las medidas brasileñas.

Una iniciativa en esa dirección la comprendía el proyecto de legalizar los *compristas* brasileños, que suponía avanzar en el proceso de formalización del comercio de Ciudad del Este. Durante la fuerte *crisis del comercio* del año 2007 se paralizaban las ventas tras los rigurosos controles fiscales aduaneros de la *Receita Federal Brasileira*, y se producían el cierre masivo de locales comerciales y un aumento alarmante del desempleo y de la criminalidad (críticos en Foz do Iguazu⁶⁷). Con el apoyo de autoridades del país vecino, los mandatarios paraguayos defendían y conseguían que se comenzara a discutir la legalización de las actividades comerciales de sus principales clientes como pequeños importadores; iniciativa conocida como *ley del sacoleiro* posteriormente aprobada en 2009 por las cámaras legislativas brasileñas.⁶⁸

⁶⁷ En 2005 las estimaciones informales señalaban entre siete y diez mil la cantidad de empresarios, comerciantes y trabajadores brasileños que desarrollaban su actividad económica en Ciudad del Este y que vivían en Foz y a diario cruzaban la frontera (“Paraguay expulsa a brasileños por el tope de mercancías”, *El Territorio*, 30 de mayo de 2005). A partir del control estricto de la Receita y Policía Federal de la totalidad del tránsito en el Puente de la Amistad y alrededores, se producía cierre de comercios, despidos de trabajadores brasileños y pérdida de ingresos de residencias, hoteles y comercios de Vila Portes y Jardim Jupira, afectando profundamente la economía de Foz. Era observada entonces una escalada de violencia que convertía a la ciudad en una de las de mayor índice de violencia del país (ver actas de sesiones de la Cámara Municipal de 5 de marzo, 10 de setiembre y 1 de octubre de 2007). Cardin (2009) destaca los problemas locales expandiéndose en toda la región por el desarrollo desigual de los municipios que la componen: ‘(...) los problemas existentes se expanden rápidamente y de forma descontrolada; basta observar los problemas referentes a la salud pública y al mercado de trabajo. Estos, aunque localizados, implican consecuencias simultáneas en las demás regiones y desencadenan el efecto dominó’ (Cardin, 2009: 166).

⁶⁸ Reglamentada en 2012 esta ley establecía un régimen de tributo diferenciado bajo para los *compristas* brasileños, de una tasa del 25% como alícuota única en las importaciones. Aunque en 2014 ya contaba con 856 *microempresarios* brasileños registrados, en Ciudad del Este la adhesión era de solo 33 comercios (ver “Empresarios buscan la implementación de precios en reales”, *abc color*, 12 de noviembre de 2014), y las crónicas aludían a quejas de los comerciantes esteños en la lista de productos desactualizada y a sus escasos beneficios (ver “Proteja-me de accidentes, ladrões e da fiscalização” por Marcelo Andrade, *Gazeta do Povo*, 8 de julio de 2012).

Para la promoción turística que buscaban, además, era un problema la fisonomía de la ciudad y su funcionamiento precarios reflejados en *el caos, el desorden y la suciedad, el tránsito lento, la falta de asfalto en calles y avenidas, las veredas y espacios públicos totalmente ocupados por vendedores, la ausencia de alcantarillado, los vertederos de basura improvisados*, entre otros –y también en ese funcionamiento eran resaltados las estafas a los turistas y los pedidos de *coimas* por los policías e inspectores de tránsito.

Autoridades locales, representantes y grandes empresarios del comercio y del turismo acordaban en que se debía transformar la imagen de la ciudad a través de modificar la fisonomía del microcentro y cambiar ciertas prácticas como *vender productos de buena calidad, con buenos precios y dar una buena atención al turista*. Adhería además la propia *Federación de Trabajadores de la Vía Pública*, que también defendía *el combate a la piratería y al contrabando*⁶⁹ y lo manifestaba en un programa que, por medio de la capacitación en oficios, buscaba la reconversión de sus asociados y el ingreso a la economía formal (Cardin, 2010).

Era posible observar con frecuencia que los *trabajadores de la vía pública* eran considerados no sólo *defensores e impulsores de la piratería*⁷⁰ sino también de la evasión fiscal y una fuente de obstrucción de los intentos de formalización del comercio de la ciudad. Aunque la evasión fiscal era algo que caracterizaba a la ciudad en general y se investigaban algunos casos de evasiones millonarias de empresarios y comerciantes, y el cuentapropismo formaba parte de la estimación de más del 70% del empleo informal de la economía paraguaya (Abente Brun, 2011), se localizaban en estos espacios y población la *ilegalidad*, la falta de pago de impuestos, los productos falsificados y de mala calidad así como *las estafas y engaños a los compristas*. Por otra parte, además, *mesitas* en las calles no eran consideradas competitivas.

Del mismo modo, una *Ministra de Turismo*, jueces, grandes comerciantes y empresarios, cronistas e incluso algunos dirigentes políticos entendían que *la imagen mugrienta* de la ciudad obedecía, entre otras cosas, a quienes *usufructuaban los espacios públicos*.⁷¹ Los comerciantes, sobre todo aquellos de grandes firmas, accionaban para ver el espacio frente a sus establecimientos libre de ocupaciones y, en momentos de mayor dinamismo, en los que proliferaban los ‘vendedores golondrina’ que se instalaban en calles y avenidas de la ciudad escapando a los controles de las asociaciones y de la municipalidad, se expresaban aún más estas tensiones. Diversos y singulares acuerdos se celebraban entre éstos y la intendencia a fin de conseguir ese objetivo. Algunos defendían, según diversos pronunciamientos judiciales, el desalojo de *mesiteros* y que la municipalidad no tenía derecho al ordenamiento y organización de los puestos de ventas puesto que eran privados, siendo que los lugares de dominio público debían estar libres.⁷² La crítica sobre el uso de las veredas y del espacio público destacaba que en Ciudad del Este *lo público no era público y a que no se podía cargar con más gente estos espacios*. Los representantes de las asociaciones de *mesiteros* defendían que las veredas eran de dominio municipal y que comprendía sólo a esta institución reglamentar su usufructo.

⁶⁹ Señala Cardin (2010) que la Federación de Trabajadores de la Vía Pública defendía *el combate a la piratería y al contrabando* siendo que muchos de los productos vendidos por sus asociados eran productos de acceso prohibido en Brasil.

⁷⁰ “Unos quinientos mesiteros se oponen al futuro” por Ricardo Steimberg, Primera Plana, 2 a 8 de agosto de 2007.

⁷¹ Ver Primera Plana, 11 al 17 de junio de 2009.

⁷² Última hora “La Corte da vía libre para mover a los mesiteros”, 19 de octubre de 2007.

El plan urbanístico de *reordenamiento* para cambiar la fisonomía del *caótico* centro suponía una inversión de 50 millones de dólares que comprendía la construcción de áreas de placer como plazas y anfiteatros, la ampliación de arterias, pasarelas y asfaltado de calles para mejorar el tránsito, estacionamientos subterráneos, construcción de sanitarios y *la recuperación de espacios públicos como veredas y calles que estaban usurpadas*.

Este plan afectaría a los *mesiteros*, ya que no sólo se debía retirar ocupaciones irregulares (demoliendo construcciones del ejido urbano), sino también desalojar a más de dos mil *trabajadores de la vía pública* que llevaban décadas ocupándolas, autorizados y regularizados por la propia municipalidad desde fines de los años setenta. No obstante, el municipio los reubicaría en espacios definitivos y casillas metálicas construidas con el apoyo financiero de *Itaipú Binacional* (por lo menos mayormente), en una iniciativa que *los dignificaría* al proveerles mejores condiciones para las ventas. De este modo, *se solucionaría el problema de los mesiteros en la vía pública*.⁷³

Las autoridades locales defendían la fuerte inversión en el microcentro desde 2003 y que los esfuerzos se centraban *en ordenar y mejorar estructuralmente*. Hasta 2015 se habían ejecutado tres etapas del *Plan de Reordenamiento* del microcentro, y enfatizaban que se buscaba que la ciudad *recuperase los espacios públicos usurpados; descongestionar el tránsito de la zona céntrica; presentar una ciudad limpia y ordenada a los turistas y despejar calles y veredas*.

En años recientes estos esfuerzos se ampliaban a múltiples obras, viales y de infraestructura (algunas con apoyo del gobierno departamental y nacional) e, incluso, la promoción de inversiones privadas en hoteles, estacionamiento, etc. Las autoridades expresaban apostar al proyecto de *hacer una ciudad turística y fortalecer la infraestructura, mejorarla y dotarla de más comodidades*. La ciudad había tenido un crecimiento vertiginoso, no planificado y tenía deficiencias múltiples además de la falta de diversos servicios básicos. El *Plan Maestro de Desarrollo Urbanístico* lanzado en marzo de 2014, con la presencia del propio presidente Cartes y el urbanista brasileño que lo elaboraba, buscaba además transformarla en *una ciudad moderna*.⁷⁴ Las crónicas de un semanario local *independiente* observaban que un año después esta propuesta no salía de los papeles.⁷⁵

De igual modo, representantes de comerciantes e importadores exigían mayor inversión pública y que urgía *el ordenamiento, hermoejamento y mejoras de la infraestructura del microcentro para volver a ser atractiva*, pedían *mayor voluntad de las autoridades y que los discursos políticos fueran cumplidos*. Aunque se habían derribado y desalojado algunas áreas, las crónicas denunciaban que pocos vendedores eran reubicados y que la mayoría continuaba en espacios públicos, que no eran liberados sino que *se uniformaba casillas y ordenaba la ocupación*.

Era entendido que el *Plan de Ordenamiento* no alcanzaba sus objetivos. Para comerciantes, empresarios y cronistas el *reordenamiento* perpetuaba y legalizaba la ocupación de las veredas

⁷³ Para una mayor comprensión del significado de las formas de venta y ocupación del espacio de estos vendedores y su lugar en el mercado de la ciudad, ver Rabossi (2003).

⁷⁴ Aunque no parece salir de una narrativa, la modernización que se plantea aquí tal como es posible observar en ciudades latinoamericanas durante el siglo XX, también significa ver la planificación urbana como un modo de 'salir del atraso'.

⁷⁵ La referencia de *independiente* señala la importancia para las personas de ese universo de clasificar los medios de comunicación desde su posición de adhesión política o crítica al *oficialismo*. En esta dirección, las crónicas como el habla para Favret Saada (2005), no eran propiamente información, sino que parecían reflejar momentos de una estrategia de la disputa.

mientras que la recuperación del espacio público era *una farsa*.⁷⁶ Un concejal de la *oposición* me explicaba en una entrevista a fines de 2016 que esta política había propiciado un incremento sustancial de vendedores de la vía pública que duplicaba el número inicial. Con un diseño gráfico manual que permitía estimar las cantidades de casillas en las calles principales, ilustraba cómo a los espacios anteriormente ubicados se sumaban otros y que muchas de estas casillas, por su vez, habían sido subdivididas, de un modo tal que el espacio que correspondía a una casilla podía ser ocupado por dos *mesiteros*. El concejal se sumaba a las denuncias por su mercantilización, destacando que a las autoridades de la intendencia esta política les había permitido lucros y beneficios económicos.

En los relatos era explicado tal resultado por *la corrupción* y un bajo apego al marco normativo y a la legalidad que caracterizaría a estos dirigentes políticos, que promovía el aumento de los ocupantes y, por lo tanto, de aquellas prácticas asociadas a esta actividad:

‘¿Dónde cambió algo, mostráme!’ (...) Muchos sectores sostienen que nunca existió una real intención de ordenar la ciudad. Afirman que se hizo un maquillaje con la instalación de las casillas en medio de las principales avenidas del microcentro (...) El desorden es el mismo y es lo que genera las condiciones para que los funcionarios corruptos de la institución constantemente cobren su coima diaria para no ver nada. Las ordenanzas son letra muerta. Siguen apareciendo puestos de espera cuando ya no cabe un alfiler en el centro (‘La falacia municipal de ordenar el microcentro de Ciudad del Este’, Primera Plana, 27 de junio al 3 de julio de 2013).

Las políticas del municipio estaban lejos de terminar con la venta en las veredas, por el contrario, mostraban que su implementación reforzaba aquello que decían combatir, tal como señalaba un cronista: *La municipalidad diciendo que busca ordenar el microcentro comercial, cuando ésta es la principal responsable de todos los desórdenes y ocupaciones de espacios públicos.*⁷⁷

Las Casillas metálicas y su distribución

Aunque no sin cierta resistencia de algunos afectados,⁷⁸ *la Municipalidad* derrumbaba puestos de venta y *recuperaba espacios apropiados ilegalmente o en ventas que eran declaradas fraudulentas* para construir en ellos casillas de venta (las casillas metálicas) —*como una solución definitiva a los vendedores de la vía pública que dignificaría a los mesiteros*—, una mini plaza con canteros, camineros e instalación de bancos, fuentes de agua, baños públicos, jardinería, espacios de alimentación, entre otros. Si bien no modificaría la situación de precariedad de la consignación (Rabossi, 2011), *el reordenamiento* proveería de mejores condiciones en infraestructura (por las casillas y cajas metálicas, la construcción de baños y lugares de alimentación) y emplazamiento (al volver inamovible la ocupación).

En palabras de la intendente, se buscaba *convertir en área de esparcimiento, descanso y bienestar de la población y de los visitantes y cumplir con el sueño de mucha gente humilde, dando paso a una ciudad ordenada, moderna y progresista*.

En sus discursos y en las declaraciones de los representantes de asociaciones, los mesiteros son referidos como *gente humilde, honesta y trabajadora, que luchan el día a día, y paraguayos*, enfatizando

⁷⁶ Ver “Manipulación y burla a mesiteros”, Vaguardia, 22 de octubre de 2016.

⁷⁷ “Clan Z y su mentiroso proyecto de reordenamiento del microcentro”, Primera Plana, 4 al 10 de julio de 2013.

⁷⁸ Como el caso del Shopping Cristal derrumbado en diciembre de 2014 tras meses de disputa judicial, y el de algunos trabajadores de la vía pública que resistían los desalojos en 2007.

la legitimidad de sus actividades y valorizando su identidad nacional. Aunque algunos podían ser dueños de varios puestos, alquilar o vender ‘sus espacios’ y no realizar el trabajo de venta en *las mesitas*, era señalada la falta de recursos económicos y la nacionalidad en oposición a los grandes y poderosos comerciantes que controlaban el comercio de triangulación económica de la ciudad, en su mayoría inmigrantes extranjeros.

En un *trabajo conjunto* con la *Federación de Trabajadores de la Vía Pública* y el municipio, en acuerdo además con *Itaipú Binacional*, se retiraban a los *mesiteros* de los lugares que ocupaban y se realizaba la construcción de casillas metálicas en las que se los reubicaría posteriormente. Un censo realizado antes de la demolición de sus antiguas casillas y las constancias de los cánones pagados, les permitiría defender su derecho a una casilla metálica que construiría la municipalidad. En las primeras tres etapas habían sido *reubicados* aproximadamente dos mil quinientos vendedores, según los relatos de las crónicas. Sin embargo, este proceso no sólo supuso extensos períodos de tiempo entre el desalojo y la reinstalación sino también la pérdida de lugares para algunos de ellos, ventas de cánones, disputas de apropiación por *extraños*, embates judiciales y la proliferación de denuncias y acusaciones de mercantilización de las casillas por representantes de las asociaciones y funcionarios en los momentos previos a su entrega.

Las asociaciones regulaban y controlaban la ocupación del espacio público (Rabossi, 2004 y 2011) en tanto instituciones no estatales que cumplían funciones estatales. Eran celebrados contratos entre la municipalidad y los vendedores para su usufructo, vía las asociaciones. La Intendencia sólo intervenía en la recaudación de cánones mensuales y algunos aspectos formales, y aunque su papel no aparecía en el marco normativo municipal, cumplían un rol organizativo fundamental para el ordenamiento del espacio como mecanismo de control gubernamental.

De los procedimientos a través de los cuales se producía la ocupación del espacio se desprende una pluralización de regulaciones que tendrían mayor centralidad que las ordenanzas del municipio (como las emanadas por las asociaciones, por los mesiteros y de los acuerdos entre autoridades y representantes de asociaciones (Rabossi, 2004 y 2011)). La pluralización de regulaciones era un elemento llave en la forma de gerenciar la ocupación del espacio; incluso, las ordenanzas municipales eran sujetas a negociaciones particulares (Rabossi, 2004 y 2011; Cardin, 2010).

Desde su creación en 1991 hasta la actualidad, reuniendo 30 asociaciones y mil ochocientos asociados directos según las crónicas de años recientes, la *Federación de Trabajadores de la Vía Pública* se mostraba en alianza con las autoridades de la intendencia y lejos de representar los intereses de sus asociados. Su actuación se limitaba a la mediación burocrática de las relaciones con el municipio y a demandas inmediatas (Cardin, 2010). Siguiendo relatos de medios gráficos desde 2007 pude observar cómo la relación de apoyo político de dirigentes de las asociaciones y la *Federación* mostraba una articulación de intercambios, donde circulaban beneficios de las políticas de la intendencia y cargos en las estructuras de gobierno por apoyo político.

En distintas oportunidades era posible ver cómo estos representantes llevaban adelante acciones de defensa de las autoridades del municipio. En ocasiones donde los concejales, diputados o senadores *opositores* realizaban denuncias a la intendente sobre la falta de transparencia, corrupción, etc., o pedidos de intervención de la municipalidad, etc., sus dirigentes y asociados expresaban apoyo político a través de declaraciones en los medios y en manifestaciones públicas, como protestas y actos u otras actividades que tenían como fin exhibir *fuertza política*. De forma ritual, los principales dirigentes de la *Federación* expresaban su adhesión y alineamiento político diciendo: “*le damos todo el apoyo a la intendente*”, “*nuestro apoyo es absoluto*”, “*expresamos nuestro respaldo*”

a la labor municipal”; así como testimoniaban acciones que comprendían un desempeño como base electoral. De igual manera, los relatos referían a otras marcas que daban cuenta de esta relación de articulación en la empresa política, como las exigencias para con los asociados de participación en las convocatorias –con uso de remeras, carteles y pancartas- y de ostentación de la adhesión política, y los intercambios en torno a las casillas metálicas.

Para dirigentes y *mesiteros*, la falta de testimonio de adhesión política a la Intendente ponía en riesgo la propia continuidad en la actividad y los excluía de los beneficios de las casillas. El dirigente de una asociación que no adhería políticamente hacía un pedido público de intervención a *Itaipu Binacional* en la entrega de casillas de 2010, para que ésta no fuera influenciada por cuestiones políticas.⁷⁹ Los relatos de las crónicas en otras oportunidades referían a una *lista negra* de mesiteros que *no respondían al oficialismo* y que eran abandonados por sus asociaciones o perseguidos por sus referentes. En 2016 algunos de ellos denunciaban que no les eran techadas sus casillas por ser *opositores*⁸⁰ o que eran relegados y confinados a los lugares menos favorables para las ventas y las crónicas de diferentes medios referían a que la entrega de casillas de la *Cuarta etapa* era mediada por los dirigentes de asociaciones afines políticamente a la intendente. Del mismo modo, referían que los *mesiteros* que apoyaban a concejales de la *oposición* eran amenazados de perder sus casillas.

En un tramo anterior de esta investigación, ya había podido constatar la importancia de las demostraciones públicas de lealtad y simpatías políticas en este universo. La ciudad entera parecía ser pensada a través de una forma simple de clasificar a las personas entre amigos y enemigos⁸¹ según la alineación política. El acceso a recursos, cargos y toda la diversidad de bienes de los organismos gubernamentales era mediada – y posibilitada – por una ostensiva adscripción política-partidaria a los líderes del *oficialismo*.

Para dimensionar el lugar de los intercambios políticos y del acceso a bienes y servicios estatales mediados por relaciones políticas, menciono aquí otros elementos que darían cuenta de su relevancia en la configuración de alianzas y apoyos. Es señalado que el 80% del padrón de electores paraguayos se encontraba afiliado a los dos partidos tradicionales en 2000 y, aunque en 2011 este porcentaje disminuía a dos tercios, la elevada afiliación partidaria es explicada como una práctica para posibilitar el acceso a bienes y servicios del Estado (Abente Brun, 2011) y que, del mismo modo, nos lleva a considerar la importancia de considerar formas específicas de entender y ‘hacer política’.

A lo largo de esos años, las denuncias realizadas en la justicia y en la prensa acusaban su uso como *botín político por las autoridades comunales* y de lucro a través de su mercantilización. Durante las adjudicaciones eran denunciadas *extorsiones por pedidos de pagos de coimas a mesiteros* (por dos mil dólares en 2016) y ventas de casillas por representantes y funcionarios (algunos relatos referían a que se vendían por quince mil, dieciocho mil y treinta y cinco mil dólares),

⁷⁹ “Fin de mes culminan obras de reordenamiento en el centro”, *Ultimahora.com*, 17 de julio de 2010.

⁸⁰ Ver las crónicas de Vanguardia, *Abc Color* y *Adn digital* del 5, 6 y 7 mayo de 2016.

⁸¹ Las crónicas mencionaban que el ex intendente, esposo de la actual intendente y líder partidario del Departamento Alto Paraná, solía repetir *Para los amigos todo, para los enemigos la ley, parafraseando al Gral. Alfredo Stroessner* (ver “Zacariás parafrasea al Gral. Alfredo Stroessner” en *abc Color*, *m.abc.com.py*, 24 de mayo de 2014). Esta frase, de autoría difícil de adjudicar, habría sido atribuida a distintos líderes europeos del siglo XX, incluso hasta a Perón en Argentina. Al respecto de esta forma simple de clasificar a las personas, Bailey (1998) ya nos llamó la atención sobre ‘una regla no escrita de la política’ que divide a los individuos con los que se relacionan en la arena política en *amigos* o *enemigos*.

en una *cadena de beneficios* que alcanzaba a las autoridades. Aunque con filmaciones como pruebas o desde los relatos de *mesiteros* y de los mismos compradores, estas denuncias no eran atendidas por la justicia o bien resultaban acalladas con la amenaza o quita del beneficio de la casilla. Del mismo modo era denunciado que los dirigentes de la *Federación* resultaban beneficiados con varias casillas, hasta seis o siete puestos, en las mejores ubicaciones, y con adjudicaciones a sus familiares.⁸²

Por su parte, el presidente de la *Federación* realizaba declaraciones defendiendo que se lograba mejorar el aspecto de la ciudad y, junto con otros representantes de asociaciones, negaba las acusaciones afirmando que se trataba de personas que les faltaba comprobar el pago del *canon* o que habían vendido sus derechos a una casilla y buscaban entrar nuevamente en la lista de adjudicatarios. Aunque contar con los comprobantes del pago del canon no garantizaba poder mantenerse en la actividad o la inclusión como beneficiario de las casillas, era un mecanismo accionado para la exclusión ya que no todos realizaban estos pagos o bien, eran impedidos de hacerlo cuando los fiscales de la comuna dejaban de cobrarlos para justificar posteriores desalojos.

Reflexiones finales

Vimos en los tres casos que presenté las ‘incapacidades’ de los Estados municipales y cómo son planteadas en lenguajes de estatalidad: invocan el orden, la ley y la legalidad como cuestiones nodulares y el Estado como centro único de autoridad. No obstante, describí diferentes formas y sentidos en que se expresa la complejidad de estas experiencias que conjuga expresiones específicas de *legalidad/ilegalidad* y prácticas determinadas de lo que escapa a ése control, que compiten con las estatales.

En Puerto Iguazú vimos que el Estado municipal buscaba infructuosamente ordenar, regular y controlar la apropiación de tierras fiscales. Al no poder ser sancionada y castigada como *ilegalidad*, esta transgresión acaba sujeta sólo a condenas morales y evaluaciones negativas del comportamiento desviante; se convierte en ‘norma’ para el acceso a un terreno y es asumida por el municipio como expansión urbana, produciéndose la ampliación de los límites estatales y de la membresía. En Foz la Salud es objeto de denuncias y debates permanentes de las autoridades locales, de las leyes y políticas que no se cumplen, los servicios que no dan cuenta de la demanda (las enormes filas de espera, los altos valores de las erogaciones y las injusticias en torno a éstas), y los sujetos ‘rebeldes’ que consiguen *ilegalmente* acceder a los servicios. En Ciudad del Este la política de *reordenamiento* llevaba consigo acusaciones y denuncias sobre que ésta reproducía el mismo *desorden* del microcentro (e informalidad) que decía combatir y promovía incumplimientos de *ordenanzas y leyes* así como permitía prácticas de *corrupción* con relación al uso de las veredas y entrega de casillas para *mesiteros*; mientras que los intercambios en vínculos políticos de las autoridades locales daban cuenta de otras lógicas y racionalidades compitiendo con las estatales.

En Puerto Iguazú vemos que la línea divisoria entre Estado municipal y sociedad civil es difusa: quienes ocupaban y quienes denunciaban las ocupaciones se encontraban dentro de los organismos de la misma estructura municipal. Del mismo modo en Ciudad del Este, esta línea se desdibuja cuando observamos las funciones de las asociaciones de *mesiteros*. Para

⁸² “Con la manifestación, los mesiteros impiden el censo en la cuarta etapa” por Nancy Méndez y Noelia Duarte, 19 de marzo de 2016, Ultimahora.com.

Lazar (2008), es posible observar la labilidad de los límites del Estado en Bolivia a través del hecho de que instituciones que teóricamente no le pertenecen pueden llegar a asumir parte de sus funciones. Asimismo, la interdependencia entre el Estado boliviano y los sindicatos locales en el marco de las reformas neoliberales de la década de 1990 muestra a estos últimos transformados en socios del Estado, como el caso que vemos aquí con la *Federación*. En ambas ciudades, los Estados municipales son pensados desde su funcionalidad de ordenamiento y regulación del espacio urbano y de la ciudad -que no se realiza, disputando con e integrando otras prácticas, lógicas y racionalidades.

Das y Poole (2008) proponen abordar los márgenes estatales como espacios donde las modalidades de control son colonizadas por otras formas de regulación y políticas de vida de las personas, como vemos en las emanadas por las poblaciones locales en los tres casos, que actúan con cierta independencia de la autoridad estatal. Esta visión nos permite positivizar tales prácticas, reconocer su papel activo en las estrategias que se intenta imponer sobre ellas, y huir de la perspectiva que piensa los márgenes como espacios de debilidad estatal y que refuerza la mirada del límite tripartito y de la frontera desde la ilegalidad y criminalidad.

Para Das y Poole, los tres casos que intento analizar serían sitios donde el Estado está constantemente redefiniendo sus modos de gobernar, de soberanía disputada y, por lo tanto, un espacio creativo, con conflictos y tensiones; y en los que la construcción de determinadas regiones y poblaciones como ‘marginales’ deviene en estrategia central para justificar la necesidad de intervención estatal. Vimos que la imagen de un municipio sobrepasado por las poblaciones fronterizas vecinas y de ‘incapacidad’ para dar cuenta de la *Salud* es denunciada y discutida por las autoridades locales en aspiraciones e iniciativas destinadas a lograr más intervención federal y estatal: en recursos, en responsabilidades y en políticas. En Ciudad del Este, pensar el *reordenamiento* como una política ‘fallida’ permite invocar el desorden, *la ilegalidad* y la falta de control, para justificar mayor intervención estatal desde otros niveles y organismos estatales.

Vuelvo a mi pregunta inicial, sobre si la visión de la debilidad estatal en los márgenes y de la ‘Triple Frontera’ que construye una mirada de estas ciudades como espacio de contrabandos, criminalidades y células terroristas podía ser verificada en las preocupaciones y entendimientos de las autoridades locales de estas ciudades, cuando denunciaban las ‘incapacidades’ de sus Estados municipales y las prácticas de las poblaciones locales, en los límites de la ley y la transgresión. A lo largo de este trabajo, pudimos ver la distancia de las *ilegalidades* aquí expuestas con aquellas asociadas externamente; así como su extensión, que no se restringen ni pueden ser explicadas por esta frontera y sus poblaciones: en Puerto Iguazú comprendían al territorio provincial y a un marco jurídico específico, en Foz do Iguazú a muchos municipios de frontera brasileña dadas las asimetrías en la provisión y calidad del servicio de Salud con los países vecinos, y en Ciudad del Este a sentidos y prácticas del ‘hacer política’ que tampoco se limitan a esta localidad ni a este país.

Asimismo, en los casos que presenté aquí tampoco veríamos aquellas movilidades que caracterizan la experiencia contemporánea en la frontera. La migración y las movilidades son pensadas como un problema urbano en Iguazú. La ciudad continuaría atrayendo pobladores foráneos una vez que en ésta sería posible la autogestión y la inclusión; y como una gran presión para la provisión del servicio de Salud y la capacidad presupuestaria del municipio en Foz. En Puerto Iguazú la migración prevaleciente parecía ser la del Interior de la provincia hacia esta ciudad como centro urbano, con economía en crecimiento por el desarrollo del turismo y las oportunidades de trabajo que, además, permite el acceso a tierras. Aparentemente podría ser

vista como una migración campo-ciudad, tal como señala Nuñez (2009) para años anteriores, en búsqueda de mejores condiciones de vida. En Foz do Iguazu la movilidad fronteriza y la población flotante que presionarían sobre el servicio de Salud (turistas, estudiantes y población de países vecinos) tampoco dan cuenta de movimientos de población respondiendo a ritmos de articulación entre la economía global y la economía local. Mientras que en Ciudad del Este vimos que la invocación a la extranjería de los grandes comerciantes consiste solamente en una retórica de la política de *reordenamiento*, que performa fronteras nacionales y recrea identidades locales para justificar alianzas políticas.

Bibliografía

ABENTE BRUN, D. Hacia una democracia de calidad. In: ABENTE BRUN, Diego y Dionisio BORDA (eds.) El reto del futuro: asumiendo el legado del bicentenario. Paraguay: Ministerio de Hacienda, 2011.

ALBUQUERQUE, J. Lindomar. Fronteiras e identidades em movimento: Fluxos migratórios e disputas de poder na fronteira Paraguai– Brasil. Cadernos CERU, série 2, v.19: 49– 63, 2008.

ALBUQUERQUE, J. L. A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos ‘brasiguaios’ entre os limites nacionais. Horizontes Antropológicos, ano 15, nro. 31: 137– 166, 2009.

BAILEY, F. G. The need for enemies: a bestiary of political forms. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

BECKER, H. Outsiders. Hacia una sociología de la desviación. Bs.As.: siglo XXI, 2009.

BLOM HANSEN, T. y F. Stepputat. Introduction. States of imagination. In: BLOM HANSEN, Thomas y Finn Stepputat (eds.) States of Imagination. Ethnographic Exploration of the Postcolonial State. London: University Press, 2001.

BOLTANSKI, L. y L. Thévenot. De la justification: les économies de la grandeur. París: Galliard, 1991.

CARDIN, E. G. Os Trabalhadores das Vias Públicas de Ciudad del Este: considerações preliminares sobre os mesiteros e suas associações. Revista História em Reflexão, UFGD, Vol.4 Nro. 7, 2010.

CARDIN, E. G. Globalização e desenvolvimento regional na Tríplice Fronteira. Revista Ciências Sociais Unisinos, 45: 162 – 170, 2009.

CONTE, C. H. Foz do Iguazu na rede de Cidades: Compreendendo sua importância através dos Serviços de Saúde. Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia, v.5, n.1, p. 39-57, 2013.

CHEN, X. Borderlands and migration: an overview, en Ness, I. (ed.)The Encyclopedia of Global Human Migration. Oxford: Wiley-Blackwell Publishing, pp.1-5, 2013.

DA SILVA, M. G. y J. M. Riquelme. BRASIGUAIOS: DILEMAS E PERSPECTIVA NA BUSCA DE PROTEÇÃO A SAUDE NA FRONTEIRA DE FOZ DO IGUAÇU COM O PARAGUAI. Pelotas, Brasil. DIPROSUL, 2011.

DAS, V. y D. Poole. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. Cuadernos de Antropología Social Nro.27, pp.1-52, 2008.

FAVRET-SAADA, J. Ser afetado. Cadernos de Campo, Nro.13: 155-161, 2005.

- GIONAVELLA, L. et al. Saúde nas fronteiras: acesso a demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteira com países do Mercosul na perspectiva dos secretários municipais de Saúde. *Caderno Saúde Pública* Nro.23, sup.2: 251-266, 2007.
- GIOVANELLA, L. Los sistemas de salud de Argentina, Brasil y Uruguay en perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud, <http://www.oiapss.org/>, 2013.
- LAZAR, S. Eso es luchar sindicalmente. Ciudadanía, el estado y los sindicatos en El Alto, Bolivia. *Cuadernos de Antropología Social* Nro 27, pp.63-90, 2008.
- (AUTOR) Preocupaciones y desafíos de la política en tres ciudades de frontera: Puerto Iguazú, Foz do Iguazu y Ciudad del Este. *Revista Campos (UFPR)*, Vol.17, nro.1, 2016.
- MARTÍNEZ, O. Borderlands and Borderlanders. In: Martínez, O. *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*. Tucson: The University of Arizona Press, 1994.
- MONTENEGRO, S. y Giménez Béliveau, V. *La Triple Frontera: Globalización y construcción social del espacio*. Bs.As.: Miño y Dávila, 2006.
- NUÑEZ, A. Las “DOS MIL”. Crónicas de una ciudadanía *mediada* por el conflicto: el territorio en disputa. Análisis de un caso sobre ocupación de tierras fiscales en el municipio de Puerto Iguazú, Misiones. Tesis de Licenciatura en Antropología Social. Departamento de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones, 2009.
- PAASI, A. Boundaries as social processes: territoriality in the world of flows. *Geopolitics*, vol. 3, issue 1, pp. 69-88, 1999.
- PESSOTO, U.C., E. A. WERNECK, R. B. Guimarães. O papel do Estado nas políticas públicas de Saúde: um panorama sobre o debate do conceito de Estado e o caso brasileiro. *Saúde e Sociedade*, V.24, n.1. p.9-22, 2015.
- RABOSSI, F. Negociações, associações e monopólios: a política da rua em Ciudad del Este. *Etnográfica*, Vol.15 (1), 2011.
- RABOSSI, F. ¿Cómo pensamos la Triple Frontera? In: Montenegro, S. y Giménez Béliveau, V. (dir.). *La “Triple Frontera”. Dinámicas culturales y procesos transnacionales*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2010.
- RABOSSI, F. Dimensões das espacializações das trocas - a propósito de mesiteros e sacoleiros em Ciudad del Este. Ideação. *Revista do Centro de Educação e Letras*. Vol.6, Nro.6: 151-176, 2004.
- RABOSSI, F. En las calles de Ciudad del Este: Una etnografía del comercio de frontera. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, 2003.
- SANTOS, N. Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos. *Ciência & Saúde Coletiva*, V.12, n.2, p.429-435, 2007.
- SARRETA, F. O. As Políticas Públicas de Saúde. In: Sarreta, F.O *Educação permanente em saúde para os trabalhadores do SUS*. São Paulo: UNESP, 2009.
- SPIES, Marcelo A. Brasiguaios e o acesso ao SUS: a cidadania na região fronteiriça de Foz do Iguazu. Projeto Técnico apresentado para obtenção do título de Especialista em Gestão em Saúde Pública. Universidade Federal do Paraná, 2011.