



Ordenar, regular, resistir Disputas políticas por el espacio

**Mariana Arzeno y Francisco Fernández Romero
(coords.)**

Mariana Arzeno, Constanza Casalderrey Zapata, Francisco Fernández
Romero, Emanuel Jurado, Lucila Muñecas, Aymara Suyai Zanotti

Ordenar, regular, resistir

Disputas políticas por el espacio

Mariana Arzeno y Francisco Fernández Romero (coords.)
Mariana Arzeno, Constanza Casalderrey Zapata,
Francisco Fernández Romero, Emanuel Jurado, Lucila Muñecas,
Aymara Suyai Zanotti



Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Decano Américo Cristófalo	Secretario de Investigación Marcelo Campagno	Consejo Editor Virginia Manzano
Vicedecano Ricardo Manetti	Secretario de Posgrado Alejandro Balazote	Flora Hilert Marcelo Topuzian
Secretario General Jorge Gugliotta	Secretaria de Transferencia y Relaciones Interinstitucionales e Internacionales Silvana Campanini	María Marta García Negroni Fernando Rodríguez Gustavo Daujotas Hernán Inverso
Secretaria de Asuntos Académicos Sofía Thisted	Subsecretaria de Bibliotecas María Rosa Mostaccio	Raúl Illescas Matías Verdecchia Jimena Pautasso Grisel Azcuy Silvia Gattafofi
Secretaria de Hacienda y Administración Marcela Lamelza	Subsecretario de Hábitat e Infraestructura Nicolás Escobari	Rosa Gómez Rosa Graciela Palmas Sergio Castelo Ayelén Suárez
Secretaria de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil Ivanna Petz	Subsecretario de Publicaciones Matías Cordo	Directora de imprenta Rosa Gómez

Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras
Colección Saberes

ISBN 978-987-8927-03-9

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA) 2021

Subsecretaría de Publicaciones

Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina

Tel.: 5287-2732 - info.publicaciones@filo.uba.ar

www.filo.uba.ar

Ordenar, regular, resistir. Disputas políticas por el espacio / Mariana B. Arzeno...
[et al.]; coordinación general de Mariana B. Arzeno; Francisco Fernández
Romero. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad
de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 2021.
274 p.; 14 x 21 cm. - (Saberes)

ISBN 978-987-8927-03-9

1. Geografía. 2. Ambiente. 3. Tierra. I. Arzeno, Mariana B., coord. II. Fernández
Romero, Francisco, coord.
CDD 910.01

Capítulo 1

Tierra, regularización y ordenamiento espacial

Mariana Arzeno

1. Introducción

“Sin una tenencia regular de las tierras rurales y urbanas, no hay ordenamiento territorial sostenible posible en el tiempo ni una adecuada conservación de los recursos naturales”.¹ La frase anterior corresponde a un exfuncionario del Gobierno de la provincia de Misiones, pero podría haber sido extraída de un documento de la FAO o cualquier otro organismo internacional, o de un libro académico sobre ordenamiento territorial.² Se trata de una idea tentadora, que permite al mismo tiempo delimitar un problema: la irregularidad en la tenencia (como uno de los elementos que impediría un ordenamiento sostenible, lo cual conduciría a un uso inadecuado de los recursos naturales) y al

1 *Misiones Online*, 31/1/2015.

2 Me refiero a la idea de ordenamiento territorial en tanto categoría normativa (Haesbaert, 2014) que predomina en el ámbito público y en parte del ámbito académico, definida como instrumento de política pública o práctica administrativa y como campo de estudio o área de formación profesional de carácter interdisciplinario, cuya finalidad es intervenir en la organización del uso y ocupación del territorio acorde a un modelo territorial deseable.

mismo tiempo la solución (habría que regularizar la tenencia para poder ordenar el territorio de manera ambientalmente sostenible).

La propia idea de regularización, así como la idea de ordenamiento sostenible, encuadra situaciones irregulares dentro de un cierto orden de cosas. El seguimiento de un estudio de caso donde desde hace treinta años la regularización de la tenencia de la tierra está en el centro de diversas disputas, demandas y propuestas, y teniendo en cuenta la forma concreta en que se está llevando a cabo en el presente, condujo a que me interrogue por el orden que trae esa regularización y también por las características del desorden que quiere ser encauzado, cuestión que busco abordar teóricamente en este artículo.

El caso de estudio es la regularización de la tenencia en Pozo Azul, área situada en el extremo norte del departamento de San Pedro, nordeste de la provincia de Misiones. Pozo Azul fue epicentro de un conflicto de tierras desde inicios de la década de 1990 pero que tuvo notoria resonancia a nivel provincial en la década de 2000. Dicho conflicto enfrentaba a familias “ocupantes”³ de tierras privadas y a las empresas que se presentaban como propietarias de las mismas. La estabilización de este conflicto (más que resolución) llegó de la mano de una ley denominada Plan de Arraigo y Colonización, sancionada en 2004 (Ley XVI N° 77, antes 4093). Esta ley, reconocida por las familias movilizadas como fruto de la lucha por la tierra, demoró nueve años en

3 Voy a referirme en distintas partes del texto a la categoría “ocupante” que es como suele conceptualizarse a los sujetos involucrados en procesos de ocupación de tierras a nivel provincial y es la categoría presente en los censos. En algunos casos voy a referir a ocupantes (sin encomillado) respetando el uso que se hace en la bibliografía citada. Prefiero desligar el proceso de ocupación de tierras como parte de la reproducción de las familias en el contexto misionero, de la calificación de los sujetos involucrados en esos procesos, a quienes considero poseedores de las tierras.

implementarse en algunas de las propiedades involucradas en el conflicto (aquellas que constituían verdaderos latifundios, de más de 30000 ha). La expropiación de las tierras ocupadas se concretó en el año 2013 y a partir del 2015 comenzaron a entregarse los primeros boletos de compraventa. En 2017 se creó el Municipio de Pozo Azul, otra demanda que emergió de la lucha por la tierra, un reclamo de reconocimiento en una zona que era definida, por los distintos actores involucrados y por diferentes motivos, como “tierra de nadie”.

Lo que voy a discutir en este trabajo es cómo se trató a lo largo de estos años y través de distintos mecanismos de incorporar a esa población dentro de ciertos parámetros productivos y de tenencia de la tierra, incluso alineándose con demandas que surgían de las propias organizaciones. A lo largo de estas páginas me propongo desandar ese largo camino de regularización a través del cual se intentó encauzar una situación históricamente definida como desordenada. El estudio de caso y todo el proceso que involucra me sirvió para avanzar en una idea teórica de orden y ordenamiento espacial⁴ que se desarrolla en la segunda parte del artículo. Solo a los fines expositivos me parece prudente adelantar que considero la regularización de la tenencia de la tierra como un mecanismo de ordenamiento espacial, entendido en principio y desde una mirada foucaultiana como tratamiento de las multiplicidades en el espacio, en función de cierto orden socio-espacial. Ordenamiento que revela una forma de gobierno orientada a “normalizar” el acceso a la tierra y que lleva como punto cúlmine, en este caso en

4 Hablo de ordenamiento espacial para referir a la dimensión espacial del ordenamiento, en línea con la discusión sobre orden socio-espacial que luego desarrollo. Esta concepción se diferencia de la idea más común de “ordenamiento territorial” que predomina en el ámbito estatal, donde el énfasis está puesto en el ordenamiento *del territorio*, entendido como sinónimo de “un área determinada”, generalmente delimitada jurisdiccionalmente.

particular, la creación de un municipio en lo que es el área de ocupación campesina que dio origen al conflicto.

En la primera parte analizo, a modo de contextualización, algunos puntos clave de lo que defino como “ecuación misionera” en lo que respecta al acceso y apropiación de la tierra en la provincia, observando los mecanismos centrales que operan en ese proceso y reproducen las situaciones de tensión y conflicto sobre las cuales pretende intervenir la política de regularización. En la segunda parte, analizo cómo la ocupación de tierras se transforma en un problema de gobierno y comienza a tomar forma un orden socioespacial en la provincia, idea en torno a la cual ensayo una conceptualización teórica. En la tercera parte analizo cómo elementos de este orden aparecen en el proceso de regularización y municipalización reciente de la zona de estudio. Por último, se presentan unas consideraciones finales.

2. Tierra, movilidad, concentración y conflicto: la ecuación misionera

En horas de la madrugada del 8 de abril de 2013, un operativo policial, por orden del juzgado de San Vicente, llevó adelante un violento desalojo de 150 familias que vivían en la picada⁵ La Colorada y en Puente Alto, dentro de las tierras que a partir de la sanción del Plan de Arraigo y Colonización en 2004 iban a continuar en posesión de la empresa Colonizadora Misionera. El resto de las tierras de la empresa habían quedado sujetas a expropiación desde el año 2004 para ser entregadas a las familias que se asentaban en ellas, aunque hasta ese momento (2013) tal expropiación no se había concretado. De acuerdo al subsecretario de Tierras y

5 Nombre con el que se designa localmente a los caminos que se internan en el monte.

los abogados de la empresa, las familias desalojadas no solo estaban en las tierras que quedaban para la empresa, sino que además no cumplían con los requisitos para entrar en las tierras afectadas por el Plan de Arraigo, dado que vivían allí desde hacía entre tres y cinco años (es decir, se trataba de una ocupación muy reciente). El hecho generó la movilización de las organizaciones en lucha por la tierra, realizando cortes en la ruta 17 hasta que finalmente las familias desalojadas fueron reubicadas en otras tierras. Varios referentes de la zona hacen mención a este episodio como aquel que condujo al Gobierno provincial, finalmente, a concretar la expropiación de parte de las dos propiedades (entre ellas Colonizadora Misionera) que seguían sin regularizar.

El hecho mencionado remite a un conflicto histórico en la provincia de Misiones, iniciado a principios de la década de 1990, cuando la ocupación de tierras privadas se había intensificado en esta parte de la provincia. Un censo realizado entre 2003 y 2004 por la Universidad Nacional de Misiones permitió tener un conocimiento más acabado de la problemática de ocupación de tierras en el nordeste de la provincia. De acuerdo con dicho censo, la ocupación afectaba a diez propiedades que sumaban 104.000 ha, de las cuales 59.000 ha estaban ocupadas por 1.648 familias (Schiavoni y Baranger, 2005). El conflicto, que involucraba a una parte de esas tierras y de la población, había dado lugar en 2004 a la sanción del Plan de Arraigo y Colonización, que ordenaba su expropiación y la venta a precios subsidiados a los “ocupantes”. Aunque en algunas de las propiedades involucradas se había avanzado rápidamente con la regularización, en las dos propiedades más grandes (Colonizadora Misionera y Puente Alto SA) la expropiación de la parte ocupada se había dilatado por distintos motivos ya analizados (Arzeno y Ponce, 2010) hasta el año 2013, justo luego del episodio

relatado. Esta indefinición dio lugar a toda una serie de situaciones conflictivas.⁶

Pero más allá de este caso puntual, el relato anterior remite a un fenómeno de larga data en la provincia: la ocupación espontánea de tierras, que constituye uno de los procesos más dinámicos y que mayores “problemas” genera al Gobierno provincial. Sobre todo cuando tal ocupación avanza sobre tierras privadas (como en el caso mencionado), porque es allí donde se crean los mayores conflictos y el Estado se ve obligado a intervenir y dirimir la discusión entre lo que se considera función social de la tierra, de lo que se considera usurpación y por lo tanto un acto delictivo y condenable. Es en estos contextos donde emerge la tensión entre posesión de la tierra sin título de dominio (el caso de las familias campesinas) y título de dominio sin posesión efectiva de la tierra (el caso de los empresarios). Es en este momento también donde la regularización de la tenencia se convierte en el instrumento principal para la resolución de los conflictos.⁷

En lo que sigue voy a examinar algunos rasgos centrales del proceso de ocupación de tierras en Misiones.

6 Otras dos propiedades de menor extensión (CATO SRL y Ferbuel) que quedaron incluidas en el Plan ya habían sido expropiadas para el año 2008. Sin embargo, la expropiación de la parte ocupada en estas dos propiedades de mayor extensión (Colonizadora Misionera y Puente Alto SA) se dilató, en cierta medida debido a que ambas empresas rechazaron los precios de la tasación realizada por el Estado provincial y le iniciaron juicio.

7 En este trabajo focalizo en la regularización que involucra a pequeños productores y trabajadores rurales de la provincia, aquellos que por su dinámica de reproducción fueron protagonistas de numerosos conflictos sobre todo en tierras privadas en manos de empresarios. No abordo los conflictos que protagonizan comunidades indígenas, que siguen luchando por el reconocimiento y acceso a la propiedad comunitaria de las tierras que habitan.

2.1. Las prácticas de ocupación

La ocupación espontánea de tierras es la forma en que se reprodujeron los productores familiares en la provincia por lo menos desde la década de 1940. Este proceso fue analizado en profundidad por la antropóloga Gabriela Schiavoni (1995, 2006), quien explica que las familias herederas de los planes de colonización planificada que se llevaron adelante desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX⁸ fueron avanzando sobre las tierras fiscales remanentes bajo la lógica de “conseguir tierras para instalar a los hijos” que iban formando sus propias familias. Dicha reproducción se enmarca en lo que se define como “modelo abierto” (Schiavoni, 2006, siguiendo a Bouchard, 1996) dentro del cual la reproducción no gira en torno a la transmisión de un único patrimonio, sino que la gestión de la propiedad corresponde a un sistema de valores que busca la reproducción de la mayoría de los hijos como agricultores (p. 11-12). Esta forma de reproducción dio lugar a agrupamientos espacio-familiares (Schiavoni, 1995) en la medida en que los hijos fueron siendo ubicados por el padre en parcelas cercanas o contiguas a su explotación, manteniendo vínculos de trabajo, al menos en la primera etapa de su instalación.

Dentro de este modelo de reproducción social, se desarrollan estrategias diferentes que se adaptan a las etapas de reproducción de la familia (expansión doméstica, fisión, reemplazo).⁹ Lo que es interesante destacar es que esta lógica

8 Desde la década de 1880, el territorio nacional de Misiones fue objeto de una política de colonización estatal y privada (encarada por empresas particulares), que remitía en sus características y considerandos a la Ley Avellaneda. Para el caso de Misiones, hubo una política muy activa orientada a la formación de colonias con agricultores provenientes de Europa, mayoritariamente del este. Esta política de colonización planificada se detiene en la década de 1940 (ver por ejemplo Gallero y Krautstoft, 2010).

9 De acuerdo con Schiavoni (1995, siguiendo a Meyer Fortes) la expansión corresponde al comienzo

de reproducción y de gestión de la tierra se guía por valores que difieren del modelo de sucesión patrimonial de un bien (que es el criterio reconocido por el orden jurídico formal). Además, en la ocupación espontánea, como plantea Schiavoni (2018) “la tierra no existe como superficie previamente objetivada sino que se constituye como tal en forma simultánea al poblamiento. Así, se ‘cortan chacras’ y se ‘marcan rumbos’ en base a la experiencia directa del espacio y a un saber derivado del habitar” (p. 2).

Este modelo de reproducción se vio facilitado inicialmente por la disponibilidad de tierras fiscales, en particular en el nordeste provincial, estructurado económicamente y en términos de poblamiento en torno a los obrajes y la explotación forestal.

El agotamiento hacia la década de 1980 de la reserva de tierras fiscales vacantes condujo a que en la década siguiente esta forma de reproducción de los productores familiares involucrara crecientemente la ocupación de tierras privadas, en algunos casos verdaderos latifundios, lo cual está ligado a la crisis de la explotación forestal¹⁰ y a la expansión del cultivo de tabaco (Schiavoni, 2006: 7, 8) que se hizo en base a la integración de pequeños productores (muchos de ellos asentados en esas tierras) en la fase productiva del complejo agroindustrial.

del matrimonio y la procreación, la fisión comienza con el casamiento del hijo mayor y concluye con el casamiento del hijo menor y el reemplazo que implica la sustitución de los padres por las familias de sus hijos.

10 Hacia la década de 1980 se produce la quiebra de varias empresas madereras que explotaban el monte nativo. El decaimiento de esta actividad se prolonga hacia la década de 1990. Las razones de esta crisis se vinculan con una degradación de los recursos maderables como resultado de la explotación de la que fueron objeto, pero además la actividad forestal enfrentaba un mercado consumidor constreñido y una baja de precios desde la década de 1980, lo cual derivaba en una pérdida de rentabilidad de la actividad (Krautstoft, 1991: 39).

Considero relevante detenerme en la forma en que se produjo esa ocupación en tierras privadas, que combina tanto las prácticas de reproducción de las familias ya descritas, como una evaluación particular que las familias hacen en relación con la disponibilidad de tierras para ocupar. Respecto a esto, Schiavoni (2005) describe que la ocupación espontánea de tierras privadas buscaba que las mismas reunieran ciertas condiciones: a) que no hubiera una ocupación efectiva por parte de ninguna empresa en actividad; b) que se tratara de “propietarios ausentistas”; c) que existieran deudas impositivas por parte de los propietarios (información generalmente provista por empleados estatales). Vale decir que la ocupación se realizaba sobre tierras que presentaban distinto tipo de irregularidades. De acuerdo con la autora, esta evaluación se realizaba considerando una mayor facilidad a la hora de regularizar la tenencia en un futuro. De alguna manera esto responde a que la ocupación de tierras privadas sigue la lógica de aquella en tierras fiscales, legitimada progresivamente a través de los procesos de mensura organizados por el Estado.¹¹

Sin embargo, no todas las situaciones de ocupación encuadran dentro de esta evaluación. Debemos considerar también otros casos, particularmente en las tierras privadas del caso de estudio, donde las referencias de los agricultores entrevistados dan cuenta de una ocupación promovida por las propias empresas madereras que administraban las tierras, que al tiempo que empleaban a la población en los obrajes permitían su permanencia en ellas.¹² Una serie de

11 Hubo a lo largo del siglo XX y en las últimas décadas distintas leyes y acciones que buscaban regularizar la tenencia en tierras fiscales. Por ejemplo, la Ley XVI N° 6 (antes Ley 480) sancionada en 1974. Durante la década de 1980 se implementaron los consorcios de mensura, compuestos de grupos de familias que obtuvieron permisos de ocupación (Nuñez y Kostiln, 2010, citando a Schiavoni, 1995).

12 La situación en relación con la tenencia de la tierra en lo que respecta a estas propiedades es poco

procesos dieron lugar a una ocupación permanente de los trabajadores de los obrajes, muchos de los cuales se dedicaron a la agricultura en esas mismas tierras. El siguiente relato de V., campesino y referente de la lucha por la tierra, muestra cómo se fue dando la dinámica de ocupación de propiedades en torno a la actividad forestal:

Yo principalmente nací en Cruce Caballero, de acá a 40 km por la ruta 14. Yo nací en una empresa. Mi papá laburaba para una empresa [...] que hacía forestación. Por eso te digo, toda la gente son de empresas, peones de empresas. ¿Qué pasa? Cuando esa empresa en que trabajaba mi viejo se fue, realmente hay que buscar otra empresa para laburar, porque la gente vivía del laburo en empresas. [...] En ese momento directamente campesinos no, pero producían ahí... por la forestación. Hacían su maíz, hacían su poroto... algo hacían, no es que quedaban solo en la plata, porque aprovechaban la limpieza, y encima el patrón te pagaba. [...] Bueno, entonces, [...] con la forma que las empresas fueron desarrollando también, fueron quitando laburos manuales de los hombres. Con las máquinas, con la tecnología avanzada y que se yo. Que hoy hay una máquina que cubre el trabajo de 50 tipos, que corta, que saca, que corta a la medida; [...] Y ese

clara. En el caso particular de estudio que estamos considerando, las tierras tenían propietarios ausentistas que delegaban su administración a personas que estaban vinculadas a la actividad maderera, que a su vez establecían contratos de explotación con obrajes que explotaban el monte nativo. Todo este entramado bastante complejo de actores hacía que fuera poco claro quién era el verdadero dueño de las tierras, cuestión a la que refieren las primeras familias ocupantes. En el caso de Colonizadora Misionera, uno de esos administradores en la década de 1990 se presentaba como "dueño de la propiedad", aunque en este caso y otros no se sabe concretamente cómo y en qué medida llegan a ese estatus (sobre el caso específico de esta empresa puede consultarse la tesis de Kostlin, 2005).

tipo de cosas fue quitando laburo. Entonces la gente se fue metiendo a producir. Y se fueron metiendo. Acá en la zona de Colonizadora principalmente en el 82 eran [...] tres familias nada más. [...] Y en ese momento mi viejo laburaba acá cerquita con otra empresa que está dentro mismo de Colonizadora, pero que era un pedazo que le tenían vendido a Freasa, que es un abogado de Buenos Aires. Bueno, ese Freasa tenía comprado 1.200 hectáreas de Colonizadora, acá pegadito nomás. Y mi viejo laburaba ahí con una topadora que hacía empuje para llenar de pino. Y cuando salió esa inflación que yo decía, mi viejo vino e hizo una chacrita, y nadie decía nada. Encima después laburó con Colonizadora un poco, sacaban madera; y ahí eran tres vecinos... (entrevista, septiembre de 2008).

El relato anterior es bastante representativo de las distintas historias de la ocupación de las propiedades en conflicto, que respondieron a distintos procesos: por un lado, como queda claro en el relato, la modernización de la actividad forestal que requirió menos cantidad de trabajadores. Por otro lado, la crisis de la producción forestal a la que remitió Schiavoni (2006) que generó el quiebre de las empresas madereras e hizo que los empleados permanecieran en las tierras e “hicieran chacra”.

Tanto en tierras privadas como fiscales, la ocupación se ha realizado de manera directa, sobre todo en etapas iniciales, pero progresivamente se consolidaron otras formas de acceso, como la compraventa de mejoras o el *brique* (trueque), dando forma a un mercado informal de tierras. Ambas modalidades son propias del “intercambio de la tierra en situaciones de frontera agraria (lo que se comercializa es el trabajo efectuado sobre los predios), las equivalencias fluctúan y resultan del arreglo entre las partes” (Schiavoni, 2008).

Se trata de un mercado no institucionalizado, donde los precios se establecen de manera individual y en función de las necesidades entre las partes. Schiavoni (2008) documenta en detalle las distintas situaciones y valoraciones implicadas en estas formas de mercado de tierras. En ninguno de los casos, los criterios de fijación de precios incorporan una evaluación especulativa. Un ejemplo basta para dar cuenta de estas valoraciones:

... un productor en fase de reemplazo *briqueó* su chacra de 38 ha, con plantaciones de yerba mate, por otra más pequeña (27 ha, sin plantaciones) que presentaba la ventaja de estar ubicada lindante con la explotación de su hijo. Obtuvo además el compromiso de la contraparte (un agricultor joven) de entregarle anualmente 1000 kg de tabaco durante 4 años (del 2000 al 2004), lo que le permitió mantener el contrato con la empresa. (Schiavoni, 2008).

Todas estas cuestiones permiten observar que los procesos de ocupación forman parte de estrategias de reproducción de las familias que demandan tierras para habitar y trabajar. Considerar el acceso a la tierra de parcelas delimitadas con títulos pertenecientes a determinadas personas como parámetro de lo legal (ya sea con permiso de ocupación o título de dominio) deja en el marco de la ilegalidad esa multiplicidad de estrategias de reproducción y gestión de la tierra, que de hecho ocurren bajo la mirada del Estado.

2.2. Ocupación y frontera política

Otro de los componentes de la ecuación misionera en relación con la tierra se vincula con la dinámica poblacional que genera el hecho de que la mayor parte del territorio

provincial es frontera con Brasil y con Paraguay. Esta cuestión, como analizaré más adelante, se convertirá en un elemento fuertemente asociado al “problema de la ocupación”.

De acuerdo con Gallero y Krautstoftl (2009) luego de la Guerra de la Triple Alianza el actual territorio de Misiones experimentó una afluencia de pobladores provenientes en su mayoría de los países limítrofes de Paraguay y Brasil. Desde 1890 y hasta las primeras décadas del siglo XX se produjo una colonización hacia Misiones desde Río Grande do Sul. Como plantea Gallero (2016), tanto la inmigración brasileña como la paraguaya, aunque mayoritaria, no fue considerada deseada, entre otras razones por cuestiones raciales. De ahí que se intentara contrarrestar la presencia de población de los países limítrofes con la promoción de la inmigración europea, o en algunos casos, inmigración brasileña pero de origen germánico.

En particular el nordeste provincial es un área de influencia brasileña. Como plantea Schiavoni (1998), la instalación espontánea de pequeños productores brasileños fue una constante en la estructura agraria misionera y ocurrió de manera paralela a la instalación del colono de origen europeo. Los productores brasileños practicaban la agricultura itinerante de roza y quema.¹³ Las representaciones oficiales, ya desde principios de siglo XX, caracterizaban a estos productores como campesinos extractivistas, de supervivencia, de origen negro, contraponiéndolos con la agricultura familiar *farmer* de origen europeo cuya instalación se promovía desde el Estado nacional (*ibid.*).

La inmigración de Brasil continuó a lo largo del siglo XX. En particular en el área de estudio, la expansión de la actividad maderera hacia la década de 1950 también constituyó

13 Este tipo de agricultura consiste en generar un claro en el monte o en la *capuera*, quemar de los árboles secos y sembrar las semillas entre los troncos.

un atractivo para población brasileña, que ingresó al país para emplearse en los obrajes y aserraderos. Por su parte, entre las décadas de 1960 y 1970 se produce otro flujo migratorio proveniente de Brasil, en este caso como resultado del proceso de modernización experimentado en el agro brasileiro. Esta población se asentó en tierras fiscales y propiedades privadas que estaban libres (Gallero, 2016; Winikor Wagner, 2015).

De acuerdo con Schiavoni (1998: 462), “en el proceso de ocupación de la frontera agraria de Misiones las dinámicas domésticas interpenetran las fronteras políticas y las biografías familiares expresan la permeabilidad de los límites”. Así, los agricultores del sur de Brasil que se fueron instalando en las “nuevas colonias”, “integran grupos domésticos que funcionan ‘transnacionalmente’; son familias ‘deslocalizadas’, con núcleos en otras fronteras agrarias de Brasil o Paraguay”.

A pesar de que en nuestra área de estudio el Censo de Ocupantes realizado en 2004 mostró que solo un 11% de los jefes de las unidades domésticas eran brasileños, la influencia brasileña puede verse de manera extendida en el idioma (el uso generalizado del portuñol),¹⁴ en lo fluido del contacto y tránsito diario entre la frontera y en el hecho de que muchas de esas familias son descendientes de brasileños, algunas de las cuales se fueron instalando en el país en distintos momentos.

En definitiva, estas redes familiares que se activaron en los procesos de ocupación, en este caso vinculando poblaciones de uno y otro lado de la frontera política, es muy

14 De acuerdo con Lantos (2019), el portuñol es la lengua de contacto que surge de la mezcla del portugués con el español. Según la autora (que además es maestra en una escuela del área de estudio), “en los ámbitos cotidianos, su uso es absoluto, el castellano se aprende en la escuela y su uso se limita a la institución. Por más que se aprenda, no hay una apropiación de la misma. Se siente, se crea, se piensa, en portuñol” (s/p.).

similar a las redes que activan los productores provenientes de otras partes de la provincia.

Todos estos procesos son parte ni más ni menos que de la producción de un espacio fronterizo (Benedetti, 2014) con un entramado singular de relaciones formado en torno a un límite internacional.

2.3. Ocupación y lucha por la tierra

Considero necesario definir brevemente cómo la ocupación en tanto práctica de reproducción de las familias de productores se convirtió en un tema a reivindicar en el marco de la lucha por la tierra, tomando como ejemplo lo ocurrido en Pozo Azul.

En su artículo “La construcción de los ‘sin tierra’ en Misiones”, Gabriela Schiavoni (2005) explica que la lógica común de la ocupación de tierras fiscales y privadas como forma de reproducción familiar “constituye una suerte de ‘inconsciente de clase’ que, sin embargo, no representa una matriz susceptible de engendrar un grupo de lucha”. Y destaca el trabajo de las organizaciones de apoyo que, cuando se inician las acciones de desalojo en Pozo Azul y alrededores a principio de la década de 1990, se orientó también a “introducir una ruptura con las prácticas de los ocupantes con el fin de constituir un colectivo de lucha” y proporcionarles “tecnologías de movilización y representación” (p. 8).

En efecto, en la medida en que las presiones para los desalojos se acentuaban y la intervención estatal no conducía a ninguna solución para las familias, la vía organizativa, la confrontación y la construcción de un colectivo de lucha con un discurso en torno a la tierra, constituyó el mecanismo a través del cual lograron, finalmente, el Plan de Arraigo y Colonización sancionado en 2004.

La ocupación de tierras privadas, una práctica a priori cuestionada de manera generalizada por la sociedad, sobre todo de parte de los sectores que tienen algo en propiedad y pueden generar rápidamente empatía con los propietarios de tierra que veían sus derechos de propiedad cercenados, requirió de una lucha que se dio también en el plano discursivo y simbólico. “La tierra para quien la trabaja” fue la bandera que levantaron en el marco de sus disputas por la tierra.

Parte de esa disputa generó también cambios en la forma en que se vinculaban con la tierra, por lo menos de parte de aquellos que cerraron filas detrás de la lucha, dado que implicó que revirtieran las prácticas de movilidad que formaban parte de sus estrategias. El arraigo pasó a ser al mismo tiempo una estrategia de lucha (demostrar que quieren la tierra para vivir y trabajar y no para “hacer un negocio inmobiliario”, que era la acusación que recibían) y también una demanda al Estado (generar alternativas económicas que les permitan llevar adelante una vida digna con el trabajo en la tierra).

Pero los procesos de ocupación de tierras privadas también exponen la condición irregular del ejercicio de la propiedad,¹⁵ por lo menos en el nordeste provincial, cuestión que las organizaciones se encargaron de visibilizar como forma de legitimar sus reclamos. Por eso considero necesario describir el origen y formas de gestión de estas propiedades, así como también los procesos recientes de concentración y extranjerización, cuestión que abordamos a continuación.

15 Por ejercicio de la propiedad entiendo las acciones y usos que los titulares (o quienes se presenten como tales) hacen de la propiedad, cómo efectivizan sus derechos o de qué manera los imponen en la práctica.

2.4. Concentración y propiedad

La cuestión de la tierra en la provincia debe enmarcarse en el proceso más amplio de producción de un espacio de frontera política y agraria. De hecho, el origen mismo de las grandes propiedades que hasta hoy perviven en el nordeste provincial tiene que ver con esa condición de frontera. En efecto, una vez consolidado el Estado nacional y sus límites territoriales hacia fines del siglo XIX, el actual territorio de Misiones fue objeto de una venta masiva de tierras (al igual que en otras partes del país hacia la misma época), lo cual determinó la existencia de enormes latifundios en manos de empresas nacionales y extranjeras que delegaron su administración a encargados o apoderados (Schiavoni y Gallero, 2017). Estos grandes latifundios tuvieron distintos destinos a lo largo del siglo XX. Algunos de ellos fueron subdivididos y vendidos en el marco de las políticas de colonización agrícola fomentadas por el Estado nacional desde fines del siglo XIX hasta la década de 1940. Otros, en cambio, permanecieron sin mayores subdivisiones, orientándose a la extracción de madera nativa en los obrajes, lo cual configuró un poblamiento y ocupación del territorio provincial de carácter itinerante, nutrido especialmente de población proveniente de Brasil y Paraguay.

En el área de estudio, donde perviven los grandes latifundios herederos de esa “concentración originaria” de la tierra, fueron los encargados o apoderados de las propiedades, junto con las empresas que organizaban los obrajes, quienes tuvieron, como vimos, un rol central en los procesos de ocupación que décadas después se intentó criminalizar.

De hecho, Schiavoni (2008) describe formas de uso y ejercicio de propiedad en algunas explotaciones forestales del nordeste que dan cuenta de una funcionalidad con la ocupación de las tierras. La autora afirma la existencia de

distintos tipos de arreglos entre propietarios y ocupantes, que revisten beneficios para los primeros. Entre otras situaciones menciona: a) la oferta de tierras a ocupantes a cambio de reforestar; b) el préstamo de tierras recién reforestadas para que los ocupantes intercalen tabaco; c) el permiso de ocupación para disimular la explotación ilegal de madera; d) convenios con ocupantes para la venta de la tierra que son incumplidos; entre otras.

Otras situaciones de concentración de la tierra (y de irregularidades de distinto tipo) se vienen dando en décadas más recientes no sólo en el área de estudio sino también en otras partes de la provincia. El caso paradigmático de concentración en la provincia es el de la forestadora Arauco, que a través de la compra de tierras de la empresa Alto Paraná, de colonos empobrecidos y de tierras fiscales llegó a ser dueña de un 8% del territorio provincial. La conflictividad en torno a las actividades de esta empresa ha ido *in crescendo* en los últimos años. Básicamente ha generado procesos de “cercamiento” de poblaciones campesinas que fueron quedando “ahogadas” entre los pinos.

En torno a la producción de yerba y a la ganadería, también se vienen dando procesos de concentración (en tierras privadas y fiscales) e irregularidades en relación con las formas de acceso a la tierra y los títulos de propiedad. Por ejemplo, una referente del municipio de Bernardo de Irigoyen explicaba en 2013 que se verificaban procesos de concentración en manos de un comerciante de Bernardo de Irigoyen en las tierras fiscales de la zona conocida como Piedras Blancas, así como también la creciente presencia de empresarios extranjeros (alemanes, brasileños y sirios) en la zona de estudio y municipios cercanos (entrevista, septiembre de 2013).

La forma en que se va generando esta concentración da cuenta de la existencia de mecanismos indirectos de

expulsión de la población. Una docente de la zona de Tres Vecinos relata el proceso de desplazamiento de población que tuvo lugar en Piedras Blancas:

... Piedras Blancas ahora está prácticamente despo-
blada, la ganadería avanzó y quedan re pocas fami-
lias... Salieron, fueron expulsadas por la ganadería.
[...] Hubo un caso acá [...] de una familia que quedó
encerrada entre dos terrenos de un mismo tipo y el
tipo puso portones para que no puedan pasar. Enton-
ces, los fue como obligando a salir (entrevista, octu-
bre de 2019).

Algunos referentes también hacen mención a la irregu-
laridad en relación con el acceso a la tierra de estos nue-
vos actores en escena. Por ejemplo, un diputado del Partido
Agrario y Social, que viene actuando junto con organiza-
ciones de lucha por la tierra, comenta casos de personas que
se presentan como si fueran dueños de tierras, “deteniendo
unos poderes sobre empresas y sociedades que ya han des-
parecido” y emitidos “por una misma escribanía de Buenos
Aires” (entrevista, septiembre de 2017).

Lo que me interesa destacar es que dentro del marco de
lo que se definiría como “legal” (en este caso, tener un tí-
tulo de dominio) se da todo un espectro de legalidades di-
fusos en lo que respecta a las formas de acceso a la tierra.
Si se me permite un desliz lúdico podría afirmarse que,
en definitiva: “título de dominio mata posesión”, a pesar
de que el ejercicio de los derechos de propiedad de los (su-
puestos) propietarios sea tan irregular como aquel que se
le adjudica a los “ocupantes”.

Asimismo, si atendemos a la nacionalidad de aquellos que
detentan la propiedad de la tierra y de los nuevos propie-
tarios, nuevamente vemos que la presencia extranjera,

cuestionada en el caso de los “ocupantes”, no es exclusiva de la producción familiar.¹⁶

2.5. Ocupación y márgenes del Estado

Situaciones como las anteriormente descritas constituyen uno de los típicos casos que, desde la mirada predominante (estatal y académica) en torno al ordenamiento territorial, son conceptualizados como un “caos que requiere un ordenamiento”. En artículos anteriores (Arzeno, 2019; Arzeno, Muñecas, Zanotti, 2020) discutimos la idea de desorden que emerge desde esa concepción, que suele aludir a la ausencia (o presencia débil) del Estado. En el caso de Misiones y en particular en el nordeste esta idea sigue estando muy presente en las explicaciones de los funcionarios que intentan lidiar con este tipo de situaciones conflictivas. Las discusiones sobre “márgenes del Estado” (Das y Poole, 2008) pueden ser productivas para pensar esta cuestión y alejarnos de la explicación dicotómica presencia fuerte/presencia débil del Estado. De acuerdo con esta idea, los márgenes son situaciones de límites difusos entre lo legal/ilegal, público/privado, planeado/no planeado. Se trata de situaciones donde el Estado está redefiniendo constantemente sus modos de gobernar y de legislar. En definitiva, consideramos que el despliegue del orden estatal contiene (y reproduce) una dimensión de desorden que es intrínseca a él (Arzeno, Muñecas, Zanotti, 2020).

De la misma forma es preciso desligar la idea de “presencia débil del Estado” como elemento definitorio del espacio de frontera. Como plantean Villela Lima da Costa y França

16 De hecho, el estudio realizado por Bidaseca (2014) sobre extranjerización de tierras, da cuenta de que la provincia de Misiones es la que presenta mayor porcentaje de tierras concentradas en manos de extranjeros (13,87%).

Oliveira (2014: 208), la circulación de mercaderías y de personas y la configuración de ciertos esquemas económicos en torno a las fronteras nacionales también definen una circulación de “dentro” y “fuera” del Estado: “eso impide una separación absoluta entre el Estado, representando el ‘bien’ y el orden, de un lado, y los individuos que realizan actos ‘ilícitos’, representando el ‘mal’ y el desorden”. De acuerdo con los autores:

Hay una gestión diferencial de estos ilegalismos (Foucault, 1997) en que los actores sociales toleran transgresiones a la ley, o actúan coercitivamente, definiendo quién puede y quién no puede infringir la norma legal, manejando la ley y su trasgresión en provecho propio. Ese procedimiento analítico nos aleja de una visión idealizada del Estado, muchas veces entendido como una entidad unitaria, homogénea, que operaría como ordenador único de la realidad (p. 208).

En esta zona de frontera, el Estado (nacional y provincial) ha tenido distinta participación, ha hecho y dejado hacer. Por lo tanto, toda la descripción precedente deja ver la dificultad de avanzar en definiciones absolutas relativas a la legalidad, dando cuenta de la plasticidad de las regulaciones que rigen en una sociedad cuando se despliegan en determinados lugares y momentos.

Sin embargo, en los últimos años el Estado provincial comienza a asumir una política mucho más activa en lo que respecta a la regularización de la tenencia de la tierra, acompañada de un discurso que pone a los productores familiares entre las prioridades de su política. Pero ¿qué es lo que llevó al Estado provincial a asumir una política sistemática de regularización? Sobre esta cuestión avanzaremos en el ítem siguiente.

3. Orden socio-espacial y el encuadre de la ocupación de tierras como problema de gobierno

En su libro “La gobernabilidad más allá de Foucault: un marco para la teoría social y política contemporánea”, David Vila Viñas (2014: 18) señala que:

... al mostrar la contingencia de los objetos de gobierno, de los procesos históricos en que se han formado, de los discursos que los agruparon y de las estrategias que proponen un determinado tratamiento de estos asuntos, se observa un vínculo muy notable entre la manera en que se configuran esos temas y los modos que se proponen para su gestión. Se trata de un vínculo entre la delimitación de los problemas de gobierno y las soluciones que se proponen a tales asuntos. Foucault (2002b: 107) ya proponía este “estudio de (los modos de) problematización”, ya que la actividad de gobierno no es solo una gestión de asuntos y de objetos preexistentes, sino que es precisamente la actividad de configuración y disposición de esos elementos. En definitiva es una actividad de problematización que adelanta las soluciones de gobierno. (Rose y Miller, 1992: 10).

Esta idea nos sirve para pensar los términos en que la ocupación de tierras se convierte en un problema de gobierno en un contexto histórico específico que se inicia hacia mediados de la década de 1980 y el lugar que pasa a ocupar la regularización de la tenencia de la tierra, o más bien, la “propietarización” de la tierra como única alternativa viable hacia un “desarrollo” y “ordenamiento territorial sostenible e inclusivo”.

Parto de considerar que un primer elemento de ordenamiento, de hecho, es la calificación de las formas de acceso y apropiación de la tierra de estas familias como “problemática”, desordenada, fuera de los marcos de la ley. Aunque el Estado reconoce estos problemas como responsabilidad de los propietarios y resultado de la distribución histórica de la tierra en la provincia, lo que se visualiza como problema que requiere una intervención con fines de ordenamiento es la ocupación. No solo de tierras privadas sino también de tierras fiscales.

El fenómeno de la ocupación de tierras tal como vimos acompañó toda la historia provincial. Sin embargo, fue visualizado como problema en algunos momentos y contextos y, como voy a mostrar a continuación, en vinculación estrecha con ciertos temas.

Uno de los elementos que contribuyó (y aún lo hace) a delimitar el “problema de la ocupación” es el flujo migratorio proveniente de países limítrofes. Esto ocurrió, por ejemplo, en las décadas de 1960 y 1970 cuando los flujos migratorios de Brasil, se intensificaban. A pesar de que la ocupación agrícola espontánea que dio origen a las “nuevas colonias” del nordeste surgía tanto del desplazamiento de agricultores de Brasil como del sur de la provincia, “el discurso geopolítico de la ‘frontera oficial’ identifica la ocupación agrícola espontánea mayormente con la nacionalidad brasileña [convirtiéndolo en un] problema de ‘soberanía nacional’” (Schiavoni, 1998: 453). Esta situación dio lugar a la definición de los departamentos de Guaraní, General Belgrano, San Pedro y 25 de Mayo como Área de Frontera Bernardo de Irigoyen (Gallero, 2016; Schiavoni, 1993), que se sustentaba en la representación de esa zona como caracterizada por la “falta de desarrollo”, “carencia de infraestructura de obras y servicios”, “vacío poblacional”, “falta de integración física y espiritual con la nación”. Entre 1978 y 1982, durante la

dictadura militar, tuvo lugar la colonización de Andresito, en el extremo norte de la provincia, que adjudicó grandes extensiones de tierra a quienes se definieron como “auténticos productores”, “población genuina”, seleccionados por su nivel de capitalización, nivel educativo y fundamentalmente su origen, que debía ser argentino, preferentemente misionero relacionado con las colonias más antiguas de la provincia, o bien extranjero pero no de países limítrofes. Esta colonización buscó reemplazar a la población original —mayormente obrajeros y agricultores provenientes de Paraguay y Brasil—, considerados “intrusos” y población no deseada (Pike, 1998: 11 y 19), que fue progresivamente desplazada o reubicada en las peores tierras y en menores extensiones (Díaz Lacava, 2003).

A pesar de que distintos autores a lo largo del tiempo dieron cuenta de la escasa incidencia de la presencia brasileña en la frontera (Arjon y Reboratti, 1978, citado en Schiavoni, 1998; Schiavoni, 1998), el relato de la “invasión” desde el país limítrofe y la asociación de la ocupación espontánea con los agricultores brasileños continuó en décadas posteriores en otros contextos. Por ejemplo, durante el conflicto de tierras en Pozo Azul, la ocupación se asociaba al accionar del Movimiento de los Sin Tierra de Brasil.

Pero más allá de la cuestión de soberanía que aparece en distintos momentos de la historia provincial, es la ocupación más sistemática de tierras privadas que se acentúa desde fines de la década de 1980 lo que se convierte en un problema central, dando lugar a una intervención estatal más directa en la materia. El “fantasma brasileño”, de última, se convierte en un elemento, entre otros, que va a ayudar a deslegitimar los reclamos en torno al reconocimiento de la posesión de las tierras, como voy a mostrar más adelante.

Otro elemento que cobra relevancia y contribuye a delimitar “el problema de la intrusión” como problema de

gobierno es el ambiental, en particular en relación con la cuestión de la conservación de la selva. En efecto, desde mediados de la década de 1980 y ante el avance de la frontera agropecuaria, se inició una política de corte conservacionista que tuvo su manifestación principal en el resguardo de enormes extensiones de tierras bajo distintas designaciones de áreas protegidas, lo cual agudizó el problema del acceso de la tierra, en particular para los pequeños productores (Schiavoni, 1998). A partir de este momento “la ocupación agrícola espontánea con baja inversión de capital se asocia a la degradación ambiental” (*ibid.*: 457). Como explica el antropólogo Brian Ferrero, la política conservacionista se orientó 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). Así “intrusión” y “depredación” pasan a ser términos estrechamente asociados a la ocupación de tierras en el nordeste misionero.

Por lo tanto, desde la década de 1990, la colonización agrícola a través de la ocupación de tierras debe ser controlada y regularizada. ¿Pero de qué manera? ¿En qué condiciones? Me interesa en el ítem que sigue sintetizar algunas normativas definidas desde el Estado provincial que desde la década de 1990 intentaron intervenir sobre el fenómeno de la ocupación, ya sea para prevenirla o para solucionar situaciones conflictivas, observando las fundamentaciones y discusiones a que dieron lugar, para reflexionar posteriormente respecto de cómo y en qué sentido se configura en la provincia un orden socio-espacial y la regularización de la tenencia, bajo ciertos parámetros, se convierte en un mecanismo de ordenamiento dentro de ese orden.

3.1. Regularización de la tenencia en tierras privadas y fiscales

El 21 de octubre de 1994 se dictó la Ley XVI N° 36 (antes Ley 3141) que tiene la finalidad de “regular la participación del Estado provincial en la regularización de la tenencia y dominio de la tierra privada”. Las discusiones generadas en el recinto legislativo dejan ver la preocupación que empieza a generar el avance de la ocupación en tierras privadas y los conflictos que empezaban a visibilizarse, sobre todo en casos donde la ocupación llevaba mucho tiempo. El espíritu de la ley, tal como puede leerse en esas discusiones, es beneficiar al pequeño productor, a partir de reconocer, por un lado, la creciente demanda de tierras, y por otro, la irregularidad de aquellos propietarios que no hacen un uso efectivo de ellas. La ley deja claro que se aplica en los casos en que “se trata de una ocupación espontánea de predios de dominio privado que hayan adquirido características tales que tornan impracticable todo otro tipo de solución jurídica para la situación creada” (diputado Krausemann, Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, 13/10/94). También se deja explicitado que quienes pueden enmarcarse dentro de la ley son aquellos ocupantes que hace diez años o más están en el predio (una modificatoria de esta ley dictada en el año 2000 baja la cantidad de años de residencia a ocho).

La intención de esta ley, de acuerdo a la exposición de uno de los diputados, es:

... regularizar la tenencia del dominio de las tierras privadas de aquellos fundos cuyos propietarios no se encuentran en la provincia de Misiones, se encuentran en otras provincias o en el exterior y en el cual la ocupación de tierras se está dando ya hace décadas y hasta el día de la fecha no se ha podido llegar a una solución definitiva para que estos pequeños product-

res puedan arraigarse definitivamente y puedan tener una unidad de producción y a partir de allí afianzarse definitivamente cultivando especies o cultivos leñosos o preservando los recursos naturales como es el suelo y fundamentalmente nuestros bosques. (Diputado Krausemann, 13/10/94, *ibid.*).

Aquí se reconoce el problema de la ocupación como una resultante de una situación irregular en relación con el ejercicio de la propiedad de los titulares de esas tierras: no están ejerciendo actos posesorios de ellas (cuestión que es similar a lo que ocurre en otras partes del país). Por otro lado, se destaca la dimensión temporal de esa ocupación (décadas) y la necesidad de regularizar no sólo para arraigar a la población, sino también para preservar los recursos naturales, “fundamentalmente” los bosques. Es decir, ya toma forma la asociación regularización-arraigo-conservación.

Esta ley pretende pautar la participación del Estado como mediador entre la parte propietaria y el ocupante, buscando el avenimiento del propietario para vender la tierra. Esto requiere acordar entre las partes un precio de venta que propone el Tribunal de Tasaciones de la provincia. De alguna manera el Estado se vuelve garante para ambas partes de la concreción del acuerdo de venta. Claro que la efectividad de esta normativa depende de la voluntad del propietario de acceder al acuerdo, lo cual no siempre ha ocurrido. Tal como adelantaba un diputado en el recinto durante la discusión de esta ley:

... si nosotros no fijamos una presión hacia el propietario de las tierras con un impuesto alto o algo por el estilo, esto no vamos a lograr porque el propietario no tiene ninguna obligación, va a esperar que se armen los grandes escándalos, las grandes manifestaciones,

marchas, las patotas, como definimos la semana pasada, etc. Pero esto no se va a solucionar con esta legislación. (Diputado Torres, Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, 13/10/94).

Por lo menos para el caso de estudio, pudimos corroborar que la aplicación de esta ley no arrojó ningún resultado, debido a que, como testimonian algunos referentes de la lucha por la tierra, en las mesas de negociación con los propietarios, nunca lograron llegar a un acuerdo por el precio de las tierras y la superficie a ceder. Esto fue lo que condujo, en los primeros años de la década de 2000, a reclamar la expropiación como vía de solución del conflicto, cuestión que se logró con la sanción del Plan de Arraigo y Colonización en noviembre de 2004.

Es justamente la vía expropiatoria aquella que interviene cuando la Ley XVI N° 36 (antes Ley 3141) no resulta efectiva, aunque esta vía no es propiciada por el Estado provincial sino que surge como alternativa frente a la presión social que ejercen las organizaciones campesinas. El Plan de Arraigo y Colonización fue de hecho la primera ley que buscó regularizar la tenencia a partir de una expropiación. Un antecedente más reciente es el de la expropiación de 600 ha a la empresa Arauco, que todavía continúa en proceso de ejecución.

Como plantea Barbeta (2015), esta vía no hace más que ratificar los derechos de propiedad privada. Aun cuando el “espíritu” de estas leyes parte de reconocer los derechos posesorios de los “ocupantes” y cuestionar los derechos de propiedad de las empresas (por el hecho de incurrir en distintas irregularidades o por la forma en que concentraron tierras), en definitiva el Estado termina comprando esas propiedades, por lo tanto reconociendo su propiedad.

En lo que respecta a la regularización en tierras fiscales, también se inicia una política activa en la materia. Para fines de la década de 2000 el Gobierno provincial estimaba la existencia en la provincia de alrededor de 250000 ha ocupadas, y afirmaba que ya no quedaban tierras fiscales disponibles (*La Voz de Cataratas*, 7/1/2010). En ese contexto y a la luz de la creciente conflictividad que se venía desarrollando en la provincia, se sanciona en el año 2009 la Ley XVI N° 100 (antes Ley 4502), denominada Plan Extraordinario de Regularización del Dominio de Tierras Fiscales, cuyo objetivo es el de “transferir los inmuebles de propiedad fiscal, en todo el ámbito de la Provincia, a las personas humanas o jurídicas que acreditan la ocupación real y efectiva del inmueble con anterioridad al 31 de diciembre de 2008” (en el año 2017 se introdujo una modificación definiendo como fecha el 31 de diciembre de 2015).

Un informe del año 2016 señala que entre 2007 y 2015, que es cuando se asume una política activa de regularización, fueron escrituradas 35000 ha de tierras fiscales, con 3300 títulos de propiedad entregados. Asimismo, se adquirió una superficie de 55683 ha de propiedades para resolver el problema de tenencia de 3315 familias (*Misiones Online*, 25/7/2016).

Por lo tanto, la institución de la ocupación como problema fue acompañada de una política sistemática de regularización en toda la provincia, no solo en tierras privadas donde se dan las situaciones más conflictivas sino también en tierras fiscales. Y esta política apunta a un “saneamiento de títulos” y, desde nuestro punto de vista, a un ordenamiento espacial en la medida en que se va a buscar ajustar y controlar las formas de acceso a la tierra a través de la propiedad, que supone además la fijación de la población a la tierra.

Asimismo, la propiedad se postula como la forma en que *la sociedad* logra “sanarse”. Como bien destacan (Nuñez y Kostlin, 2010: 14 y 19) este tipo de regulaciones:

... representaría para el Estado una herramienta de transformación de una condición indigna/ilegal, hacia otra digna/legal, y como señala Bourdieu (1989) “creando-instituyendo-asignando” una nueva “condición” de colono, echando por tierra la condición de “intruso” impregnada por el sector privado a través de los medios de comunicación [...] Constituirse como propietarios es “existir” en un mundo capitalista que a través de la hegemonía del mercado otorga ciudadanía y, por ende, entidad pública.

Complementariamente en el año 2010 se sancionó el Decreto N° 384, que aprueba un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional suscripto entre el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo de la Provincia de Misiones, cuyo objetivo es “articular y ejecutar tareas de control y prevención de futuras intrusiones y/o asentamientos irregulares en tierras privadas y fiscales, tanto rurales como urbanas” (Ramírez, 2019).

La puesta en marcha de una política sistemática de regularización y de un decreto que intenta controlar la intrusión, busca establecer un freno a la movilidad y al mercado informal de tierras: la ocupación ya no será tolerada.

Pero, más allá de la política que a través de distintas leyes y acciones ha buscado regular el tema de la ocupación y resolver conflictos de tierras, tomando como caso más avanzado en este sentido la regularización en Pozo Azul, ¿cómo fue conceptualizado el problema de la ocupación-intrusión?, ¿qué representaciones se fueron construyendo?

3.2. Ocupación-intrusión: conceptos y representaciones en la práctica

Un primer punto a resaltar es una ambigüedad notable en algunos funcionarios en lo que respecta a su definición del problema. Es que la problemática de la tierra en la provincia, en continua reproducción, enfrenta a los funcionarios provinciales, de cualquier signo político, a tener que lidiar con la cuestión de la “intrusión” que afecta la propiedad privada. El concepto de posesión, en cambio, se encuentra menos presente y menos enfatizado por los funcionarios. Aunque es políticamente correcto reconocer los derechos a la tierra de aquellos productores que la habitan y trabajan en ella (lo que el Gobierno reconoce como “problemas históricos”), cuando se menciona el problema de tierras automáticamente se hace referencia a la necesidad de frenar “la intrusión de propiedades”, considerado, como vimos, un hecho delictivo, injustificado e indefendible. Con lo cual, la discusión sobre los derechos a la tierra que cobra visibilidad cuando surgen conflictos entre “ocupantes” y propietarios siempre pone sobre el tapete la difícil definición entre lo legal y lo ilegal o la diversidad de situaciones que emergen en la construcción de una legalidad en torno a la tierra. Para el caso del conflicto de Pozo Azul esto es notable.

Voy a ejemplificar esta cuestión aludiendo a dos situaciones: a) la referencia a distintos tipos de ocupación: la que genera derechos y la que no; b) el cuestionamiento a la ocupación en sí y su conceptualización como un hecho delictual.

El primer punto plantea para el Estado los mayores problemas a la hora de intentar regularizar la tenencia de la tierra en el área de estudio. Un funcionario del área de tierras del Gobierno provincial planteaba que:

... está el [ocupante] histórico y está el que... el nuevo... y que tiene cuasi una actitud delictual, porque está intruyendo un terreno, está sacando madera, está deteriorando un área; y eso hace que después esto que él ha dejado le transfiera [el terreno] a otra persona que está en su condición social un poco debajo de él. O sea, estamos operando un círculo vicioso totalmente perverso... (entrevista, septiembre de 2009).

Lo anterior puede estar haciendo referencia a situaciones muy diversas, pero que a priori resultan conceptualizadas como “delictuales”. Ya hice referencia a la práctica del *brique*, una estrategia llevada adelante por agricultores o exagricultores que encuentran en ella una forma de supervivencia. En el área de estudio (como en otras partes de la provincia), esta situación también puede aludir a las prácticas de compraventa de mejoras a través de las cuales muchos pequeños productores acceden a la tierra en distintos momentos de reproducción de la unidad doméstica. La observación realizada por el funcionario deja claro que existe una delgada línea entre lo tolerable (situaciones a las que se les reconoce derechos posesorios) y lo no tolerable (situaciones donde no se reconocen derechos posesorios y por lo tanto pasan a ser conceptualizados como delito). Esta mirada se refuerza haciendo alusión al “deterioro” (léase ambiental) que se adjudica a estas prácticas, todo lo cual conforma un “círculo vicioso totalmente perverso”.

El segundo punto (el cuestionamiento a la ocupación en sí y su conceptualización como un hecho delictual) enlaza con el anterior, porque en definitiva muestra que, por más que se diseñen normativas que reconozcan los derechos posesorios y algunas formas de ocupación resulten tolerables, en el fondo la ocupación aparece en primera instancia

como un hecho “fuera de la ley”. El relato de otro funcionario provincial ejemplifica esto:

De ninguna manera acompaño lo que por ahí algunos dicen, de que la tierra es de quien la trabaja. O sea, con ese concepto vos tenés un auto, y alguien viene y se sube al auto, y te puede decir el auto es de quien lo maneja... Lo ocupas, lo tenés ahí, y después de tres, cuatro años generas reclamos de derecho sobre eso que ocupaste ilegítimamente (entrevista, septiembre de 2009).

El hecho descripto en un ítem anterior referido al desalojo de ciento veinte familias en Picada La Colorada y Puente Alto, da cuenta de esta mirada predominante en torno al tratamiento que en la práctica está teniendo la ocupación de tierras.

El relato de los funcionarios no difiere de la mirada que los propietarios tienen sobre este tema:

Imaginate que en el jardín de tu casa se te metan a hacer una huerta... decís: “Che, pero pará, este es mi lugar, yo lo pagué, tengo el título de propiedad” y eso... Entonces vos vas a la comisaría de Caballito o Almagro y les decís: “Sres., les pido por favor, ¿me pueden sacar esta persona de acá atrás?”. Porque acá yo no le robé a nadie ni me instalé por ósmosis. Tengo el título compraventa, propiedad, propiedad privada... (propietario, entrevista, septiembre de 2008).

El paradigma de la propiedad privada se impone de esta forma y la propiedad es un elemento que define a las personas: el propietario es el legítimo dueño, el “ocupante” es un

intruso, más allá de todo el proceso y el contexto que condujo a que esa familia esté allí.

El tema de la ocupación de tierras privadas y el conflicto desatado en Pozo Azul reavivó también los temores en torno a la “invasión brasileña”, cuestión donde coinciden propietarios y funcionarios. Durante el período de escalada del conflicto (Kostlin, 2005), tal como mencioné más arriba, se buscó asociar la movilización de los ocupantes y la ocupación misma como una influencia del MST de Brasil en la provincia. Schiavoni (2005) se encargó de diferenciar las características de la ocupación de tierras en la provincia, un proceso silencioso, individual, vinculado a las formas de reproducción familiar, que luego se enmarca en un proceso reivindicativo y de lucha, del caso brasileño donde la ocupación de tierras es en sí misma una estrategia deliberada de lucha (ver, por ejemplo, Mançano Fernandes, 2005). De todas formas, la asociación que se hizo entre ambos procesos venía bien para deslegitimar el proceso misionero, fundamentalmente porque se alineaba con el mito de la invasión que, por una cuestión de soberanía territorial, no podía admitirse.

El mismo funcionario al cual ya remitimos nos aporta una mirada sobre este tema:

Acá hay otra cosa que ustedes tienen que tener muy clara, hay una demanda de tierras en la región, importante. Brasil, los Estados del sur, esto me lo dijeron a mediados del 2007 la gente del INTA: ellos tenían registrado como unas 10.000 familias de acampantes, gente que está esperando que el Plan de Reforma Agraria de Brasil les resuelva la situación que tienen. La disponibilidad de tierras está en el norte de Brasil y por una cuestión de idiosincrasia alguien que vive en el sur no va a ir al norte. ¿A dónde va a ir? Entonces, lo

que yo planteaba en ese momento a los brasileños era: yo no quiero ser el patio trasero de Brasil en este tema. Cuando uno ve los informes de Ecología en la frontera entre Yabotí y el Brasil, son 200 km de frontera de difícil accesibilidad. De un lado, propiedades con una transformación importante, dedicadas al cultivo. La pampa húmeda del Brasil está ahí. Y del otro lado, una zona agreste, selvática, en donde lo que se busca es la conservación (entrevista, septiembre de 2009).

Esta expresión permite observar cómo al presente la ocupación de tierras sigue apareciendo asociada a la inmigración brasileña, acá también conceptualizada como potencial “invasión”, en virtud de la magnitud de la problemática de tierras del otro lado de la frontera.

Pero la cuestión brasileña sirve también para enfatizar, con otros elementos, el carácter perjudicial de la ocupación de tierras en la zona. En este sentido, las representaciones que se construyeron históricamente en torno a la población inmigrante de países limítrofes se reactivan en estos contextos. Las siguientes expresiones son claras en cuanto a la calificación que les cabe a los “ocupantes”:

Acá, nosotros los argentinos tratamos demasiado bien a la gente. Y el brasileiro no deja de ser brasileiro, ese es el problema. Tercera generación y siguen *falando* portugués y con las costumbres de ellos que no les cambiás más. El paraguayo no, porque el paraguayo va a seguir escuchando su musiquita, pero sus hijos ya no. Seguirá hablando en guaraní, pero los hijos son argentinos, evolucionan más, se adaptan más. Pero los brasileiros no. Es gente de muy mala calidad. Como todo, hay gente que viene y trabaja, qué sé yo, pero la mayoría, esos que vienen y se meten en esos

lugares así, Pozo Azul y todos esos lugares... toda gente conflictiva (entrevista, funcionario del Ministerio del Agro y la Producción de Misiones, 2011).

El análisis anterior me permite poner en foco la forma en que algunos funcionarios conceptualizaron la problemática de la tierra en la provincia y en el caso de Pozo Azul en particular, para ver cómo se aborda en la práctica el problema de la ocupación, más allá de lo que queda planteado en las normativas. En esta implementación y en sus argumentos, se puede ver el sentido de orden que se activa en torno a la regularización, es decir, cuáles son los parámetros que se van estableciendo y definen el orden deseado, en términos de qué es legal/ilegal, regular/irregular; qué ideas reproducen, legitiman o cuestionan (en relación con la tierra, lo sustentable, etcétera); y de qué manera otras dimensiones (racial, de nacionalidad, de clase) de alguna manera se hacen presentes en la configuración de ese orden.

3.3. Ocupación y orden socio-espacial

En otro artículo (Arzeno, Muñecas, Zanotti, 2020), planteamos que las condiciones de ser frontera política de la provincia, frontera agraria del nordeste y de ser poseedora del último relictos de selva paranaense en buen estado de conservación se convirtieron en elementos que han influido en la configuración de lo que aquí llamo “orden socio-espacial” en Misiones.¹⁷ Esto se torna más evidente en un momento donde la disponibilidad de tierras fiscales sobre las que había avanzado la ocupación alcanza un límite y la

17 Si bien en ese artículo (y en Arzeno, 2019) se utilizó la idea de orden territorial, aquí voy a hablar de orden socio-espacial. Las reflexiones conceptuales sobre el tema me llevaron a considerar que esta idea se ajusta mejor a lo que quiero expresar en torno a la cuestión del orden y ordenamiento en este artículo.

dinámica de ocupación presiona sobre propiedades privadas. Si bien la ocupación de tierras era un fenómeno tan propio de la provincia como la tierra colorada, fundamentalmente se tornaba un problema cuando se percibía, como vimos, cierto incremento de la inmigración de países limítrofes y aparecía encuadrada dentro de políticas de seguridad y soberanía territorial. En las últimas décadas, si bien la frontera se convirtió en un espacio que une (Brasil como aliado comercial, un mercado enorme como oportunidad,¹⁸ la puerta de entrada de una de las principales rutas del Mercosur), también se acentuó la producción estatal de la frontera como separación que debe ser controlada, en particular cuando se trata de población campesina o pequeños comerciantes, cuyas estrategias de supervivencia no reconocen esos límites políticos y se basan en redes familiares y de amistad que los trascienden.

El ambientalismo por su parte logró sumar otro elemento a la configuración de ese orden, en el sentido de que ciertas prácticas (y en particular aquellas involucradas en la apertura de espacios para cultivar) atentan contra la conservación del monte nativo, que pasa a ser conceptualizado como “patrimonio” provincial. Aquí la mirada se vuelve hacia los “enemigos internos” que amenazan ese patrimonio. Este nuevo escenario suma políticas que intentan regular los usos de la tierra de acuerdo a ciertos parámetros ambientales que tienden a poner bajo la lupa las prácticas de los pequeños productores, invisibilizando o dejando en segundo plano el avance de la deforestación generado por la producción a gran escala (por ejemplo, la forestal, ver artículo de Muñecas en este libro). Desde el punto de vista ambiental,

18 Ver por ejemplo, recientemente, los intentos de expandir la producción de maíz transgénico en la provincia para abastecer la demanda de la ganadería brasileña (“Crecen los cultivos de maíz transgénico en Misiones y los debates continúan”, *El Territorio* 27/7/2019).

se asume que el acceso a la propiedad privada conducirá a que estas familias tengan mejores prácticas agrícolas.

Es en torno a la década de 1990 cuando se va configurando un orden socio-espacial donde la condición de frontera y de espacio selvático (patrimonio natural) pasan a definir un estatus ideal de colono argentino amigable con la naturaleza y es en este momento donde la regularización de la tenencia pasa a ser el principal mecanismo de ordenamiento espacial tendiente a regularizar (y al mismo tiempo “domesticar”) a los “ocupantes” que hasta ese momento venían resultando ingobernables. Ese orden comienza a expresarse en una serie de normativas, a las que hicimos mención, que intentan regular la ocupación, aunque dirigiéndose específicamente al sector de los pequeños productores (no así hacia otras formas de ocupación, como por ejemplo la que ejercen algunas empresas forestales que cultivan pinos hasta los bordes de cursos de agua y lagos, donde no está permitido cultivar).¹⁹

Habiendo llegado a este punto del análisis, me permito ensayar una idea teórica de *orden socio-espacial* y *ordenamiento*, que en términos muy generales insinuamos en la introducción de este artículo. Siguiendo al geógrafo Ruy Moreira, considero que la idea de ordenamiento supone una orientación hacia un fin (2011: 77) y ese fin, en sus términos más abstractos, es la producción o reproducción de un cierto orden, que es social pero también espacial: es una dimensión intrínseca a ese orden social, tanto en la forma como se expresa como en su propia configuración.²⁰ En base

19 Agradezco la observación de Lucila Muñecas sobre este punto.

20 De alguna manera esto está en línea con lo que plantea Porto Gonçalves (2001: 232), cuando refiere a que “el orden [social] tiene que ver con el modo como los seres están dispuestos, los unos en relación a los otros. Por lo tanto, el orden implica el ser/su lugar y el espacio que él conforma el ser conformado por el todo que constituye”.

a esta idea propongo pensar el *orden socio-espacial*²¹ como el devenir de reglas que dicen lo que se puede o no se puede hacer, estableciendo el imperativo “póngase en su lugar” (Moreira, 2011: 76), de normas que dicen lo que debe ser, legitiman y naturalizan las reglas, definiendo “ese es su lugar natural” (*ibid.*) y de representaciones sobre los lugares, sujetos y grupos que emergen de esas reglas y normas, las cuales orientan prácticas y relaciones y van definiendo en el tiempo quiénes (qué grupos sociales), cómo (de qué manera), cuándo (en qué circunstancias) y dónde (en qué lugares/ contextos concretos) tienen derechos legítimos (o no) de acceso, apropiación y/o uso material y simbólico del espacio.²² Esto supone también una dimensión de desorden. Ese devenir es permanentemente disputado y negociado, dando lugar a lo que en otro artículo asociamos a la idea de contraespacio (Lefebvre, 2013; Moreira, 2011 en Arzeno, 2019), que indica la existencia de ideas, representaciones, prácticas cotidianas en las que un cierto orden socio-espacial se ve cuestionado, tal como se discutirá en algunos capítulos de este libro.

Esta idea de orden socio-espacial también debemos pensarla en sus pliegues definidos por distintas dimensiones (económica, jurídica, cultural, política y a su vez de clase, raza, género, nacionalidad, entre otras) y sus implicancias en términos de acceso, inclusiones y exclusiones en lo que respecta a la apropiación y uso material y simbólico del espacio.

En el contexto teórico planteado, defino la idea de *ordenamiento espacial*, retomando algunas ideas planteadas en Arzeno, Muñecas y Zanotti, 2020, como los distintos

21 En relación con la idea de orden, preferimos usar el término socio-espacial (y no solo espacial o socioespacial). Siguiendo a Souza (2013:16) lo socio-espacial es un “indicativo de que se está hablando directa y plenamente también de las relaciones sociales”.

22 Esta idea dialoga en cierta medida con algunas discusiones sobre el concepto de “orden espacial-racial” de Rahier (1999), recuperado por Broguet (2016) para el estudio del caso del *candombe* afrouruguayo en Rosario.

mecanismos a través de los cuales se regula y normaliza la apropiación y uso del espacio de distintos grupos en función de un cierto orden socio-espacial. Es en este sentido que considero que la *regularización* de la tenencia de la tierra constituye uno de esos mecanismos de ordenamiento espacial, en la medida en que intenta regular una dimensión en particular del proceso de producción del espacio y de reproducción social: la del acceso a la tierra. Esta conceptualización le quita a la idea de ordenamiento toda connotación intrínsecamente positiva (que solemos ver en las discusiones sobre “ordenamiento territorial”) como alternativa superadora del desorden. O en otros términos, le quita la carga ideológica que suele tener cualquier mención a la idea de orden/desorden/ordenamiento en las políticas estatales: el “buen orden” es, centralmente, el orden socio-espacial hegemónico (Souza, 2013: 38-39). También nos permite pensar la dimensión espacial en términos más amplios, comprendiendo que lo que se está ordenando no es “un territorio” sino relaciones socio-espaciales.

Vale la pena recordar la cita del funcionario con la que iniciamos la introducción de este artículo: “sin una tenencia regular de las tierras rurales y urbanas, no hay ordenamiento territorial sostenible posible en el tiempo ni una adecuada conservación de los recursos naturales”. Considero que a esta altura podríamos imaginar con mayores argumentos la orientación que se intenta dar a ese “ordenamiento sostenible” y “conservación adecuada de los recursos” en la provincia. Lo que me interesa abordar a continuación, para finalizar, es cómo la regularización se manifiesta de manera concreta más recientemente en el caso de estudio y cómo podemos verla como mecanismo de ordenamiento espacial en función del orden descrito en páginas anteriores, a través de algunos ejemplos.

4. Regularización, municipalización y ordenamiento espacial en Pozo Azul

El 1 de mayo de 2013 se produce un hito en el proceso de regularización: el entonces gobernador de Misiones, Maurice Closs, anunció en la apertura de sesiones de la Cámara de Representantes la compra de parte del Gobierno provincial de las dos propiedades más grandes en conflicto que habían quedado sujetas al Plan de Arraigo y Colonización, pero cuya expropiación no se había concretado hasta ese momento. A partir de ahí se inicia el proceso de entrega de boletos de compraventa y títulos que aún continúa.

Me interesa resaltar algunos hechos que, desde mi punto de vista y en función de todo lo expuesto anteriormente, dan cuenta de una regularización en función del orden socio-espacial configurado en las últimas décadas en la provincia.

Uno de estos hechos fue la decisión de transferir las tierras adquiridas en la expropiación a la empresa público-privada IPRODHA (Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional) una entidad autárquica con individualidad jurídica, administrativa y financiera, que maneja fondos provinciales, nacionales e internacionales. Este instituto, fundado en 1978, se encarga de ejecutar los planes de vivienda en la provincia (así como también la obra pública referida a infraestructura de servicios), y ahora quedó a cargo del proceso de regularización en la zona del conflicto: la realización de los deslindes perimetrales, la mensura, la fijación del precio de la tierra, la entrega de los títulos de compraventa y el cobro en cuotas. Este traspaso de la tierra al IPRODHA con fines de agilizar el trámite de titularización es bastante significativo en los términos de ordenamiento que estoy analizando aquí. Fundamentalmente por la lógica con la que opera esta empresa, por ejemplo, en lo que respecta a la definición del

precio de la tierra y las formas de pago, y las consecuencias que tiene para un sector de la población.

En particular la forma de pago establecida da cuenta de una lógica de mercado subyacente al proceso de regularización que poco tiene en cuenta las condiciones de vida y de trabajo de la población beneficiaria. Si bien se prevé el pago de las tierras en cuotas a lo largo de diez años, se estableció que ese pago debe ser continuo, reglamentando que si durante tres años corridos los productores no pagan se los intima para que paguen, si no lo hacen la empresa recupera las tierras (entrevista a referente de IPRODHA, septiembre de 2017). Una referente de la lucha por la tierra resume el problema que se está generando en relación con la titularización:

Hay gente que tuvo que moverse, vender la última vaca que tenía y cosas para... ponerse al día y para que no quede un año sin pagar, o sea... la gente siempre dice: “yo tengo diez años para pagar” y no, si no pagaste el año pasado y este año, ya son dos años que tenés deuda... si no te ponés al día, bueno... ya el resto de la chacra... eso ya queda para el IPRODHA.

Se trata en definitiva de una forma de regularización que además encuadra en la política más amplia de vivienda que se viene implementando en la provincia. En su libro *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Rolnik (2015) analiza los distintos mecanismos a través de los cuales desde la década de 1970 se impone un proceso de financiarización de la tierra y la vivienda, donde el Estado pasa a cumplir un rol de “facilitador” del acceso a la propiedad privada vía mercado, a través de la creación de condiciones, instituciones y modelos de regulación destinados a ampliar el mercado de tierras y viviendas. La forma

en que el Gobierno provincial encaminó el proceso de regularización se enmarca dentro de esas condiciones.

En este contexto, algunas familias optan por desprenderse tempranamente de tierras debido a que no pueden afrontar el gasto de toda la superficie de la que disponen. Teniendo en cuenta las estrategias de reproducción de esta población, no es difícil prever una demanda de tierras “para instalar a los hijos” que ahora será más difícil de resolver. Lo cual va a generar situaciones de exclusión a futuro: aquellas nuevas familias que no puedan pagar la tierra no tendrán acceso a ellas.

Otro de los hechos fue la municipalización de Pozo Azul, lo cual también formó parte de las demandas históricas de las organizaciones campesinas movilizadas en torno a la lucha por la tierra y de la población local en general.²³ El 12 de octubre de 2017, la Cámara de Representantes de la provincia discutió y aprobó la creación del Municipio (Ley XV N° 17), hecho que, desde el punto de vista gubernamental, se trata de un paso más, necesario para el ordenamiento del territorio viable y sostenible. Tal como expresaba el proyecto de ley presentado por el gobernador de Misiones, Hugo Passalacqua:

... en virtud del proceso de regularización dominial encarado por el Gobierno Provincial que abarca unas 40.000 ha, más 2.200 predios, en donde las dos terceras partes se corresponden a superficies prediales

23 Estas demandas se basaban en una cuestión práctica: políticamente el paraje Pozo Azul pertenecía al municipio de San Pedro, cuya cabecera está a 40 km, pero una parte de la población tenía domicilio en el municipio vecino de Bernardo de Irigoyen (cuya cabecera se encuentra a 64 km), debido a cuestiones de accesibilidad. Esta situación generaba que los intendentes de San Pedro no atendieran las demandas de una población que votaba en el municipio vecino y los intendentes de Bernardo de Irigoyen no atendieran sus demandas por pertenecer formalmente al municipio de San Pedro.

menores a 25 ha, ocupadas por más de 1.755 familias, más de 7.000 personas y del desarrollo territorial de las áreas aledañas de esta región provincial, de estratégica relevancia étnico-socio-territorial y ambiental, [...] es relevante ordenar el territorio adecuando los límites territoriales de las jurisdicciones municipales involucradas en esta región, a efectos de gestionar eficazmente el área de manera institucionalmente viable, socialmente inclusiva, ambiental y territorialmente sostenible (Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, Posadas, 12/10/2017).

El municipio tiene una extensión de 90.000 ha y abarca las tierras que se encuentran en proceso de regularización, las tierras que quedaron para las empresas involucradas en el conflicto y las tierras de la comunidad mbya Tekoa Arandú (5.014 ha donde habitan noventa familias). De acuerdo con el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC), en 2018 había aproximadamente 1.800 familias y 7.188 personas que habitaban el municipio.

En el presente, el municipio se encuentra en un proceso de organización de sus actividades y competencias, y a mediados de 2019 eligió a su primer intendente: un hijo de Pozo Azul, aunque no de la lucha por la tierra. Según algunos referentes locales, fue explícitamente un opositor de la lucha de las organizaciones que derivó en la regularización de la tenencia. Su acceso al Gobierno municipal se vio facilitado por el apoyo político del actual intendente de San Pedro y del Gobierno provincial, imponiéndose a la postulación de algunos referentes de la lucha por la tierra.

El otro hecho se da en el plano de las representaciones. Aunque aquellas mencionadas anteriormente (la de “intrusos”, “brasileros”, enemigos de la selva) siguen estando presentes y conviven dentro de la sociedad y política misionera,

la regularización y el proceso de municipalización en marcha en el área de estudio parecen contribuir a que emerjan otras representaciones que empiezan a contrastar con las anteriores a partir de la legitimación que significa el acceso a la propiedad de la tierra.²⁴ En particular me interesa resaltar la construcción del “pequeño productor agropecuario” de Pozo Azul y la invisibilización de cierto tipo de habitante del municipio, que por omisión pasa a constituir la “población no deseada”.

En efecto, un acontecimiento significativo de la corta vida del municipio es la declaración de Pozo Azul como “Capital provincial de la tecnificación del pequeño productor agropecuario”, cuyo objetivo es, de acuerdo a una diputada provincial, apoyar “el proceso del crecimiento de este joven municipio, con un acompañamiento productivo, conformándose en la tecnología, en la tecnificación” (diputada Argüello, versión taquigráfica de la reunión del 3 de octubre de 2019 de la Cámara de Representantes). En la justificación de la propuesta también se destaca que:

... hoy ellos cuentan con una cooperativa en Pozo Azul [la Cooperativa Agrícola, Ganadera y de Servicios Azul Limitada], que están trabajando, donde se encuentra el Ministerio del Agro y la Producción, también ha ido el Ministerio de Agricultura Familiar, para continuamente buscar y dar valor agregado a su producción [...] Actualmente los productores trabajan con numerosas técnicas sustentables, sostenibles, con capacitación y una agricultura de conservación [y la gente de Pozo Azul] trabaja porque consideran que el

24 Una expresión en este sentido nos la brinda el exgobernador de Misiones, Maurice Closs, en ocasión de una entrega de títulos en Pozo Azul, donde destacaba que gracias al accionar gubernamental pasaron de “ser intrusos” a “ser propietarios” (“Closs entregó más de mil títulos de propiedad y anunció la creación del municipio Pozo Azul”, *FM América*, 19/7/2015).

alimento es la base de ese valor agregado de la agricultura (*ibid.*).

Varios elementos podemos retomar de estas expresiones. Por un lado, que se haga explícito el apoyo a una sola cooperativa, que se prioriza por sobre otras (como por ejemplo aquellas que emergieron de la lucha por la tierra, omitidas de toda referencia) debido a que encaja mejor con el “orden” deseado, en este caso productivo, en la provincia.²⁵ El otro elemento que llama la atención es la referencia a la “producción de alimentos”, las “técnicas sustentables” y la “agricultura de conservación”. Aquí vemos la construcción de una representación del municipio y su gente que, lejos de reflejar la diversidad de situaciones, prácticas, estrategias y procesos en marcha, intenta construir ahora un perfil ideal de colono que encaja en el orden socio-espacial al que aludimos antes: un colono amigable con el ambiente y la conservación y, sobre todo, pacífico. En este sentido, tal como afirma el intendente del municipio, este nombramiento va a cambiar la imagen de Pozo Azul, revertir las representaciones que históricamente se construyeron en torno al lugar: un lugar conflictivo, de “cortadores de ruta”. También revierte las representaciones de los productores como intrusos. Pero esta declaración es una expresión de deseo, que prescribe el rumbo deseado y los sujetos apropiados para llevarlo adelante. Sin embargo, ¿quiénes pueden llegar a convertirse en ese colono ideal?

25 Se trata de la Comisión Central de Tierras, Comunidades Campesinas por el Trabajo Agrario y Unión Campesina. Todas ellas han sido a lo largo del tiempo beneficiarias de algunos programas o financiamientos con el fin de apuntalar la producción de alimentos (maíces nativos, pollos, miel, entre otros), pero de manera muy errática, sin lograr una consolidación en el tiempo, en particular por dificultades para encontrar mercados donde comercializar su producción y por condiciones estructurales de producción de los socios (parte de los cuales siguen vinculados al tabaco). La cooperativa Pozo Azul, por su parte, se ha especializado en la producción de mamón inicialmente y luego en la carne vacuna, producciones que vienen siendo promovidas en la provincia.

Esta definición del municipio invisibiliza la diversidad de situaciones existentes. Por un lado, la presencia de familias que tienen en efecto un perfil productivo, pero que se dedican a la producción de alimentos que destinan mayormente para el autoconsumo, o que tienen un perfil más orientado a la producción de tabaco (de manera exclusiva o complementada con la producción de alimentos).²⁶ Por otro lado, la presencia de familias que organizan sus estrategias de reproducción en torno al empleo asalariado (en condiciones de trabajo muy precarias) en la forestación de Entre Ríos y Corrientes, que se complementa con producción agraria para el autoconsumo y/o con ingresos provenientes de la asistencia social (Albertí, 2016). Estos datos son muy relevantes porque da cuenta de cuál es el perfil de la población local que está regularizando la tenencia de la tierra. También permite dimensionar las dificultades que plantea para esta población cumplir con las prerrogativas del IPRODHA para mantener la tierra. Por último, la presencia de las comunidades indígenas que no encuentran un lugar en la “Capital provincial de la tecnificación del pequeño productor agropecuario” y que junto con otras comunidades siguen luchando por la tierra y continúan cada vez más cercadas y amenazadas justamente por el avance productivo y la degradación del monte.

Finalmente, la regularización de tierras, la creación del municipio y su declaración como capital de la tecnificación del pequeño productor invisibilizan algunos procesos que

26 Por ejemplo, un relevamiento realizado entre 2018 y 2019 desde la Dirección de Producción de Pozo Azul (2020), muestra que sobre un total de 484 familias relevadas la mayor parte produce principalmente para el autoconsumo: 81 % de las familias tiene producción de huerta, mandioca y maíz; un 71 % tiene animales, mayormente aves de corral, y en menor medida cerdos (39% de las familias) y vacunos (28%). Solo un 15% de las familias relevadas realiza alguna producción agrícola para la venta (tabaco, yerba) o vende excedentes de su producción de autoconsumo, y solo un 7% destina producción animal para la venta.

siguen dándose en el municipio, como la concentración de tierras, el desplazamiento de población y también nuevas ocupaciones de tierras privadas, que constituyen los nuevos conflictos por venir.

5. Consideraciones finales

En el caso de estudio, tanto la regularización de la tierra como la creación del municipio han sido demandas de las organizaciones locales desde los inicios del conflicto, de la misma manera que lo son las propuestas orientadas a fortalecer la producción de alimentos (como alternativa al tabaco) o incluso las representaciones que se quieren construir en relación con el nuevo municipio y su población.

Sin embargo, y tal como fue mostrado en el artículo, regularización y ordenamiento no pueden ser analizados por fuera del orden socio-espacial que se fue imponiendo en la provincia en las últimas décadas. La propia lógica de implementación de la regularización y las representaciones que la acompañan definen el tipo de sujeto que se espera permanezca o se establezca allí: un productor que se asocia al tradicional colono misionero, aunque orientado idealmente a la producción sustentable de (ciertos) alimentos. Pero estas condiciones no están al alcance de todos, incluso la posibilidad de tener efectivamente el acceso a la tierra. La idea de “ordenamiento” en este sentido me permite pensar cómo se logra regular la espacialidad en un cierto sentido de orden, cuyos parámetros, cabe aclarar, pueden ser (y usualmente son) igualmente disputados y negociados.

Es en el marco de estos procesos, con los antecedentes mencionados en la segunda y tercera parte del artículo y con sus particularidades geográficas actuales, que propongo entender la regularización de la tenencia de la tierra como un

mecanismo de ordenamiento espacial con fines de gobierno en un contexto conflictivo, entendiendo que “gobernar [...] es estructurar el posible campo de acción de los otros” (Foucault, 1988: 15) y que ordenar no es bueno ni malo en sí mismo sino que “es” en función de un cierto orden.²⁷ Si, como plantea una referente de la lucha de la tierra, la municipalización es resultado “del poder de la gente, el poder de las organizaciones que impulsaron” (entrevista, octubre de 2019), habrá que ver de qué manera logran participar de ese campo de acción y en definitiva, incidir en las formas de ordenamiento espacial según sus propias lógicas y de modo consecuente con sus luchas.

Bibliografía

- Albertí, A. V. (2016). Migración laboral y economía doméstica en las estrategias de reproducción social: El caso de los trabajadores forestales de Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina). En *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, núm. 49, pp. 249-270.
- Arzeno, M. (2019). Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno. En *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 25, e025-e025.
- Arzeno, M. B., Muñecas, L., y Zanotti, A. S. (2020). Ordenamiento territorial en cuestión: Orden y contraespacio en el norte de Misiones, Argentina. En *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 29 (1), pp. 51-68.
- Arzeno, M. y Ponce, M. (2010). El conflicto sin fin. Negociaciones y disputas en torno a la aplicación del Plan de Arraigo y Colonización en tierras privadas del nordeste de Misiones. En Manzanal, M. y Villarreal, F. (Org.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en el norte argentino*, pp. 71-89. Buenos Aires: CICCUS.

27 En el artículo de Zanotti (en este libro), se puede ver también como esto se extiende a la producción de vivienda en los asentamientos que emergieron a la vera de la ruta en la zona del conflicto.

- Barbetta, P. N. (2015). Disputas jurídico-políticas en torno a las expropiaciones de inmuebles rurales en la provincia de Chaco. En *Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 13, pp. 128-151.
- Benedetti, A. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. En *Estudios Fronterizos*, 15 (29), pp. 11-47.
- Bidaseca, K. (2014). Procesamiento y actualización de datos del estudio Relevamiento y sistematización de los problemas de tierra de los agricultores familiares. República Argentina en seis provincias afectadas por el fenómeno de land grabbing. En *Documentos de Investigación Social*, núm. 25, pp. 1-124.
- Broguet, J. (2016). "Lo negro en algún lado está...": Orden espacial-racial y candombe afroargentino en el barrio Refinería (Rosario, Argentina). En *Revista Colombiana de Antropología*, 52 (1), pp. 197-222.
- Das, V., y Poole, D. (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. En *Cuadernos de antropología social*, núm. 27, pp. 19-52.
- Díaz Lacava, A. (2003). *Instrumentos para la planificación integral del uso de la tierra con sistemas de información geográfica – un caso de estudio en Argentina*. Berlín: Universidad de Humboldt.
- Ferrero, B. (2008). Más allá del dualismo naturaleza-sociedad: Poblaciones locales y Áreas Naturales Protegidas en Misiones (Arg.). En Bartolomé, L. y Schiavoni, G. (comp.) *El desarrollo y estudios rurales en Misiones*, pp. 177-202. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, pp. 3-20.
- Gallero, M. C. (2016). Las particularidades de la inmigración brasileña en la Argentina. En *Cadernos OBMigra*, 2 (1), pp. 125-155.
- Gallero, M. C.; Krautstoft, E. M. (2009). Proceso de poblamiento y migraciones en la Provincia de Misiones, Argentina: (1881-1970). En *Avá*, núm. 16, pp. 245-264.
- Haesbaert, R. (2014). Território e multiterritorialidade em questão. En Haesbaert, R. *Viver no limite. Território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção*, pp. 53-86. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Kostlin, L. (2005). *Voces y silencios en la lucha por la tierra en Misiones*. Tesis de Licenciatura en Antropología. Universidad Nacional de Misiones.

- Krautstofi, E. M. (1991). *Condiciones de trabajo y calidad de vida de los peones forestales de bosque nativo de Misiones*. Universidad Nacional de Misiones: Departamento de Antropología Social.
- Lantos, N. (2019). Falando virado: La escuela como campo de batalla del lenguaje. En *El Toldo de Astier*, año 10, núm. 18, pp. 2-8.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Mañano Fernandes, B. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socio-espaciais: Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. En *OSAL*, núm. 16, pp. 273-283.
- Moreira, R. (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. En Santos, Milton et al. *Territórios: Ensaio sobre o ordenamiento territorial*, pp. 72-108. Río de Janeiro: Lamparina.
- Nuñez, A.; Kostlin, L. (2010). Regularización de dominios rurales en Misiones: Análisis del campo de fuerzas en el que irrumpe el conflicto por la tierra. En *4ta. Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo*. Misiones: Universidad Nacional de Misiones.
- Pike, J. (1998). *La expansión de la frontera agraria en el nordeste de Misiones: El plan de colonización Andresito 1978-1983*. Misiones: Universidad Nacional de Misiones.
- Porto Gonçalves, C.W. (2001). *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México: Siglo XXI editores.
- Rahier, J. (1999). Mami, ¿qué será lo que quiere el negro?: Representaciones racistas en la revista *Vistazo*, 1957-1991. En Cervone, E. y Rivera, F. (ed.) *Ecuador racista*, pp. 73-109. Quito: Flacso Ecuador.
- Ramirez, S. (2019). De la colonización de tierras particulares a la ocupación espontánea: Un estudio de la materialidad de los conflictos por la tierra en la provincia de Misiones, Argentina. En *Revista Theomai*, núm. 40, pp. 171-188.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. San Pablo: Boitempo Editorial.
- Schiavoni, G. (1993). Agricultura familiar y diferenciación social en la frontera de Misiones. En *Ruralia*, 4, pp. 25-44.

- Schiavoni, G. (1995). Gestión doméstica y capitalización de pequeñas explotaciones: Los productores de la frontera agraria de Misiones (Argentina). En Trinchero, H. (ed) *Producción Doméstica y Capital. Estudios desde la antropología económica*, pp. 45-62. Buenos Aires: Biblos.
- . (1998). "Porto-Capivara": Los ocupantes agrícolas de la frontera argentino-brasileña (Misiones, Argentina). En *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 13 (40), pp. 449-470.
- . (2005). La construcción de los "sin tierra" en Misiones (Argentina). En *Revista Theomai*, núm. 12.
- . (2006). Ocupación de tierras e integración agroindustrial: Reproducción de la agricultura familiar en el nordeste de Misiones (Argentina). En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 25, pp. 5-25.
- . (2008). Madereros y agricultores. La constitución de un mercado de tierras en el nordeste de Misiones. En Schiavoni, G. (comp.) *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*, pp. 149-169. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- . (2018). Habitar y medir el territorio. Los vínculos con la tierra de colonos, ocupantes y guaraníes en Misiones. En *Corpus. Archivos virtuales de la alteridad americana*, vol. 8, núm. 1, pp. 1-25.
- Schiavoni, G., y Baranger, D. (2005). *Censo de ocupantes de tierras*. En *Estudios Regionales* Año 13, núm. 28, pp. 9-80.
- Schiavoni, G. y Gallero, M. C. (2017). Colonización y ocupación no planificada. La mercantilización de la tierra agrícola en Misiones (1920-2000). En *Travesía*, 19 (1), pp. 77-106.
- Souza, M. Lopes de (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Vila Viñas, D. (2014). *La gobernabilidad más allá de Foucault: Un marco para la teoría social y política contemporánea*. Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Villela Lima da Costa, G. y França Oliveira, G. (2014). Esquemas de fronteira em Corumbá (MS): Negócios além do legal e do ilegal. Em *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, vol. 7, núm. 2, pp. 207-232.
- Winikow Wagner, M. (2015). Migrantes limítrofes y el acceso a la tierra: El caso de los brasileños en El Soberbio, Provincia de Misiones. En *Jornadas de Investigadores. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones*.

Fuentes

Cámara de Representantes Provincia de Misiones (1994) Diario de Sesiones. 29ª Reunión, 23ª Sesión Ordinaria. 13 de octubre de 1994.

Cámara de Representantes Provincia de Misiones (2019) Versión taquigráfica. 13ª Reunión, 11ª Sesión Ordinaria. 3 de octubre de 2019.

Cámara de Representantes Provincia de Misiones (2017) Diario de Sesiones. 19ª Reunión. 17ª Sesión Ordinaria. 12 de octubre de 2017.

Dirección de Producción del Municipio de Pozo Azul (2020) Relevamiento de la situación productiva, habitacional y poblacional en el municipio. Compilación y análisis Mariana Ponce y Aymara Zanotti.

FMAmerica, Closs entregó más de mil títulos de propiedad y anunció la creación del municipio Pozo Azul, 19/7/2015. Recuperado de <https://fmamerica.com.ar/provinciales/6267-closs-entreg%C3%B3-m%C3%A1s-de-mil-t%C3%ADtulos-de-propiedad-y-anunci%C3%B3-la-creaci%C3%B3n-del-municipio-pozo-azul.html>

El Territorio, Crecen los cultivos de maíz transgénico en Misiones y los debates continúan, 27/7/2019. Recuperado de <https://www.elterritorio.com.ar/crecen-los-cultivos-de-maiz-transgenico-en-misiones-y-los-debates-continuan-37620-et>

La Voz de Cataratas. En Misiones hay más de 250 mil hectáreas de tierras ocupadas. 7/1/2010. Recuperado de http://www.lavozdecataratas.com/index.php?mod=noticia_ver&id=16153

Misiones On Line. La tenencia regular de tierras rurales y urbanas es la clave para lograr el ordenamiento territorial sustentable y la conservación de la selva en Misiones. 31/1/2015. Recuperado de <https://misionesonline.net/2015/01/31/la-tenencia-regular-de-las-tierras-rurales-y-urbanas-son-la-clave-para-lograr-el-ordenamiento-territorial-sustentable-y-la-conservacion-de-la-selva-en-misiones/>

Misiones On Line. La tenencia de la tierra, una continuidad de una política de Estado de la Renovación. 25/7/2016. Recuperado de <https://misionesonline.net/2016/07/25/la-tenencia-de-la-tierra-una-continuidad-de-una-politica-de-estado-de-la-renovacion/>

Fuentes orales

Entrevista a referente de la Comisión Campesinos por el Trabajo Agrario, septiembre de 2008.

Entrevista a propietario de Colonizadora Misionera S.A., septiembre de 2008.

Entrevista a Subsecretario de Tierras del Ministerio de Ecología de la provincia de Misiones, septiembre de 2009.

Entrevista a diputado a cargo de la Comisión de seguimiento del Plan de Arraigo y Colonización, Cámara de Representantes de Misiones, septiembre de 2009.

Entrevista a funcionario del Ministerio del Agro y la Producción de Misiones, septiembre de 2011.

Entrevista a referente de la Secretaría del Agro y la Producción del Municipio de Bernardo de Irigoyen, septiembre de 2013.

Entrevista a Diputado provincial por el Partido Social y Agrario, septiembre de 2017.

Entrevista a docente de la Escuela de Tres Vecinos, octubre de 2019.

Entrevista a referente de la Comisión Central de Tierras, octubre de 2019.