



## Ordenamiento territorial en cuestión: orden y contraespacio en el norte de Misiones, Argentina

Mariana Beatriz Arzeno \* 

Lucila Muñecas + 

Aymara Suyai Zanotti Δ 

### Resumen

El objetivo de este artículo es problematizar la cuestión del ordenamiento territorial, entendido usualmente como instrumento de política pública que propone solucionar problemas y conflictos territoriales, a la par que define un modelo territorial deseable. Esa problematización se realiza a partir de pensar el ordenamiento como una dimensión intrínseca a la producción del espacio, que regula y normaliza la apropiación y uso de este en función de un cierto orden, siempre disputado. Se analizan dos situaciones empíricas en la provincia de Misiones (Argentina) que suelen plantearse desde el ámbito estatal como “problemas de ordenamiento territorial”: la producción de espacios habitacionales en situaciones de informalidad de la tenencia de la tierra y las tensiones entre conservación de la naturaleza y actividades productivas. El trabajo se sustenta en la sistematización de información primaria (proveniente de entrevistas a referentes de organizaciones públicas, privadas y sociales) y secundaria (bibliografía especializada y documentos institucionales), relevada en trabajos de campo. La investigación muestra distintas prácticas y sentidos de orden a través de los cuales el ordenamiento se despliega, tanto desde las políticas estatales (habitacionales, zonificaciones, educación ambiental, reconversión productiva, entre otras) como de la población local, en una relación orden/desorden compleja e indisociable.

**Palabras clave:** contraespacio, gobierno, Misiones (Argentina), orden-desorden, ordenamiento territorial, producción del espacio.

**Ideas destacadas:** artículo de investigación que problematiza el ordenamiento territorial, en cuanto dimensión intrínseca a la producción del espacio. Se analizan dos casos: producción de espacios habitacionales informales y tensiones entre conservación de la naturaleza y actividades productivas. Se muestran distintas prácticas y sentidos de orden en políticas estatales y de la población local.



RECIBIDO: 16 DE JULIO DE 2018. | EVALUADO: 6 DE AGOSTO DE 2018. | ACEPTADO: 7 DE JUNIO DE 2019.

### CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Arzeno, Mariana Beatriz; Muñecas, Lucila; Zanotti, Aymara Suyai. 2020. “Ordenamiento territorial en cuestión: orden y contraespacio en el norte de Misiones, Argentina.” *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 29 (1): 51-68. doi: 10.15446/rcdg.v29n1.73524.

\* CONICET - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires - Argentina. ✉ mariana.arzeno@conicet.gov.ar – ORCID: 0000-0001-9982-0591.

+ CONICET - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires - Argentina. ✉ lucila.munecas@gmail.com – ORCID: 0000-0002-8172-4312.

Δ CONICET - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires - Argentina. ✉ aymara.zanotti@gmail.com – ORCID: 0000-0001-5785-3184.

✉ Correspondencia: Mariana Arzeno, Instituto de Geografía, FFyL, Universidad de Buenos Aires (UBA), Puán 480, 4to. piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. CP: 1406.

## Territorial Planning Questioned: Order and Counter-space in the North of Misiones, Argentina

### Abstract

The objective of this article is to critically discuss the issue of territorial planning, usually understood as an instrument of public policy aimed at solving territorial problems and conflicts and at defining a desirable territorial model. The discussion is based on an understanding of planning as an intrinsic dimension of the production of space, which regulates appropriation and use according to a certain, always disputed order. The article analyzes two empirical situations in the province of Misiones (Argentina), which the State usually conceives as “territorial planning problems”: the production of living spaces in situation of informal land ownership and the tensions between the conservation of nature and productive activities. The research is grounded in the systematization of primary information (deriving from interviews with members of public, private, and social organizations) and secondary sources (specialized bibliography and institutional documents), gathered during fieldwork. The paper shows different practices and meanings of order through which planning is displayed, in both State policies (housing, zoning, environmental education, productive reconversion, among others) and the local population, in a complex, inseparable relation of order/disorder.

**Keywords:** counter-space, government, Misiones (Argentina), order-disorder, territorial planning, production of space.

**Main Ideas:** Research article that critically discusses territorial ordering as an intrinsic dimension of space. It analyzes two cases: the production of informal living spaces and the tensions between the conservation of nature and productive activities. It shows different practices and meanings of order in State policies and the local population.

## Ordenamento territorial em questão: ordem e contraespaço no norte de Misiones, Argentina

### Resumo

O objetivo deste artigo é problematizar a questão do ordenamento territorial, entendido, usualmente, como instrumento de política pública que propõe resolver problemas e conflitos territoriais, ao mesmo tempo que define um modelo territorial desejável. Essa problematização é realizada a partir de pensar o ordenamento como uma dimensão intrínseca à produção do espaço, que regulariza e normaliza a apropriação e o uso deste em função de uma certa ordem, sempre disputada. São analisadas duas situações empíricas na província de Misiones, Argentina, que costumam ser propostas do âmbito estatal como “problemas de ordenamento territorial”: a produção de espaços habitacionais em situações de informalidade da posse de terra e as tensões entre conservação da natureza e atividades produtivas. Este trabalho está apoiado na sistematização de informação primária (entrevistas a referentes de organizações públicas, privadas e sociais) e secundária (bibliografia especializada e documentos institucionais), levantadas em trabalhos de campo. A pesquisa mostra diferentes práticas e sentidos de ordem por meio dos quais o ordenamento se desenvolve, tanto a partir das políticas estatais (habitacionais, zonificações, educação ambiental, reconversão produtiva, entre outras) quanto da população local, em uma relação ordem-desordem complexa e indissociável.

**Palavras-chave:** contraespaço, governo, Misiones (Argentina), ordem-desordem, ordenamento territorial, produção do espaço.

**Ideias destacadas:** artigo de pesquisa que problematiza o ordenamento territorial, como dimensão intrínseca à produção do espaço. São analisados dois casos: produção de espaços habitacionais informais e tensões entre conservação da natureza e atividades produtivas. São apresentados diferentes práticas e sentidos de ordem em políticas estatais e da população local.

## Introducción

La cuestión del ordenamiento territorial —en adelante, OT— viene cobrando importancia en los países latinoamericanos, tanto desde ámbitos estatales como no estatales (empresas, organizaciones sociales, ONG). Las discusiones generadas en torno a este tema suelen partir de algunas conceptualizaciones que conforman lo que se definió como mirada predominante en torno del OT: se trata de un proceso o un instrumento de política pública a través del cual se pretenden configurar los usos y ocupación del territorio acorde con sus potencialidades, pero también con las expectativas y aspiraciones generales de la población y los objetivos de desarrollo; es decir, busca la definición de un modelo territorial deseable, para lo cual se vale de la planificación (Cabrales Barajas 2006; Massiris Cabeza 2002, 2008). El Estado adquiere un rol central en este proceso. Si bien los estudios sobre el tema reconocen las dificultades de pensar procesos (y políticas) de OT (debido a los intereses distintos y en ocasiones contradictorios entre los actores que construyen el territorio), las discusiones tienden a reflexionar respecto de cuáles son esas dificultades y cómo pueden ser superadas, es decir, qué debería hacer el Estado para ordenar.

Se considera que esta mirada predominante responde a una definición de OT que encierra varios supuestos teóricos (en relación con la idea de orden, de Estado, de conflicto) que tienen implicancias políticas, al menos en tres sentidos: i) al postularse el OT implementado por el Estado como solución para lograr un “orden deseado de territorio” a través de la construcción de consenso, se asume que el antagonismo de intereses que da lugar al “desorden” puede neutralizarse; ii) invisibiliza el hecho de que existe un orden territorial y un ordenamiento que lo despliega en distintas dimensiones y escalas, que es permanentemente cuestionado, disputado o reproducido; y iii) la propia idea de “ordenamiento” tiene una fuerte carga normativa y normalizadora en algún sentido de orden territorial que suele aparecer como “natural”.

En este artículo se busca contribuir con esta discusión, en primer lugar, poniendo en cuestión la propia idea de “ordenamiento” (en su acepción predominante) e ideas asociadas como “orden/desorden”, recuperando algunas perspectivas relativas al espacio/contraespacio desde el campo de la geografía y la idea de gobierno planteada por Foucault y otros autores que recuperan su perspectiva. En segundo lugar, repensando “lo estatal” y su rol en lo que respecta a la producción del espacio/territorio y a las situaciones de orden/desorden.

Los estudios de caso en los que se focalizó esta discusión se sitúan en la provincia de Misiones, en el extremo nororiental de la Argentina, que se caracteriza por tener una marcada distribución desigual de la tierra y una alta conflictividad en torno a su acceso, en particular en ámbitos rurales.<sup>1</sup> Especialmente la forestación, la ganadería y el turismo vinculado a la conservación de la naturaleza son actividades fuertemente promovidas por el Estado que han experimentado una expansión territorial, contribuyendo a la tensión por el acceso a la tierra en la provincia. En ese marco, la cuestión del OT como instrumento de política, al igual que en otras provincias del país, cobra trascendencia en los últimos años. Desde el ámbito público se intenta conciliar la expansión territorial de esas actividades económicas con los intereses de conservación y turísticos asociados a ellos y con la creciente demanda de tierra de un sector de la población rural que no tiene garantizado el acceso a la tierra y la vivienda.<sup>2</sup> En trabajos anteriores se analizaron las contradicciones entre políticas que derivan en esas situaciones de tensión (Arzeno y Ponce 2014) y específicamente con algunas de las propuestas de OT (Arzeno 2015; Casalderrey y Muñecas 2017). En este trabajo, el foco de la indagación (teórica y empírica) se orienta a identificar, a partir de situaciones específicas de tensión espacial: i) las prácticas estatales que, con la intención de “ordenar”, implícitamente reproducen o inducen un cierto orden territorial desigual; y ii) las prácticas que lo cuestionan, ya sea de manera organizada o como parte de la resistencia cotidiana de la población local. Los casos de tensión espacial con los que se trabajó suelen plantearse desde el ámbito estatal como “problemas de OT”: la ocupación de tierras para la producción de espacios habitacionales y las tensiones entre conservación de la naturaleza y actividades productivas. Se trata de

1 De acuerdo con datos oficiales, en el 2013 constituía la segunda provincia del país en cuanto a la cantidad de conflictos por la tierra protagonizados por pequeños productores y la primera si se considera la cantidad de familias involucradas (MAGYP 2013).

2 Durante la década de 2010 se elaboró una serie de planes de ordenamiento territorial: turístico, urbano, ambiental; y otros referidos a municipios, ciudades o regiones específicas. También se sancionó la Ley de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Misiones (en línea con la Ley nacional) y una Ley de Ordenamiento Productivo provincial.

situaciones que tienen lugar en un contexto de ocupación y conflictos por la tenencia de la tierra.

Los resultados que se presentan en este artículo resultan de la sistematización de información primaria (proveniente de entrevistas realizadas a distintos referentes de organizaciones públicas, privadas y sociales) y secundaria (bibliografía especializada y documentos institucionales), relevada en trabajos de campo en la provincia desde el 2015.

El artículo se organiza en tres partes, además de esta introducción. En la primera parte se plantean algunos lineamientos teóricos generales que orientan la indagación empírica, la cual es desarrollada en la segunda parte. Allí se focaliza en el proceso de configuración de un orden territorial en Misiones y cómo se expresa bajo distintas formas de ordenamiento en los estudios de caso específicos. Por último, se presentan unas consideraciones finales.

### Claves teóricas para repensar el ordenamiento territorial

Algunas discusiones específicamente referidas al concepto de OT y al rol del Estado fueron planteadas en Arzeno et ál. (2017). Allí se entendía al OT como una dimensión intrínseca del proceso de producción del espacio, que podría definirse, recuperando a Haesbaert (2014), como el conjunto de prácticas políticas que se propone adecuar o transformar el espacio, abordadas siempre a partir de los sujetos que las promueven, tanto en el sentido del ordenamiento hegemónico como de sus formas contrahegemónicas y del binomio orden-desorden. Sin embargo, otras conceptualizaciones de inspiración foucaultiana que se recuperaron para este análisis ayudaron a entender cómo se despliegan esas prácticas de OT y con qué sentido de “orden”.

Moreira ([2002] 2011, 77) entiende que el OT es la forma en que la estructura espacial se autorregula para mantener la sociedad funcionando según su propia lógica. En la sociedad capitalista, el ordenamiento ya nace orientado para la regulación de un “estado de cohabitación clásicamente asimétrico” (Moreira [2002] 2011, 87), para contener los efectos que se derivan de ello y para reproducir los parámetros con que la base espacial de la sociedad fue organizada. Es decir, para Moreira el ordenamiento se expresa en un conjunto de reglas (que dicen lo que debe y no debe ser hecho, definen y cualifican los valores que orientan la distribución y el movimiento de los lugares en el espacio) y de normas (que dicen lo que

debe ser, legitiman y naturalizan las reglas, normalizan: definen lo normal y lo anormal) de arreglo espacial de la cohabitación (Moreira [2002] 2011, 75-76). Se trata, así, de una dimensión intrínseca al proceso de producción del espacio, que se orienta a la reproducción de un orden espacial dominante en determinada sociedad en determinado momento.

Sevilla Buitrago (2014), por su parte, en referencia específica a la planificación y el OT como herramientas de intervención territorial y urbana desplegadas por el Estado, plantea que constituyen un “dispositivo de gobierno encargado de regular espacialmente los procesos de reproducción social, de desterritorializar y reterritorializar los patrones de vida cotidiana incompatibles con sucesivos nuevos órdenes socioespaciales a lo largo del tiempo” (Sevilla Buitrago 2014, 52). Sobre todo a partir del siglo XX, planificación y OT se conjugan con mecanismos más amplios del Estado de bienestar (como las políticas de trabajo, asistenciales, etc.) y se convierten en una técnica orientada a “normalizar” el espacio-tiempo social, es decir, a la regulación de las distintas dimensiones de la práctica material cotidiana, que se proyecta heterónomamente desde el aparato institucional (Sevilla Buitrago 2008, 161).

Entonces, se debe considerar que el OT —en cuanto dimensión intrínseca (y regulatoria) de la producción del espacio—, aunque no se materialice en planes y políticas que explícitamente se definen como de OT, no significa que desaparezca como mecanismo de gobierno orientado a actuar sobre las multiplicidades en el espacio. Para ello canaliza, en cada periodo, un orden territorial dominante, que nunca está exento de cuestionamientos y conflictos. Esto supone además, ampliar la mirada sobre el gobierno en dos sentidos:

1. Siguiendo los planteos de Foucault (2016) se opta por pensar no solo en relación al Estado (forma cristalizada de ejercicio del poder de gobierno), sino también a otros actores y,
2. Entendiendo que:

[...] más que una oposición binaria entre quienes ejercen el poder y sobre quienes se ejerce, una analítica del gobierno refiere a las estrategias, finalidades, pensamientos y conflictos que, en un momento determinado, definen el núcleo problemático de la *conducción* y *autoconducción* de la conducta. (Grinberg 2007, 101, destacados propios)

El gobierno, así entendido, implica tanto un ejercicio de la autoridad sobre los otros como un auto-gobierno.

Generalmente, los procesos territoriales en torno a los cuales se discute el OT desde el Estado, otros actores o el ámbito académico, remiten a situaciones de conflicto explícito<sup>3</sup> donde la tensión legal/ilegal se visibiliza, donde el Estado es interpelado, por distintos actores, a la acción ordenatoria o reguladora de ese “caos que requiere un ordenamiento”. Esto nos lleva a reflexionar, a partir de los casos, acerca de dos ideas de “desorden” que se suele encontrar en las discusiones predominantes sobre OT.

Por un lado, está la idea de “desorden” como resultado de la ausencia del Estado en un ordenamiento. En su lugar, se considera que el despliegue del orden estatal contiene (y reproduce) una dimensión de desorden que es intrínseca a él. Esta idea de desorden se asimila a la idea de “márgenes del Estado” desarrollada desde el campo de la antropología, entendidos como situaciones de límites difusos entre lo legal/ilegal, público/privado, planeado/no planeado. Desde esa perspectiva, los márgenes son una parte del Estado (Das y Poole [2004] 2008).

La otra idea predominante de desorden que se propone discutir es aquella que lo define necesariamente como “problema a resolver”. Se propone, en su lugar, pensar que el desorden puede ser entendido en términos de contraespacio, como el modo espacial por medio del cual excluidos y dominados ponen en cuestión el orden espacial instituido como forma de organización de la sociedad, rechazando (o copiando) el modo de vida que ella impone (Moreira [2002] 2011). Esto significa que en el aparente “desorden” definido como problema, pueden encontrarse no solo dispositivos que actúan regulando la espacialidad en un sentido de orden hegemónico, sino también aquellos que actúan desafiándolo, a través de distintas formas de uso y organización del espacio concreto, ya sea como expresiones políticamente organizadas o como simples prácticas de resistencia (Arzeno 2019).

A la luz de estas distinciones teóricas, se hace referencia al “ordenamiento” para aludir a los distintos mecanismos a través de los cuales se regula y normaliza la apropiación y uso del espacio en función de un cierto orden. Se reserva la idea de contraespacio para referir a las prácticas que ponen en cuestión el orden espacial instituido y que, por lo tanto, suponen otros ordenamientos

(y espacios) posibles. En los apartados que siguen se desprenden algunas de estas ideas y discusiones a partir del análisis de situaciones donde orden-desorden, ordenamiento-contraespacio se articulan de distinta forma.

## El caso de Misiones: lineamientos de un orden territorial disputado

Como se planteó en la introducción, los estudios de caso que se abordan refieren a situaciones de tensión espacial que giran en torno a las formas de acceso y uso de la tierra (con fines productivos y habitacionales), en un contexto provincial caracterizado por una fuerte desigualdad en cuanto a su distribución y por la presión que genera la expansión territorial de algunas actividades económicas.

En este apartado y a la luz de los planteamientos teóricos presentados, se pretenden analizar algunos procesos históricos clave que permiten hablar de la configuración de un orden territorial particular desde fines del siglo XIX, que hoy se expresa en esa desigual distribución, dinámica de ocupación y disputas por la tierra, en particular en el nordeste provincial. ¿Qué procesos fueron definiendo quiénes y cómo acceden a la tierra en Misiones? ¿Qué ideas o representaciones fueron configurando ese orden? Un acercamiento a esta cuestión ayudará a entender las disputas orden/desorden y las prácticas de ordenamiento que distintos actores encaminan para resolver tal tensión (cuestión que se aborda en los casos, en relación con ciertos temas específicos).

Se considera que existen dos elementos clave que han influido (y aún influyen) en la configuración de un cierto orden territorial en Misiones. Uno de ellos es la condición de frontera (frontera política de la provincia y de frontera agraria del Nordeste) y el otro es su condición de poseedora del último remanente de selva paranaense.

Su condición de frontera política, una vez consolidado el Estado nacional y sus límites territoriales hacia fines del siglo XIX, hizo que el actual territorio de Misiones fuera objeto de una venta masiva de tierras, lo cual determinó la existencia de enormes latifundios en manos de empresas nacionales y extranjeras (algunos de los cuales aún perviven en el nordeste de la provincia) que delegaron su administración a encargados o apoderados (Schiavoni y Gallero 2017). La explotación de los yerbales silvestres y extracción de madera nativa en los obrajes, principal actividad de la época, configuró un poblamiento y ocupación del territorio de carácter itinerante, nutrido especialmente de población proveniente de Brasil y

3 Tales como conflictos por la tierra (rural o urbana) vinculados a procesos de ocupación o desalojo; o bien conflictos ambientales, como aquel que dio lugar a la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos.

Paraguay que se incorporaba a esas actividades (Gallero y Krautstoff 2008; Kostlin 2005).

Asimismo, la necesidad de consolidar la soberanía nacional hizo que Misiones fuera objeto de políticas de colonización agrícola en dos momentos distintos pero con objetivos similares. Entre fines del siglo XIX y la década de los cincuenta la colonización se llevó adelante en las zonas sur, centro y norte (sobre el río Paraná) y buscaba poblar y desarrollar productivamente el territorio con inmigración europea como forma de solucionar lo que la dirigencia política de la época definía como “vacío poblacional” (Gallero y Krautstoff 2008).<sup>4</sup> Este proceso dio origen en esas zonas a una estructura agraria con predominio de la pequeña y mediana explotación familiar (el típico colono misionero). Entre 1978 y 1982, durante la última dictadura militar, se llevó adelante la colonización de Andresito, en el extremo nordeste de la provincia, que buscaba establecer un cierto orden en esa zona de frontera que se caracterizaba (desde la concepción estatal) por la “falta de desarrollo”, “carencia de infraestructura de obras y servicios”, “vacío poblacional”, “falta de integración física y espiritual con la nación” y que se encontraba “amenazada” por la persistente inmigración agrícola brasilera (Pyke 1998; Schiavoni 1993, 27). A diferencia de las colonizaciones anteriores, la de Andresito dio origen a una estructura agraria extremadamente desigual, a partir de la adjudicación de grandes extensiones a “auténticos productores”, “población genuina”, que habían sido seleccionados por su nivel de capitalización, nivel educativo y origen, en reemplazo de la población original —mayormente obreros y agricultores provenientes de Paraguay y Brasil— considerados “intrusos”, población no deseada (Pike 1998, 11 y 19) que fue desplazada o reubicada en las peores tierras y en menores extensiones (Díaz Lacava 2003).

La condición de frontera agraria del nordeste es otro elemento clave para entender el orden territorial que se configuró en ese sector de la provincia donde se localizan los mayores conflictos y tensiones. Fuera de las políticas de colonización mencionadas, la principal vía de reproducción de la población agrícola en Misiones fue la ocupación espontánea de tierras fiscales que iban quedando disponibles (Schiavoni 1993) y que permanecían

hasta la década de los sesenta bajo la explotación de los obreros y una incipiente industria maderera. De hecho, la ocupación de tierras si bien no fue promovida, fue contemplada por el Estado, que luego intervenía con intenciones de regularización. Esta dinámica de ocupación continuó desde mediados de los ochenta sobre algunas grandes propiedades que no tenían un uso efectivo por parte de sus titulares, por lo que eran consideradas por los productores como “tierras vacantes” (de la misma manera que las tierras fiscales), lo cual dio origen a conflictos que aún hoy persisten. Como correlato de estos procesos de ocupación, se fue desarrollando otra situación de tensión espacial vinculada al crecimiento o surgimiento de asentamientos con fines habitacionales que reproducen las mismas condiciones de irregularidad en la tenencia que en las tierras productivas (cuestión que se aborda en uno de los casos).

Desde el punto de vista teórico, entonces, la ocupación de tierras en Misiones puede ser interpretada como una situación de “desorden” intrínseca al propio orden territorial que se fue desplegando en la provincia: aquel que definía el asentamiento de agricultores en la frontera (y en particular ciertos agricultores, con determinado perfil) como una vía para el poblamiento y el desarrollo económico del territorio misionero de la mano de la agricultura.

Además de la condición de frontera existe otra que se vuelve un elemento de orden territorial: que Misiones sea poseedora del último relicto de selva paranaense en un buen estado de conservación (en relación a lo que ocurre del otro lado de la frontera). Desde mediados de la década de los ochenta se inicia en la provincia una política conservacionista dirigida a frenar el avance de la frontera agrícola, bajo un discurso que reconocía a los colonos como principales enemigos de la selva (Ferrero 2008, 197). Con lo cual aquello que históricamente se promovió en Misiones como parte del “progreso” provincial (el avance de la frontera agrícola) pasa a ser conceptualizado como un problema que hay que frenar. A partir de ese momento no solo se intentó resguardar áreas de selva creando numerosas áreas protegidas (que pasaron de 6 a 70 entre 1988 y 2004) sino que, además, se produjo el desplazamiento de población de algunas de esas áreas, como ocurrió en el caso del Parque Urugua-í (Ferrero 2008).

Siguiendo los lineamientos del ambientalismo a nivel global, desde la década de los noventa se pasó de una política de “conservación sin población” a una “con población” (Ferrero 2008, 195), razón por la cual la cuestión ambiental pasa a formar parte de las políticas productivas; en particular, aquellas dirigidas hacia los pequeños

4 Esta colonización se enmarcó en la Ley Nacional de Inmigración y Colonización sancionada en 1876 durante el gobierno de Nicolás Avellaneda, y que promovió la inmigración europea a la Argentina.

productores que son, desde el punto de vista estatal y del ambientalismo, quienes más amenazan la selva.

Se dice que la dimensión ambiental constituye una dimensión de orden territorial porque se incorpora como elemento definitorio en las políticas dirigidas hacia los pequeños productores (que ahora se orientan a desarrollar alternativas “sustentables”) y porque establece nuevas condiciones de irregularidad a partir de la sanción de una serie de normativas relativas al uso de los bosques (entre ellas y más recientemente, la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, que establece la realización de un ordenamiento territorial de los bosques, ratificada por la provincia en 2010), que recaen fundamentalmente sobre los pequeños productores ocupantes de tierras. Estos tienden a ser visualizados como “depredadores” de la selva, sumando un elemento de peso más a su condición de “población no deseada” en ciertas zonas.

Se considera que estos elementos reseñados constituyen un marco general que permite entender la configuración de un orden territorial presente en las tensiones y disputas territoriales actuales y las “soluciones” que se piensan en torno a ellas. En el análisis de los casos, por lo tanto, se presta atención a las prácticas que se despliegan desde el Estado a través de distintas políticas y desde la población local (sobre la que recaen las “condiciones de orden” que se quieren imponer), en torno a dos situaciones de tensión espacial: la ocupación de tierras con fines habitacionales en un área rural y la conservación ambiental en áreas productivas, ambos en contextos de conflictos (Figura 1).

El primer caso analizado permite conocer los mecanismos específicos que la población local despliega en los procesos de ocupación de tierras (fiscales y privadas) para producir lo que se define como espacios habitacionales, es decir, aglomeraciones de viviendas y de servicios en ciertos puntos del área ocupada (parajes Tres Vecinos, departamento San Pedro), Laguna Azul y Dos Hermanas (departamento General Belgrano). La producción de estos espacios es una derivación del proceso más amplio de ocupación de tierras fiscales y privadas con fines productivos que tuvo lugar en las últimas décadas, asociado al avance de la frontera agrícola. A través de este caso, se pone en discusión el ordenamiento que encara la población local (al definir formas de regular el acceso a la tierra y la vivienda según pautas propias) y cómo interactúa con las políticas estatales que buscan intervenir, con otras lógicas, en una situación definida como de “desorden” (la constante movilidad asociada a los procesos de ocupación y la reproducción de la informalidad).

El segundo caso permite conocer los mecanismos específicos que despliega el Estado para intervenir en la zona de amortiguamiento de un área protegida que se encuentra ocupada por pequeños productores del paraje Cabure-í. Aquí se pone en discusión la especificidad de la dimensión ambiental en el ordenamiento que intenta desplegar el Estado y las tensiones que emergen con las prácticas y visiones de la población local.

El análisis en ambos casos se organiza en función de los siguientes ejes de discusión: i) cómo se definen/configuran esas situaciones de tensión espacial, ii) cuáles son las prácticas estatales que se definen para esas situaciones, iii) qué sentido de orden vehiculizan (en relación a la conservación y al acceso a la tierra/vivienda) y qué mecanismos concretos despliegan, y iv) cuáles son las prácticas de contraespacio que toman forma en esas situaciones de tensión e interactúan con las prácticas estatales.

### **Ocupación de tierras y orden territorial: la producción de espacios habitacionales como contraespacio**

En este apartado se aborda la producción de espacios habitacionales en algunos pequeños parajes rurales (Dos Hermanas, Laguna Azul y Tres Vecinos) localizados en torno a la ruta provincial n.º 17 en el nordeste de la provincia. Los asentamientos bajo análisis crecieron, particularmente, a partir del proceso de ocupación de tierras privadas (latifundios donde se desarrollaba la actividad forestal) que tuvo lugar hacia principios de la década de los noventa en el límite de los departamentos de San Pedro y General Belgrano. Dicha ocupación se inicia como resultado del avance del frente agrícola y la disminución de tierras fiscales disponibles, dando origen a un conflicto por la tierra que desde el 2004 está en vías de regularización, proceso que acentuó el crecimiento de los parajes desde ese momento (Figura 2).<sup>5</sup>

5 Este conflicto se resolvió en el marco de la Ley n.º 4093 en 2004 (hoy Ley XVI n.º 77), denominada “Plan de Arraigo y Colonización”, que ordenó la expropiación de tierras privadas para venderlas a precios subsidiados a los ocupantes. En los primeros años se resolvió la expropiación en algunas propiedades, pero en las propiedades más grandes (en los alrededores de los parajes analizados), tal expropiación demoró nueve años en concretarse. Los deslindes perimetrales y la entrega de boletos de compra-venta comenzaron a llevarse a cabo a principios de 2015 y todavía continúan.

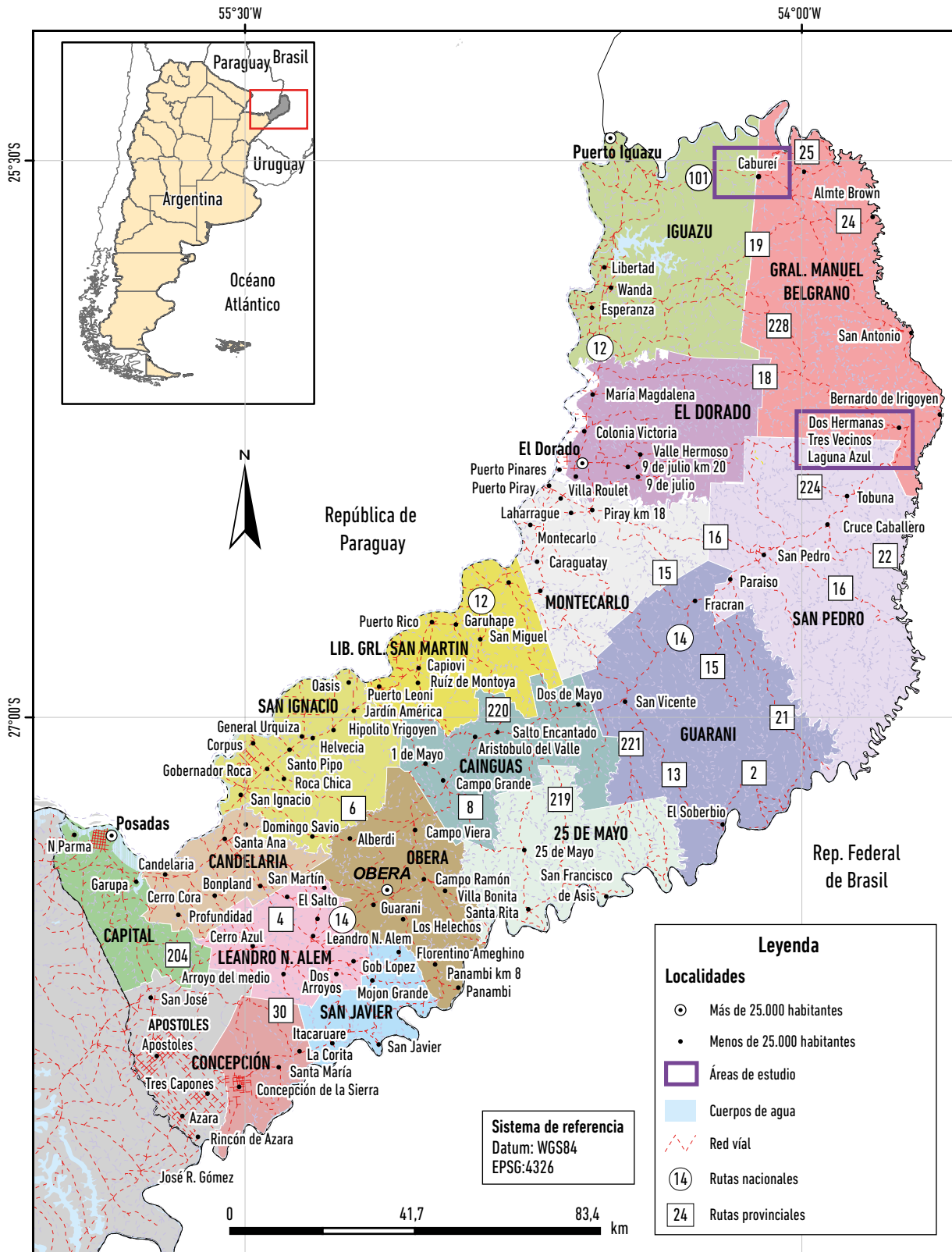


Figura 1. Provincia de Misiones y áreas de estudio.  
Datos: elaborado a partir de IGN 2015, INDEC 2010.



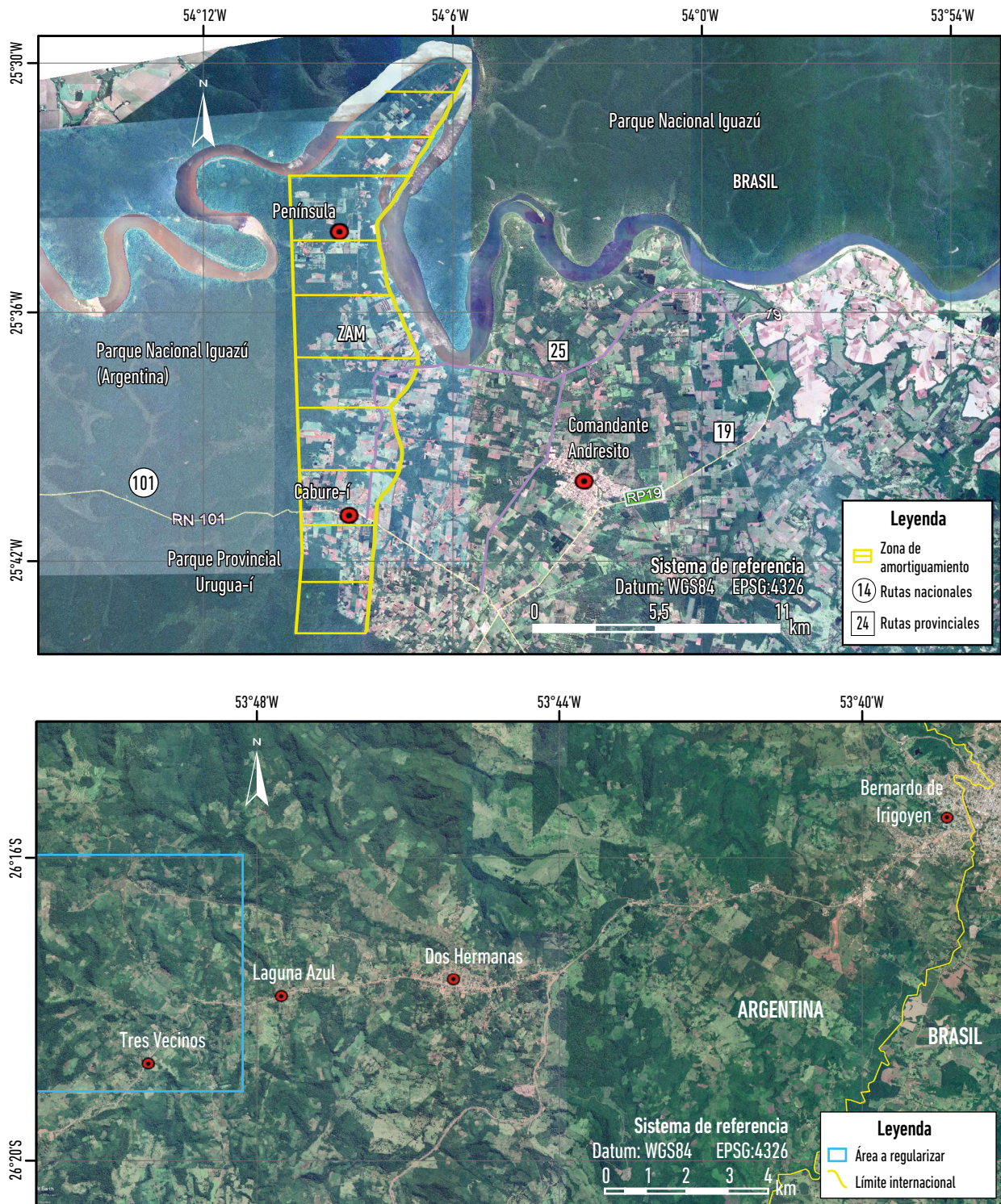
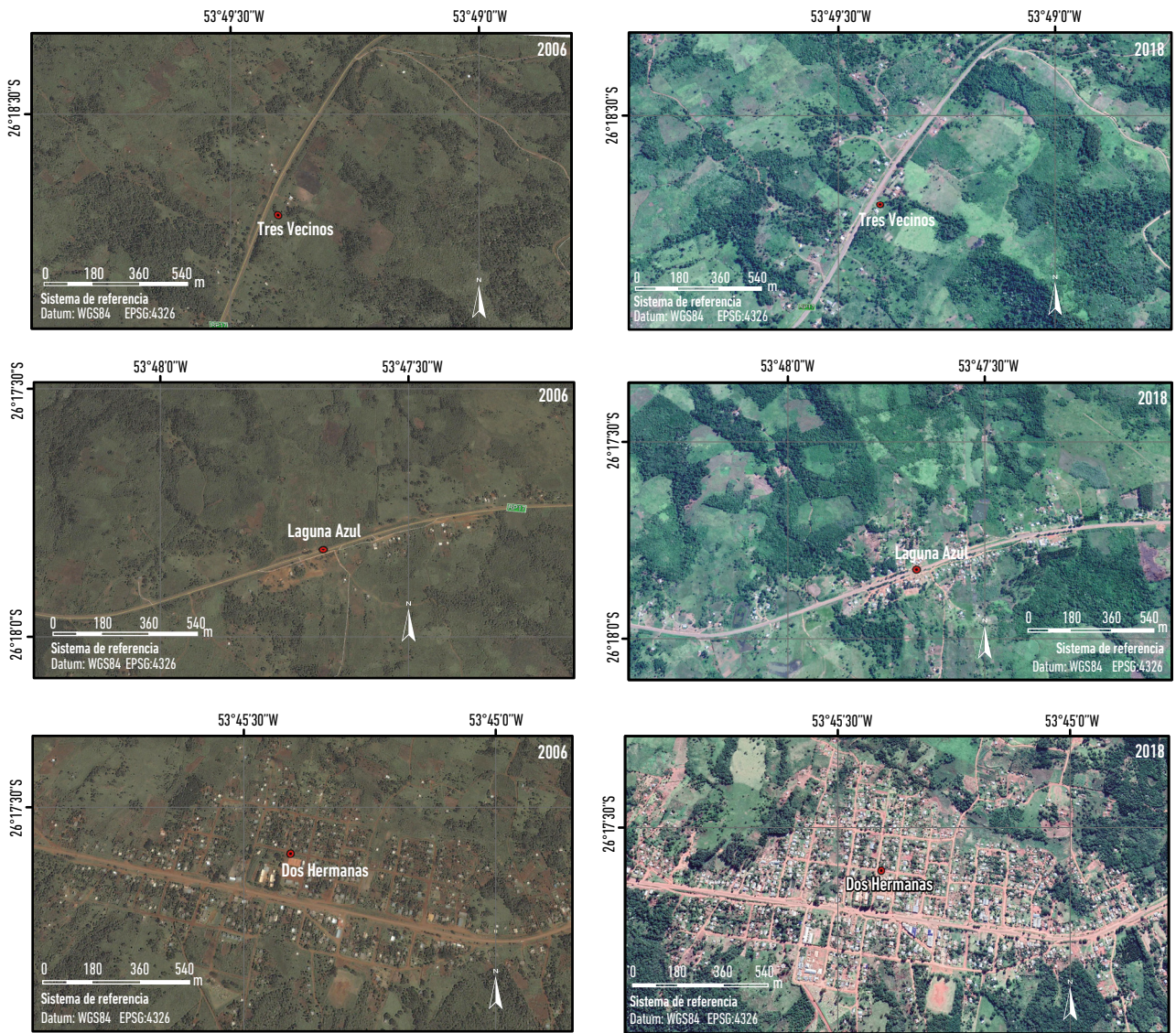


Figura 1. Continuación. Provincia de Misiones y áreas de estudio.  
 Datos: elaborado a partir de IGN 2015, INDEC 2010.





**Figura 2.** Crecimiento y densificación de los parajes Dos Hermanas, Laguna Azul (Departamento de General Belgrano) y Tres Vecinos (Departamento de San Pedro 2006-2018).

Datos: imágenes de Digital Globe y Google Earth, diciembre de 2006 y febrero de 2018.

El proceso de regularización de tierras dio lugar a otros reclamos, vinculados a la prestación de servicios. Así, se acordó la colocación del tendido de luz en torno a la ruta y la instalación de tanques de agua potable. Estos dos elementos, sumados a la estabilidad en torno a la tenencia de la tierra, condujeron a que un sector de los pequeños productores trasladara sus viviendas próximas a la ruta para acceder a estos servicios y a que otros pequeños productores y trabajadores rurales se vieran atraídos a instalarse por primera vez en esa zona.

La regularización de la tenencia que se está desarrollando comprende los lotes productivos (que pueden o no tener las viviendas de los productores) pero no los lotes que fueron ocupados solo para la instalación de viviendas (que son la mayoría de los lotes situados sobre la ruta, donde se localizan los parajes bajo análisis).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En los parajes de Tres Vecinos y Laguna Azul existen lotes destinados para vivienda que no entraron en la regularización. Además, pobladores que tienen sus chacras en la zona

Asimismo, solo comprende a aquellos lotes productivos mensurados en un determinado momento y no los que se ocuparon más recientemente. Así, se propone pensar que el ordenamiento derivado de la producción de estos espacios reproduce una situación de informalidad. De esta manera se configura una situación de tensión espacial entre la ocupación como mecanismo de solución al problema del acceso a la tierra y la vivienda —en términos de Abramo (2012), prácticas de resistencia motorizadas por la lógica de la necesidad— y lo que el Estado intenta regular y formalizar.

En lo que respecta a este apartado, por las propias particularidades del caso, se comienza analizando las prácticas de contraespacio, enfatizando las estrategias de auto-producción de vivienda y la interacción de la población con algunas políticas públicas; para luego dar lugar a las políticas habitacionales llevadas a cabo desde el ámbito estatal que, desde el análisis presentado en la investigación, tienen fines de OT.

#### **Estrategias de ocupación de tierras y autoproducción de vivienda como prácticas de contraespacio**

Teniendo en cuenta el contexto de tenencia de la tierra, es de interés indagar las prácticas concretas que producen esos espacios y que anteceden a las políticas estatales que intentan encauzarlas dentro de un marco legal y regulatorio. En primer lugar, se mencionan las formas de adquisición de la tierra y las lógicas que subyacen a ella. La existencia de tierra “vacante” es el principal motor de la ocupación de tierras y es, desde este análisis, un elemento de “desorden” intrínseco al orden territorial configurado históricamente en Misiones y, en particular, en el nordeste. La vacancia se da a partir de la no existencia de una ocupación efectiva de la tierra, más allá de que esa tierra tenga propietario. Esto permite pensar en un sentido de orden particular de esta población, basado en el criterio de posesión y no de titularidad. Asimismo, se pudo analizar que de aquello que sí son dueños (en ocasiones) son de las mejoras que se realizan en el lote, que se comercializan entre los pobladores, siendo la compra de mejoras otra de las formas de acceso a la tierra en un contexto de ocupación e informalidad. Otra forma común de acceso a la tierra (además de la ocupación) se puede

---

a regularizar, ocupan lotes para vivienda en el paraje Dos Hermanas. Asimismo, habitantes de Dos Hermanas tienen lotes en otras propiedades que no están enmarcadas en el Plan de Arraigo.

dar con la subdivisión de un lote a partir de lo que se denomina “fisión doméstica”<sup>7</sup> (Schiavoni 2006), siendo el caso más común en el paraje Dos Hermanas.

Al guiarse por criterios de posesión, las superficies y los límites de los lotes son acordados “de palabra”; de esta forma se discute por dónde se trazan los límites de las chacras o los lotes para vivienda, originando un catastro definido por y a partir de las negociaciones llevadas a cabo por los habitantes de estos parajes, que difiere del catastro oficial.

Una vez que se define el tamaño y los límites del lote, se despliegan una serie de mecanismos para la autoconstrucción de la vivienda (otra de las prácticas de contraespacio que acompaña la ocupación) tales como la búsqueda de recursos autónomos (materiales y simbólicos). Entre estos mecanismos pueden identificarse la activación de las redes de solidaridad y confianza, que se construyeron entre los pobladores a partir de la vecindad y proximidad, que dieron origen a los préstamos y “fiado” para la compra de materiales de construcción y a la ayuda con la mano de obra entre conocidos. También se identificaron los dispositivos económicos utilizados para la compra de los elementos de construcción que provienen de distinto origen: en algunos casos son recursos propios (salarios y jornales de la población que trabaja en el raleo forestal o en trabajos extraprediales), recursos del Estado otorgados en forma de subsidios como es la Asignación Universal por Hijo<sup>8</sup> —en adelante, AUH— o recursos de origen mixto. Para muchas familias de la zona, la AUH implica el único ingreso monetario por mes, complementando este ingreso con una producción en la chacra para el autoconsumo. Según referentes claves entrevistados desde 2010 (año en el que se comienza a implementar la AUH) se notó una transformación importante en la fisonomía de las viviendas, por ejemplo: cambio de la chapa de cartón por la de fibrocemento, la colocación de carpetas y cerámicos en la casa, colocación de aberturas y la construcción del baño instalado dentro de la vivienda. Otra estrategia que está comenzando a

7 Mecanismo a través del cual se cede una porción de la tierra para entregarle a un familiar que constituyó una nueva familia.

8 La AUH es un subsidio mensual que se otorga en la Argentina a uno de los dos padres de familia que reúna una de las siguientes condiciones: que trabaje pero no realice aportes jubilatorios, esté inscripto en el monotributo social o esté desocupado. Asimismo, implica el cumplimiento del calendario de vacación de los hijos y que concurran regularmente a la escuela.

tener lugar en los parajes, es la solicitud de préstamos personales de bajo monto disponibles para los beneficiarios de la AUH.

Es interesante analizar esto ya que permite pensar en la existencia de políticas que, si bien no estaban destinadas específicamente para la vivienda, terminan repercutiendo sobre esta, lo cual finalmente implica la presencia del Estado en estos procesos autoconstructivos desarrollados en un marco de informalidad. Sobre estos dos últimos temas se piensa una doble cuestión: desde cierto punto de vista, esta reapropiación de los recursos estatales a partir de las necesidades concretas funciona para materializar y reafirmar un modo de vida en un lugar, una forma de resistencia cotidiana, que se define como práctica de contraespacio en la medida que despliega mecanismos propios de ordenamiento que surgen de la población local y que desafían el orden territorial hegemónico. Pero por el otro lado, parte de la población busca de alguna manera asentarse en el territorio con el fin de encontrar estabilidad. En este sentido, puede pensarse como mecanismo de autogobierno, orientado a disminuir la movilidad y mudanza entre parajes, ya que la construcción de material imposibilita desarmar la vivienda para su traslado y además habilita la posibilidad de lograr un reconocimiento formal del Estado sobre esos lotes.

#### **Políticas habitacionales: ordenar para fijar**

La formación de estos espacios habitacionales es vista desde el Estado como una situación de desorden, en particular por la proliferación de nuevas unidades de vivienda que, en la mayoría de los casos, desbordan cualquier planificación que se haya realizado con anterioridad. Por ejemplo, en Dos Hermanas, el crecimiento del paraje implica la ocupación de tierras fiscales y privadas, la apertura de “picadas” (calles) para la accesibilidad y el tendido de servicios eléctricos desde los propios habitantes, por fuera de la única mensura realizada en 1983. Asimismo, dentro de los lotes mensurados, se han producido subdivisiones, compras y ventas que están fuera de los registros estatales. Esta irregularidad en la tenencia limita el tipo de políticas que se pueden implementar.

Otro elemento que es visto como desorden desde el Estado es la movilidad de la población entre parajes, ya que esto implica el despliegue de una serie de dispositivos espaciales a través de los cuales se reproduce la condición de informalidad. De acuerdo a lo que se pudo constatar en las entrevistas realizadas a referentes del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) y del

municipio de Bernardo de Irigoyen, las políticas habitacionales intentan frenar este proceso (como ocurre por ejemplo en Dos Hermanas, donde se llevaron a cabo el Plan Techo y el programa Mejor Vivir).<sup>9</sup> En estos casos, la política interactúa con las prácticas de la población local otorgándole cierto marco y forma legal a la informalidad, así sea constructiva (tipos de materiales, planos de construcción y procedimientos), o relativa a la prestación de servicios habitacionales (agua, luz, etc.). Es de considerar que si bien son políticas sectoriales de vivienda, tienen como fin, en última instancia, promover la fijación de la población en el territorio. En este sentido y siguiendo lo que se planteó en el marco teórico, puede pensarse como un mecanismo de gobierno (o autogobierno, si se observa desde el punto de vista de la población local), que buscan regular la movilidad de la población y la reproducción de la informalidad en lo que respecta, en este caso, al acceso a la vivienda.

#### **Naturaleza y orden territorial. Las políticas de conservación como ordenamiento**

La tensión entre conservación de la naturaleza y actividades productivas es una situación que suele plantearse como “problema de OT”. En el oeste del municipio de Andresito se ubica el paraje Cabure-í, una de las primeras zonas del municipio en ser pobladas. Con una historia marcada por los vaivenes de la industria maderera y la colonización, hoy en día Cabure-í está habitada por pequeños productores —una parte son extrabajadores de una maderera (Queiroz) en torno de la cual se organizó el paraje (Scalerandi 2011)—,<sup>10</sup> en su mayoría productores de tabaco y alimentos en situación de irregularidad con la tenencia de la tierra y muchos de ellos agrupados en la Cooperativa Cabure-í —en adelante, CC—.

9 El Plan Techo es un programa provincial, que tiene como fin mejorar la habitabilidad de la vivienda, a partir del cambio de los materiales del techo. El programa Mejor Vivir, es de ejecución federal y tiene como fin contribuir a la resolución del déficit habitacional; es destinado a viviendas que carecen de baño o cocina, no cuentan con instalación interna de sanitarios (agua y cloaca) o sus dimensiones no son las adecuadas para el tamaño del hogar que la habita produciendo el hacinamiento.

10 El aserradero y la laminadora que se instalaron en Cabure-í en 1943 y dieron origen a una villa obrera, cierran a mediados de la década de 1970; parte del personal es trasladado a una nueva planta en Eldorado, quedando otros desempleados (Scalerandi 2011).

El paraje está ubicado en el límite Este del Parque Nacional Iguazú —en adelante, PNI—, dentro de lo que este considera su zona de amortiguamiento —en adelante, ZAM—<sup>11</sup>, una franja de ancho variable de alrededor de 3 km desde su límite. Esto la vuelve área de intervención donde han venido desplegándose diversos proyectos y programas con el fin de volver a las actividades productivas más conciliables con los objetivos de conservación. Se consideran estas iniciativas un OT en la medida en que despliegan una serie de mecanismos que buscan regular y normalizar la apropiación y uso del espacio en función de un cierto orden. Se comienza analizando los mecanismos concretos que se despliegan, así como los sentidos de orden que vehiculizan y el lugar que ocupa la naturaleza en la construcción de estos sentidos. Más adelante, se analiza a Cabure-í en cuanto contraespacio, para resaltar otras prácticas que ponen en cuestión el orden espacial instituido, habilitando otros ordenamientos posibles.

#### La definición de la ZAM como ordenamiento

El PNI, creado en 1934, es de los más antiguos del país y ocupa 67.620 ha. Al igual que el resto de los parques nacionales y que las áreas naturales protegidas en general, se vale de la herramienta de la planificación y en particular la zonificación como “metodología central para establecer los lineamientos de administración de las acciones de conservación” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable 2017, 313). Desde nuestro punto de vista, la zonificación constituye uno de los mecanismos para desplegar un OT en base a criterios ambientales. Como parte de esta, se establece la ZAM en el límite Este. Desde hace ya varias décadas, se reconoce a este límite como uno de “los más problemáticos [...], ya que casi en su totalidad está en contacto con terrenos privados con intensa actividad agropecuaria” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable 2017, 315). El patrón de ocupación de la zona es bastante diferenciado entre el sector Norte (Península): chacras de en promedio 100 ha, asignadas a colonos capitalizados en el Plan de Colonización de Andresito, que actualmente producen

en su mayoría yerba; y el sector Sur (Cabure-í): parcelas de 5-10 ha promedio, en su mayoría ocupantes sin título de propiedad, productores de tabaco, alimentos para subsistencia y más recientemente algunos productos para comercialización (mandioca y derivados, dulces y conservas, hortalizas y frutas).

El PNI no tiene autoridad para decir qué puede y qué no puede ser hecho en la ZAM, debido a que esa zona no integra su territorio. La capacidad de injerencia del PNI se limita entonces a la promoción, persuasión/disuasión, trabajando con los productores (como se observa, particularmente con algunos) en la transformación de sus prácticas. A nuestro modo de ver, se abre aquí un campo interesante para retomar lo planteado por Moreira ([2002] 2011) y analizar cómo el OT se realiza no solo a través de reglas que prohíben o habilitan usos, sino también a través de otro tipo de acciones. Puede pensarse que la ZAM, si bien no está reglada, puede normarse: no existen reglas que —prohibiendo o habilitando ciertos usos y no otros— definan la ZAM, pero sí la intención, por parte del PNI, de instaurar un “deber ser” para esa zona, a través de la difusión de valores y prácticas de conservación y producción particulares y del desarrollo de programas y proyectos productivos específicos.

Aparece aquí, entonces, la cuestión de los mecanismos concretos que se despliegan en este caso para zonificar/ordenar el territorio y los sentidos de orden que vehiculizan. Crear esta ZAM supone el desarrollo de una serie de iniciativas (programas, proyectos)<sup>12</sup> con el fin de promover la reconversión productiva (procurando principalmente que abandonen el tabaco) y, en términos más generales, la difusión de valores de conservación entre los habitantes.

Nuestro análisis se enfoca en la zona de Cabure-í porque allí el PNI viene concentrando sus acciones, debido a que, de acuerdo a los propios referentes del Parque consultados, en el sector norte de la ZAM el estado de conservación del monte es mejor: las chacras son mayores y quedan remanentes de bosque más grandes en su interior.

11 Se dice que el PNI *considera* a esta zona como de amortiguamiento porque, en efecto, la ZAM no está aún definida formalmente: en los planes de manejo del Parque se declara la intención de establecer una ZAM en el límite Este (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable 2017) pero no existe aún una delimitación oficial, ni normativas específicas que regulen los usos de suelo en esa franja.

12 Los programas más importantes en términos presupuestarios se realizaron en conjunto con las agencias internacionales JICA (Japón) y AECID (España) (Ferrero y Gómez 2012). En 2007 el parque inició un trabajo de asistencia técnica con el objetivo de “aportar una alternativa de desarrollo sustentable que pudiera minimizar el cultivo del Tabaco” (Entrevista a funcionario del PNI, junio de 2016). Como objetivo y resultado de este proceso, se formó la Cooperativa Cabure-í.



Aunque también agregan otro motivo: que los propietarios de estas chacras no suelen residir en ellas sino en el pueblo (Andresito), por lo cual trabajar con ellos es más difícil. Desde nuestro punto de vista esta intervención diferencial viene, si no a reforzar, al menos a reproducir una asimetría existente, intrínseca al orden territorial dominante en la provincia, que se funda en la mirada diferencial sobre el “colono bien establecido”, más propenso a conservar, respecto del “colono pobre”, más propenso a depredar. Esta interpretación se basa en el hecho de que si bien es cierto que las parcelas más grandes aún conservan monte en su interior, la tendencia actual indica que la superficie cultivada con yerba (cultivo predominante en esa zona) va en aumento a expensas de la eliminación de la selva, al mismo tiempo que la necesidad de leña para los secaderos aumenta la presión sobre la misma (Entrevista a funcionario del PNI, septiembre de 2018), a lo que se puede agregar el alto uso de agroquímicos involucrado en el manejo de los yerbales. Además, según datos del propio PNI, a nivel municipio es considerablemente mayor la superficie ocupada por yerbales (82%) que la destinada a tabaco (13%) o a otros productos (mandioca, maíz, hortalizas, té). Lo cual conlleva poner en cuestión la insistencia solo en el impacto ambiental de la producción del tabaco (cultivo producido mayoritariamente por los pequeños productores), y no en otras actividades desarrolladas a gran escala por grandes productores y empresas (como la yerba y la forestación) que son tomadas como dadas, como cuestiones que escapan a la capacidad de injerencia del Parque.

Además de la implementación de proyectos productivos, otro de los mecanismos concretos de OT —tal como se entiende en este trabajo—, es la educación ambiental —en adelante, EA—. El análisis de las iniciativas de EA resulta especialmente útil para pensar los vínculos entre los sentidos de orden y los esgrimidos en torno a la naturaleza (la conservación, el ambiente, la ecología), que cumplen un importante papel en la legitimación de aquellos. La EA, tanto en espacios institucionales como la escuela de Cabure-í o en el trabajo cotidiano con los productores, es una herramienta que el PNI considera prioritaria en su trabajo a los fines de promover que los productores internalicen una nueva ética ambiental más acorde con los objetivos de preservación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable 2017). Se trata de difundir valores e ideas que hagan a los productores cambiar sus prácticas; los temas principales tienen que ver con la caza de fauna silvestre, la extracción de madera y otros recursos de

la selva; en menor medida, se vinculan con los manejos agronómicos, por ejemplo, el uso de agrotóxicos.

Siguiendo a Latour (2017), se propone pensar a la naturaleza como “orden”, en el sentido de que las apelaciones a ella y otras categorías asociadas poseen una fuerte connotación ideológica, moral, con consecuencias en el modo de entender no solo la naturaleza sino su par indisoluble, la sociedad.<sup>13</sup> El productor, que antes debía “limpiar” el monte para ser productivo, ahora es llamado a conservar para ser sustentable,<sup>14</sup> lo cual supone el cambio o abandono de algunas prácticas tradicionales, como la caza. La naturaleza funciona entonces como norma; es una “naturaleza normativa”: cazar atenta contra la conservación de la fauna silvestre, por ende debe ser sancionada como práctica, no solo legal sino también moralmente. Para ello, se la califica (y aquí el papel de la EA es clave) como una actividad negativa, antinatural, insustentable.<sup>15</sup> Se propone pensar que esta dimensión normativa de la naturaleza juega un papel fundamental en relación con la dimensión del autogobierno a través de la cual el OT se construye. La internalización de pautas de conducta —objetivo central de la EA— se revela aquí fundamental y las apelaciones a la naturaleza vehiculizan una ética ambiental particular, mandatos sobre cómo ser y cómo no ser en relación con el ambiente; prescripciones que, al tiempo que inducen conductas particulares, actúan legitimando y reproduciendo el orden territorial existente.

13 Excede a los objetivos de este trabajo el profundizar en una revisión de los debates sobre las implicancias del dualismo naturaleza/sociedad (tematizado en ocasiones como naturaleza/cultura). Es interés el apartarse de la tradicional visión dualista, que piensa a la naturaleza como dominio diferente y externo. Para profundizar estas cuestiones, ver Latour (2017) y Swyngedouw (2011).

14 El Plan de Colonización de Andresito establecía que, para la adjudicación de tierras, los colonos debían comprometerse a desmontar y poner a producir un determinado porcentaje de la parcela anualmente (Pyke 1998). También promovía el cultivo de tabaco, hoy denostado.

15 Independientemente de quién realice la caza (un colono que vive en una hectárea en el límite del parque, o un vecino de Andresito) y por qué motivos (para alimentarse, por deporte o entretenimiento, para la venta en redes de tráfico), el foco está puesto en la práctica individual (como si fuese posible pensar la práctica aislada de los sujetos, sus móviles, sentidos y las configuraciones que explican dichas prácticas), y en sus impactos sobre la “naturaleza”.

### Conservar produciendo: Cabure-í como contraespacio

Tal como fue dicho anteriormente, la definición de OT que aquí se sostiene conduce a preguntar no solo por los dispositivos que actúan regulando la espacialidad en un sentido de orden hegemónico, sino también aquellos que actúan desafiándolo, a través de distintas formas de uso y organización del espacio.

Los habitantes de Cabure-í son pequeños productores, muchos de ellos agrupados en la CC que, como se dijo, surgió como consecuencia de las iniciativas implementadas desde el PNI en la zona. Gran parte de ellos son ocupantes de tierras privadas y algunos se encuentran en conflicto por la tierra con los titulares que las reclaman. La ocupación de tierras (como se planteó, dimensión intrínseca al OT configurado en Misiones) reviste la particularidad de situarse en una zona que el PNI define como de amortiguamiento, y en un contexto territorial y “epocal” en que el norte de la provincia viene consolidándose como bastión de conservación (Ferrero y Gómez 2012). En la disputa del orden territorial instituido, “lo ambiental” ocupa un lugar central: al mismo tiempo que desnaturalizan la propiedad privada como orden normal, “natural”, los productores organizados en cooperativa esgrimen argumentos que apelan a lo ambiental para justificar su permanencia en el lugar. En respuesta a las ideas y posicionamientos (por ejemplo, de algunos funcionarios del Parque) que los identifican como agentes de degradación, los representantes de la CC invierten los términos de la ecuación:

[...] vivimos al lado del Parque y gracias a nosotros, los campesinos, el pequeño productor, hoy tenemos Parque, porque si nosotros no estuviéramos, ¿quién sería acá?, quizá todo campo para sembrar soja transgénica [como ocurre en Brasil del otro lado de la frontera] o quizá como Alto Paraná<sup>16</sup> allá, con todos los pinares que están contaminando el agua. (Entrevista a referente de la CC, junio de 2016)

Los productores tienen sus propias formas de concebir el territorio, el ambiente, la naturaleza: la cuestión de la conservación se plantea como inseparable de la

16 Hoy Arauco Argentina S. A., empresa forestal de capitales chilenos, de 233.000 ha declaradas (9% del territorio provincial) en los límites del PNI y Parque Provincial Urugua-í. Actualmente se encuentra en conflicto con pequeños productores que denuncian contaminación con agrotóxicos. Luego de un proceso de lucha, la organización Productores Independientes de Piray logró la adjudicación de tierras antes pertenecientes a la empresa; la entrega aún no se ha efectivizado por completo.

dimensión productiva (la forma de conservar es produciendo, se conserva no “a pesar de” la producción sino “para” la producción, para seguir produciendo<sup>17</sup>) como así también de la cuestión de la tenencia de la tierra. Precisamente, por su presencia y trabajo en la zona (y no a pesar de ella), el ambiente selva, aunque degradado, se mantiene. Se trata de un discurso que se organiza en torno de lo ambiental, pero en función de intereses distintos a los que persigue una institución como el PNI. “No somos ambientalistas pero sí protegemos el ambiente”, afirma un referente de la CC (Entrevista a referente de CC, junio de 2016), dando cuenta de una intención de inscribirse dentro de lo “amigable con el ambiente” y al mismo tiempo distanciarse de ciertos posicionamientos ambientalistas. Contestar los sentidos hegemónicos sobre conservación (aquellos que buscan difundirse, por ejemplo, a través de la EA), supone contestar al mismo tiempo el orden territorial más general en el cual dicha conservación se inscribe. Se entiende que el Cabure-í de la CC representa una expresión de contraespacio en la medida en que, a través de prácticas materiales y discursivas, supone un cuestionamiento al orden territorial hegemónico que habilita nuevas formas de OT en las que conservar el ambiente, antes que restringir actividades y usos, implica repensar y rediseñar las formas de producir, lo cual supone a su vez un cambio en los sujetos, escalas y relaciones sociales que moldean el territorio.

### Conclusiones

El OT constituye una cuestión en torno a la cual distintos actores (estatales, académicos, organizaciones sociales) se posicionan, discuten y hacen propuestas. Si bien estas discusiones tienen larga data, en América Latina reaparecen con fuerza en las últimas décadas, en parte debido

17 Los referentes entrevistados consideran al tabaco una “plaga necesaria” (Entrevista a referente de CC, junio de 2016), que la mayoría “elige” por el hecho de que garantiza un mercado y el acceso a obra social y porque, al contar con pocas hectáreas para cultivar, otro tipo de producción es muy difícil de desarrollar. Al mismo tiempo, realizan acciones concretas para mantener y recuperar recursos como el agua (a través de proyectos de recuperación de vertientes, por ejemplo), a sabiendas de que sin esos recursos se dificulta la producción. “El rédito económico que sacamos con esa conservación es la venta de alimento” (Entrevista a referente de la CC, septiembre de 2017).

a la creciente conflictividad y movilización en torno a problemas territoriales, tanto en ámbitos rurales como urbanos. Sin embargo, los análisis y propuestas suelen partir y girar alrededor de algunos presupuestos teóricos que aquí se pusieron en discusión: que el antagonismo de intereses que da lugar al “desorden” puede neutralizarse; que el OT es algo que es necesario realizar (invisibilizando el hecho de que ya existe un orden territorial y un ordenamiento que lo despliega); y que existe un sentido de orden que se asume como lógico o “natural”.

Recuperando algunas discusiones teóricas relativas a las ideas de ordenamiento, orden/desorden, espacio/contraespacio y la idea de gobierno planteada por Foucault, se propuso pensar el OT como una dimensión intrínseca a la producción del espacio: aquella que está orientada a definir y regular las pautas de acceso y uso del espacio en función de ciertas ideas de orden y que contienen, a su vez, una dimensión intrínseca de gobierno/autogobierno en su despliegue. Esta perspectiva orientó el análisis empírico que, partiendo de la reconstrucción de algunas líneas centrales generales del orden territorial que se configuró en la provincia, buscó contextualizar las situaciones de “tensión espacial” analizadas en los casos.

Ensayar una idea de orden/OT a partir del caso nos sirvió para pensar en algunos de los mecanismos e ideas subyacentes que explican la reproducción de la desigualdad socioespacial como proceso histórico y que orientan un “deber ser” en relación con el acceso y uso del espacio (a veces, y a lo largo del tiempo, contradictorio). También nos permitió ver la permanente tensión entre un Estado que “deja hacer” pero también busca controlar (y uniformizar) bajo ciertas pautas, frente a las prácticas de la población, necesariamente diversas, de acceso y uso según sus propias lógicas y necesidades. En Misiones, como posiblemente en otros lugares, siempre existe algo que frenar, que contener, y siempre hay algo que desborda esta intervención, en un juego permanente orden/desorden, espacio/contraespacio. Las situaciones de tensión espacial que se recrean en la provincia son una expresión de esa complejidad.

Partir del análisis de ciertas situaciones de tensión espacial nos permitió ver las distintas prácticas y sentidos de orden a través de los cuales el OT se despliega, definiendo qué se puede o no se puede hacer o cuál es la norma en lo que respecta al acceso y uso del espacio. Así, se reconoció la importancia de la EA en cuanto mecanismo que se despliega (junto con la zonificación), y en la construcción de la ZAM, vehiculizando una naturaleza

normativa que ordena. En el caso de la producción de espacios habitacionales, se observa qué prácticas de la población local ordenan esos espacios, desde un sentido de orden fundado en la posesión y guiado por lógicas y criterios propios de acceso a la tierra para la vivienda que se acuerdan entre los vecinos. Las políticas habitacionales a su vez intentan regular esas prácticas desde un sentido de orden que asume la ocupación como situación irregular, de ahí que intervienen en algunos aspectos (por ejemplo, mejora de la vivienda ya existente) pero no en la formalización de los loteos.

Esta perspectiva teórica nos permitió también ver cómo interactúan las prácticas y sentidos de orden que despliega el Estado y la población local en torno a temas específicos. Pensar en clave de orden/desorden, espacio/contraespacio como caras de una misma moneda nos permitió ver la complejidad de esa interacción. Analizar el OT que se despliega a partir de las iniciativas del PNI (y los vínculos con el orden territorial preexistente) nos permitió observar que al tomar como objeto de políticas principalmente a los pequeños productores ocupantes (y no a los medianos y grandes), se reproduce la desigualdad del orden territorial, al tiempo que se habilitan o potencian prácticas de contraespacio (es de recordar que la CC surge de las iniciativas del PNI en la zona). En este sentido, también se logró observar la importancia que tiene la contestación a los sentidos hegemónicos sobre la conservación de la naturaleza en la configuración de ordenamientos alternativos: desde la CC, posicionarse en cuanto actores que conservan produciendo es una estrategia que ayuda a justificar su permanencia en las tierras que reclaman. Las políticas habitacionales (tanto de tierras, vivienda y servicios) despliegan mecanismos de OT pero, al mismo tiempo, funcionan como disparadoras de las prácticas de contraespacio, desde el momento que la población activa estrategias para acceder a estas políticas, trasladándose desde distintos puntos de la provincia, activando la ocupación de tierras y reproduciendo la condición de informalidad en la producción de esos espacios. La población local también redefine aquellas políticas que no son pensadas para los espacios habitacionales, utilizándolas en función de esas necesidades concretas. De esta forma, el análisis teórico nos permitió examinar esta producción de contraespacio como parte intrínseca y en diálogo al despliegue de prácticas de OT del Estado, activando mecanismos de gobierno-autogobierno.

Nuestro argumento no constituye una crítica al OT *per se*, en cuanto posible instrumento de política. Antes bien, se trata de un ejercicio analítico/crítico de cara a



complejizar y enriquecer la mirada y las discusiones sobre ese tema, tanto desde el ámbito público como académico. En última instancia, si se quisiera hacer una propuesta de OT, esta grilla analítica orientaría a identificar los mecanismos que subyacen, generan o reproducen las situaciones de desigualdad o tensión que se quieren revertir, y construir el problema de OT desde esa dimensión más subyacente, más que partir de la necesidad de “conciliar” intereses contrapuestos.

## Referencias

- Abramo, Pedro. 2012. “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas.” *EURE (Santiago)* 38 (114): 35-69. doi: 10.4067/S0250-71612012000200002.
- Arzeno, Mariana, y Mariana Ponce. 2014. “Las contradicciones de las políticas públicas: desarrollo territorial rural en la provincia de Misiones, Argentina.” *Cuadernos del Cendes* 31 (85): 69-93.
- Arzeno, Mariana. 2015. “Agricultura familiar y ordenamiento territorial rural: contradicciones e interrogantes en relación a la definición e implementación de políticas públicas en Argentina.” Ponencia presentada en las *IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales argentinos y latinoamericanos*, Buenos Aires, 3 al 6 de noviembre.
- Arzeno, Mariana, Francisco Fernández Romero, Emanuel Jurado, Lucila Muñecas, y Aymara Zanotti. 2017. “Políticas, prácticas y representaciones en relación con el ordenamiento del territorio, la agricultura familiar y la construcción de alternativas socio-espaciales. Casos en Argentina.” En *Temas de investigación y debate en la ciencia geográfica*, compilado por N. Finelli y M. Cardoso, 389-407. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. E-book.
- Arzeno, Mariana. 2019. “Orden, desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno.” *Estudios Socio-territoriales* 25: 1-16.
- Cabrales Barajas, Luis Felipe. 2006. “Geografía y ordenamiento territorial.” En *Tratado de Geografía Humana*, dirigido por Daniel Hiernaux y Alicia Lindón, 582-600. México: Anthropos.
- Cámara de Representantes de la provincia de Misiones. s.f. “Ley XVI n.º 77 (Antes Ley 4093) Plan de Arraigo y Colonización.” Consultado el 1 de marzo de 2019. <http://diges-tomisiones.gob.ar/uploads/documentos/leyes/LEY%20XVI%20-%20N%2077.pdf>
- Casalderrey Zapata, Constanza, y Lucila Muñecas. 2017. “El ordenamiento territorial como tecnología de gobierno: aproximación desde su implementación para la gestión de bosques nativos en Misiones y Río Negro.” Ponencia presentada en la *XII Reunión de Antropología del Mercosur*, Posadas, Argentina, 4 al 7 de diciembre.
- Das, Veena, y Deborah Poole. (2004) 2008. “El Estado y sus márgenes: Etnografías comparadas.” *Cuadernos de Antropología Social*, no. 27, 19-52.
- Díaz Lacava, Amalia. 2003. “Instrumentos para la planificación integral del uso de la tierra con sistemas de información geográfica: un caso de estudio en Argentina.” Tesis de Doctorado, Universidad de Humboldt, Berlín.
- Ferrero, Brian. 2008. “Más allá del dualismo naturaleza-sociedad: poblaciones locales y Áreas Naturales Protegidas en Misiones (Arg.)” En *El desarrollo y estudios rurales en Misiones*, compilado por Leopoldo Bartolomé y Gabriela Schiavoni, 177-202. Buenos Aires: CICCUS.
- Ferrero, Brian Germán, y Elías Raimundo Gómez. 2012. “Gobernabilidad y ambientalismo en la selva paranaense.” *Avá Revista de Antropología*, no. 20, 73-94.
- Foucault, Michel. 2016. *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gallero, M. Cecilia, y Elena Krautstoff. 2008. “Proceso de poblamiento y migraciones en la Provincia de Misiones, Argentina (1881-1970).” *Avá Revista de Antropología*, no. 16 (enero-julio), 245-264.
- Grinberg, Silvia Mariela. 2007. “Gubernamentalidad: estudios y perspectivas.” *Revista Argentina de Sociología* 5 (8): 95-100.
- Haesbaert, Rogerio. 2014. “Lógica zonal y ordenamiento territorial: para rediscutir la proximidad y la contigüidad espaciales.” *Cultura y Representaciones Sociales* 8 (16).
- IGN (Instituto Geográfico Nacional). 2015. *Cartografía SIG 250*. Buenos Aires: IGN, Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2010. *Censo nacional de población, hogares y vivienda*. Buenos Aires: INDEC.
- Kostlin, Laura. 2005. “Voces y silencios en la lucha por la tierra en Misiones.” Tesis de grado, Universidad Nacional de Misiones, Argentina.
- Latour, Bruno. 2017. *Cara a cara con el planeta: una nueva mirada sobre el cambio climático alejada de las posiciones apocalípticas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Massiris Cabezas, Ángel. 2002. “Ordenación del territorio en América Latina.” *Scripta Nova* 6 (125): 1. doi: 10.1344/sn2002.6.457.
- Massiris Cabezas, Ángel. 2008. “Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: desarrollo recientes.” *Proyección* 1 (4).
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. 2013. *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra*

- de los agricultores familiares en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 2017. *Plan de Gestión Parque Nacional Iguazú 2017-2023*. Consultado el 1 de marzo de 2019. [https://sib.gob.ar/archivos/ANEXO\\_I\\_PGiguazu.pdf](https://sib.gob.ar/archivos/ANEXO_I_PGiguazu.pdf)
- Moreira, Ruy. (2002) 2011. "O Espaço e o contra-espço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa." Em *Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamiento territorial*, editado por Milton Santos, 72-108. Rio de Janeiro: Lamparina.
- Presidencia de la Nación. 2007. *Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. Consultado el 1 de marzo de 2019. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>
- Pyke, Jorge. 1998. *La expansión de la frontera agraria en el nordeste de Misiones: el plan de colonización Andresito 1978-1983*. Documento de Trabajo del PISPAD 16. Posadas: Universidad Nacional de Misiones.
- Scalerandi, Verónica. 2011. "La fábrica en Cabure-í trabajados, campesinos y foresto industria en el noreste de Misiones 1930-1970." Tesis de Maestría en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- Schiavoni, Gabriela. 1993. "Agricultura familiar y diferenciación social en la frontera de Misiones." *Ruralia* 4 (1): 25-44.
- Schiavoni, Gabriela. 2006. "Ocupación de tierras e integración agroindustrial: reproducción de la agricultura familiar en el nordeste de Misiones (Argentina)." *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, no. 25, 5-25.
- Schiavoni, Gabriela, y María Cecilia Gallero. 2017. "Colonización y ocupación no planificada. La mercantilización de la tierra agrícola en Misiones (1920-2000)." *Travesía* 19 (1): 77-106.
- Sevilla Buitrago, Álvaro. 2008. "La ciudad y el eclipse de la experiencia. Notas para una historia crítica de la ordenación territorial." *Polis (Santiago)* 7 (2): 151-177. doi: 10.4067/S0718-65682008000100009.
- Sevilla Buitrago, Álvaro. 2014. "Hegemonía, gubernamentalidad, territorio: apuntes metodológicos para una historia social de la planificación." *Empiria Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, no. 27, (enero-abril), 49-72. doi: 10.5944/empiria.27.2014.10862.
- Swyngedouw, Erik. 2011. "¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada." *Urban NS1*, 41-66.

## Entrevistas

- Entrevista a funcionario del Parque Nacional Iguazú, junio de 2016.
- Entrevista a funcionario del Parque Nacional Iguazú, septiembre de 2018.
- Entrevista a referente de la Cooperativa Cabure-í, junio de 2016.
- Entrevista a referente de la Cooperativa Cabure-í, septiembre de 2017.

### Mariana Beatriz Arzeno

Doctora y Licenciada en Geografía (UBA). Investigadora de CONICET. Coordinadora del Grupo de Estudios Geografías Emergentes: políticas, conflicto y alternativas socioespaciales, del Instituto de Geografía (UBA). Docente de Geografía Rural, Departamento de Geografía (UBA). Temas de investigación: ordenamiento y conflictos territoriales, procesos políticos y resistencias socioorganizativas en torno a la producción/consumo de alimentos.

### Lucila Muñecas

Licenciada y Doctoranda en Geografía (UBA). Becaria doctoral de CONICET, con sede de trabajo en el Grupo de Estudios Geografías Emergentes: políticas, conflicto y alternativas socioespaciales, del Instituto de Geografía (UBA). Tema de investigación: políticas ambientales y orden territorial en el norte de Misiones (Argentina).

### Aymara Suyai Zanotti

Licenciada y Doctoranda en Geografía. Becaria doctoral de CONICET, con sede de trabajo en el Grupo de Estudios Geografías Emergentes: políticas, conflicto y alternativas socioespaciales, del Instituto de Geografía (UBA). Tema de investigación: autoproducción y autogestión del hábitat en asentamientos rurales como formas de ordenamiento territorial.