

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **En Puerto Iguazú, Misiones (Arg.). Ordenamiento territorial y políticas hegemónicas. Una visión crítica .**

Ana Carolina Nuñez.

Cita:

Ana Carolina Nuñez (2009). *En Puerto Iguazú, Misiones (Arg.). Ordenamiento territorial y políticas hegemónicas. Una visión crítica. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/479>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/E1d>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

En Puerto Iguazú, Misiones (Arg.)

# Ordenamiento territorial y políticas hegemónicas

Una visión crítica

Ana Carolina Nuñez\*

## Introducción

Esta investigación pretende contribuir al campo de los estudios territoriales partiendo de analizar algunas estrategias desarrolladas por el Estado y la ciudadanía en torno al desarrollo territorial<sup>1</sup> en Misiones tomando -como referencia- un caso representativo de la realidad social de *transfrontera*: el municipio turístico de Puerto Iguazú como epicentro de disputas sociales, económicas y políticas<sup>2</sup> en un área geográfica mediáticamente definida como “candente”<sup>3</sup>.

---

\* Lic. en Antropología Social, Becaria Doctoral del CONICET bajo dirección del Dr. Fernando Jaume. PPAS – SINVS y Postgrado FH y CS – UNaM. Correo electrónico: [studio\\_a@hotmail.com](mailto:studio_a@hotmail.com)

<sup>1</sup>“(…) resultado de la forma en que se despliegan las políticas públicas a todos los niveles de gobierno, junto con las tendencias sociales, el avance tecnológico y las fuerzas del mercado en cada período histórico (y el) proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio, transformándolas en forma positiva para hacerlo disponible a su uso social” (PEN, 2008: 36).

<sup>2</sup>Este trabajo constituye un avance del Plan de Trabajo CONICET titulado: “Ordenamiento Territorial en la Provincia de Misiones (Argentina): la construcción del espacio-hábitat y la ciudadanía en el marco de las relaciones de mercado”.

<sup>3</sup> Resulta interesante el trabajo de Longo, R. y Agosto, P. “La Triple Frontera en la mira del imperio” Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Sitio Web: [www.geopolitica.ws](http://www.geopolitica.ws)

A fin de comprender cómo los sujetos, particularmente los socialmente más relegados, enfrentan los mecanismos de exclusión y articulan estrategias específicas para conseguir una mejor inclusión en el espacio urbano, se hace necesario combinar las perspectivas macrosocial (el Estado, la clase política) y microsociales (la comunidad, la ciudadanía). Será entonces posible poner en evidencia las lógicas conjugadas de gestión de la ciudad que oscilan entre el interés, la ganancia y la necesidad; donde la hegemonía de la esfera mercantil incide significativamente en la configuración territorial resultante: procesos de “segregación urbana”<sup>4</sup> (Castells) condicionando las relaciones interactorales y las posibilidades concretas de cada sector de población (Pírez, 1994 y 1995).

Adoptamos un **enfoque relacional**, que prioriza el análisis de las prácticas y los discursos de los actores, en tanto sujetos activos que construyen sus *estrategias*<sup>5</sup> como productores y producto de luchas generadas en espacios sociales, entendidos como *campos de disputa*<sup>6</sup>

### **Puerto Iguazú, Municipio de Transfrontera<sup>7</sup>**

La ciudad de Puerto Iguazú<sup>8</sup> ocupa el punto extremo al noroeste de la Provincia de Misiones en el cruce de fronteras con Paraguay y Brasil. En la ruta del MERCOSUR<sup>9</sup>, la ciudad linda con el Parque Nacional Iguazú y se vincula con Foz de Iguazú a través del puente Tancredo Neves, sobre el río Iguazú e indirectamente con Paraguay mediante el “Puente de la Amistad sobre el Paraná. Dada la cercanía de las cataratas del Iguazú la ciudad es un destino turístico nacional e internacional que promueve su carácter de *cultura de frontera*<sup>10</sup>. Su *área urbana* se extiende hasta el *Punto Tripartito*

---

<sup>4</sup> Según Barreto el autor acuñó este concepto aludiendo a “*la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía*” (Tomado de Castells, 1974: 204) Disponible en: <http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/cyt/2002/01-Sociales/S-010.pdf>

<sup>5</sup> Bourdieu, P. (1993,1995,1997 y 2000)

<sup>6</sup> Según Bourdieu (1993:02) “*un campo puede definirse como una trama o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Esas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación (situs) actual y potencial en la estructura de distribución de las diferentes especies de poder (o de capital), cuya disposición comanda el acceso a los beneficios específicos que están en juego en el campo, y, al mismo tiempo, por sus relaciones objetivas con las otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.)*”.

<sup>7</sup> Retomo la idea de Milton Santos (En: Hollman, V. (2004:11) de considerar las fronteras en el marco de los procesos de globalización como “*formas espaciales como rugosidades*” dado que permanecen más allá del tiempo/espacio en que fueron creadas y son, en consecuencia, refuncionalizadas.

<sup>8</sup> El Municipio de Iguazú limita al Norte con el Río Iguazú en cuya orilla está la ciudad de Foz do Iguazú (Estado de Paraná, Brasil); al Oeste con el río Paraná, el Depto Alto Paraná (Paraguay) y Ciudad del Este al Este, el Municipio de Andrés Guacurarí, Depto General Manuel Belgrano; y el extremo Sur, lindante con Puerto Libertad, dentro del Depto Iguazú. La cabecera, la ciudad de Iguazú es un aglomerado de rango medio, que de acuerdo con el Censo de Población y Viviendas del 2001 contaba con una población de 31.515 en el área urbana y 523 habitantes en el área rural.

<sup>9</sup> La principal vía de acceso terrestre está dada por la RN 12, que comunica al sur con Puerto Libertad, Eldorado, Posadas y Buenos Aires. Hacia el este la RN 101 conecta con el acceso a las Cataratas del Iguazú, a partir de allí el tramo es terrado hasta Comandante Andresito (esta condición la mantendrá porque pasa por varios Parques y reservas). El Puente Internac. Tancredo Neves es el punto de acceso privilegiado desde Brasil y desde el este al Paraguay.

<sup>10</sup> Para Barth (1976) el concepto de “*cultura de frontera*” debe incluir -más allá de relaciones de complementariedad e interdependencia, simétrica o asimétrica- elementos distintivos, específicos que la diferencien significativamente de las

donde se produce la confluencia de los ríos Iguazú y Paraná. Dentro del espacio del municipio se distinguen dos áreas, que en los últimos años están siendo objeto de intervención planificada: 1. la Reserva Turística Provincial de las *Seiscientas* Hectáreas<sup>11</sup>y, 2. las “Dos mil hectáreas”; que constituyen el objeto de investigación de esta ponencia.

Desde la planificación en curso, las Seiscientas hectáreas están destinadas al desarrollo de actividades ligadas al turismo, siendo otorgadas en concesión a grandes cadenas hoteleras y gastronómicas de capitales foráneos.<sup>12</sup> Por su parte las Dos mil hectáreas, desde la transferencia al municipio en 1990 por parte del Ejército Argentino, se han ido convirtiendo en un espacio de creciente valor económico, ecológico y social, destinado a absorber el crecimiento urbano.

La ciudad careció históricamente de una adecuada planificación, su trazado es caótico y tiene graves falencias en los servicios básicos de agua y electricidad, no cuenta con sistema cloacal y los arroyos que atraviesan el ejido municipal están altamente contaminados (Gandolla, 1995; 2006). En este marco, a pesar de la existencia de lotes y áreas ociosas, las Dos mil hectáreas aparecen en el “imaginario” de funcionarios y comunidad como el único espacio urbanizable, hacia donde canalizar la creciente población, incrementada por el desarrollo de las actividades turísticas.

Siendo Iguazú uno de los puntos más importantes del turismo receptivo de nuestro país,<sup>13</sup> sus habitantes conviven cotidianamente con una nutrida cantidad de turistas, muchos de ellos originarios de los sitios más distantes del globo que confieren al lugar un aspecto “cosmopolita”. Pero simultáneamente, la ciudadanía padece las condiciones de un hábitat urbano plagado de cuentas pendientes en materia de equipamiento, infraestructura y servicios; así como en aspectos institucionales.

### **Ciudad Observada, Ciudad *Invisibilizada***

Cuando se transita la ciudad muchas sensaciones invaden a quien la observa. Tras las apariencias de una ciudad atravesada por turistas urgidos por conocer “las Cataratas” y, ‘de paso comprar algo’ en

---

culturas matrices y, además, poder ser percibida desde dentro y desde fuera del territorio, en su especificidad, tanto por los sujetos que forman parte de ella como por quiénes no pertenecen a la misma. (En: Medina García; 2006:17).

<sup>11</sup> Por Decreto Provincial N° 1600 (2002), Visto el N° 1716/2000 se aprueba el “Plan Maestro para el Desarrollo Integral de las 600 hectáreas y alrededores” apoyándose en el “Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de la Provincia de Misiones” autorizado por Decreto N° 1164 del año 2001.

<sup>12</sup> El sector oficial sostiene que el megaproyecto turístico aseguraría una suerte de ‘efecto derrame’ favorable al futuro de la provincia y del municipio aportando posibilidades concretas de crecimiento y desarrollo económico a mediano y largo plazo.

<sup>13</sup> En base a datos proporcionados por la Secretaria Municipal de Turismo de Foz do Iguazú y UTE Puerto Iguazú Argentina el Parque Nacional Cataratas de Iguazú recibe a partir de 2006 1 millón de turistas por año.

Foz do Iguazú o Ciudad del Este se descubre una *ciudad oculta* que aflora entre las multitudes. Mezclados entre turistas, en atestadas veredas convergen vendedores callejeros junto a 'sacoleiros' y 'cuperas'<sup>14</sup> que ofertan diversos productos<sup>15</sup> mientras deambulan entre calles agitadas, acostumbradas e indiferentes. El *Iguazú profundo* esconde pobreza y miserias múltiples donde, tanto los espacios, como las posibilidades de recreación se ofrecen a todos pero *no son para todos*.<sup>16</sup> Más allá del turismo de alto consumo, muchos habitantes de la ciudad resultan ignorados, excluidos 'invisibilizados', en un paisaje urbano destinado a hacerlos invisibles.

La **lógica mercantil de la distribución espacial** determina la localización diferenciada de los segmentos poblacionales dentro del espacio urbano local, **segregando a los sectores sociales más desfavorecidos** a espacios periféricos, marginados de los servicios<sup>17</sup>. Las áreas privilegiadas del espacio urbano quedan en manos de aquellas fracciones sociales ligadas a las principales actividades económicas locales: el turismo, el comercio, la función pública.

Las **limitaciones socio-territoriales de Iguazú** demarcadas naturalmente por el Parque Nacional Iguazú y los ríos Paraná e Iguazú obstaculizan el reordenamiento de la trama urbana urgida por la presión del acelerado crecimiento demográfico de los últimos años. La problemática urbana se agrava porque, por un lado el Estado no tiene políticas públicas adecuadas para resolver la carencia de servicios y viviendas y por el otro la población con bajas condiciones socio-económicas tampoco cuenta con alternativas individuales para resolver sus necesidades de vivienda, dado que los elevados precios de la tierra y la construcción limitan su acceso al mercado inmobiliario. En este contexto, a partir del 2001, una pronunciada corriente poblacional, "espontánea", de origen rural fue ocupando las "Dos mil hectáreas", conformando asentamientos precarios, semirurales, con escaso nivel organizativo.

---

<sup>14</sup> *Sacoleiro* se denomina a los que pasan mercaderías desde Brasil para revenderlos en suelo argentino mientras, la *cupera* es la figura de la mujer (de origen paraguayo) que pasa productos desde su país con los mismos fines del primero.

<sup>15</sup> Es posible obtener en esos improvisados puestos de venta desde frutas hasta ungüentos bajo el rayo del sol, compartiendo la mixtura lingüística de la *transfrontera* que inevitablemente aparece en cada interacción.

<sup>16</sup> Recorriendo el centro es posible caminar por la avenida Victoria Aguirre, las calles Brasil o Córdoba observando la dinámica de bares, pizzerías, restaurantes u hoteles que albergan a distintos tipos de población cuya capacidad de consumo converge adquiere peso relativo en un lugar en que las diferencias sociales se asumen muchas veces con cierto desdén. Así va surgiendo la ciudad vivida: "(...) los barrios IPRODHA (Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional), Belén, las "Dos Mil" Hectáreas son un sub-mundo dentro de otro mundo... gente que vive adentro que no trabaja, no transita, no viene al centro, que llega el chico hasta la escuela Normal, si llega, que escucha radio paraguaya o brasilera (...) no saben si existe Cataratas (...) Zonas de Villa con escuelas pero cuya población no accede a los ciclos superiores del sistema educativo (...)" Directora de la Biblioteca Popular local.

<sup>17</sup> La aglomeración de actividades no-agrícolas se establece en el ejido consolidado (casco urbano) y en las franjas o bordes periféricos del mismo van apareciendo actividades de subsistencia productivas-agrícolas. El circuito por donde circulan camiones de abastecimiento de materia prima y alimentos comprende a la RN 12 como vía de acceso hasta zona industrial por la avenida Los Trabajadores colindante a las "Dos Mil" Hectáreas, cuestión que para los pobladores resulta ser problemática dada la congestión vehicular en zonas de mucho tránsito en horas pico.

La ocupación de las Dos mil hectáreas ha dado lugar a discursos antagónicos: 1. están aquellos que, aludiendo a la necesidad de un desarrollo planificado del destino de la última reserva urbana “criminalizan” el asentamiento no formalmente autorizado de población carenciada; 2. otros sectores que justifican la ocupación, calificándola de gesta *emancipatoria* por parte de quienes - carentes de vivienda- autogestionan su derecho a la ciudad.

Los discursos y las representaciones de Iguazú sobre los ocupantes y sus asentamientos conllevan un componente altamente prejuicioso, que en base a escasos elementos de juicio los acusa de ser responsables de actividades “ilegales” y “delictivas”. Emerge así, un *discurso del derecho* que aboga por la inviolabilidad de la propiedad privada y de los bienes considerados públicos, más allá -e incluso en detrimento- de las necesidades particulares de la población de escasos recursos.

### ***“Hay que ordenar el territorio”***

Con la consigna de restituir el “orden” frente al “caos” urbano actual y como resultado de las consignas emanadas de una mesa de diálogo multisectorial constituida en el 2004 para abordar el problema de la ocupación espontánea, Puerto Iguazú se embarcó en el *Plan Regulador de Tierras de la Provincia de Misiones* tomando como eje el área de las “Dos Mil” hectáreas. El argumento esgrimido para justificar la intervención en este tema particular, se fundó en el alto grado de deterioro ambiental, la fragilidad social resultante del proceso de usurpación y los permanentes conflictos desatados entre ocupantes y autoridades municipales.<sup>18</sup> Estos argumentos fueron utilizados para avalar una política de planificación urbana orientada a restituir la potestad del estado municipal sobre el territorio y sobre la población ocupante.

La explosiva situación de las Dos mil hectáreas, en el contexto de un caótico crecimiento urbano obligó a pensar en la necesidad de ***“ordenar el territorio”***. Entre otros temas entraron en juego: el destino funcional del predio, los requisitos para optimizar su loteo, el freno al crecimiento desmedido, el control de la densidad y la localización de la infraestructura y el equipamiento básico acorde con los valores de mercado de la tierra ocupada. En realidad, lo que estaba en juego era la zonificación del predio, tratando de recluir a los ocupantes espontáneos en una subdivisión de menor valor y destinar los espacios más valiosos a emprendimientos económicos, casas quintas, desarrollo turístico, etc. En la lógica de los integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial Iguazú (Grupo OTI) encargada de la zonificación, primó el criterio de entregar tierras a empresas que garantizarán la generación de empleos.

---

<sup>18</sup> El proceso de ocupación reconoce distintas fases conflictivas, que pueden caracterizarse como: 1. incubación; 2. maduración; 3. escalada y 4. llano o nueva incubación. Esta periodización ha sido desarrollada en mi tesis de grado retomando categorías que Kostlin (2005) empleó para el análisis del caso de ocupación de tierras privadas, en la localidad misionera de Pozo Azul.

La zonificación propuesta y posteriormente aprobada por el Consejo Deliberante de Iguazú, desencadenó la oposición abierta de una de las organizaciones, representativa de los intereses de los ocupantes, la ACTRI (Asociación Civil de Trabajadores Rurales de Iguazú) políticamente opuesta al oficialismo municipal. La zonificación comenzaba a poner de manifiesto que implicaría relocalizaciones forzosas, en primer lugar el traslado de la escuela y luego de las familias pobladoras.

El fenómeno de las Dos mil Hectáreas responde, al menos en parte a lo que Garay (2002:05) denomina los efectos del **modelo de urbanización “ciudad-autoconstruida”**, en que las empresas fraccionadoras de terrenos encaran sus negocios inmobiliarios descargando en el Estado el compromiso de proveer la infraestructura, equipamiento y los servicios básicos. El crecimiento poblacional encuentra frentes de expansión en los bordes o áreas ‘vírgenes’, improductivas desde el punto de vista del mercado y al margen de la acción gubernamental. En contrapartida, surgen ciertas formas asociativas entre los sectores desfavorecidos, cuya gestión conduce a la urbanización precaria, para autosuministrarse el equipamiento mínimo.

El problema emerge como desajuste entre afectación del suelo y provisión de infraestructura de servicios. Desde el estado las inversiones se hacen de manera desigual, en detrimento de los ocupantes espontáneos. El problema de fondo, radica en –como dice Garay- *“la existencia de tierra vacante, de propiedad pública”*, y su ocupación por parte de los sectores sociales catalogados como “usurpadores”. El planeamiento urbano tiene como finalidad, no siempre declarada, expulsar a estos sectores y colocar esas tierras revalorizadas. El Estado, que debería intervenir restituyendo el ‘orden’ u orientando un desarrollo territorial equilibrado; actúa en cambio autoritariamente y se erige en co-responsable -junto al sector mercantil- en la producción marcada heterogeneidad y su consecuente segregación urbana. Con el tiempo el resultado de esa política definirá mosaicos sociales desagregados sin capacidad de integrar a todos los sectores en una trama urbana equilibrada.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Paralelamente en 2008 se presentó el Plan Master elaborado por la consultora JJB & Associates, Tourism & Hospitality solicitado y solventado por el Ente Municipal de Turismo (EMTURI) conjuntamente con la Cámara de Turismo local y empresas privadas, con objeto de contribuir al embellecimiento de distintos puntos de la ciudad, a fin de fortalecer el atractivo del municipio como destino turístico por excelencia, pero sin atender a las necesidades de los sectores sociales desfavorecidos.

## El desarrollo económico: “Las Seiscientas”

Las denominadas “Seiscientas” hectáreas están constituidas por terrenos vírgenes que el Ejército Argentino entregó en 1981 a la Provincia con la condición de promover la actividad turística<sup>20</sup>. Desde el gobierno y el sector empresarial provincial el megaproyecto se tornó una *promesa política* de *crecimiento económico y desarrollo* basada en la supuesta movilización de inversiones para el destino Iguazú-Cataratas lo que optimizaría el desempeño global de las empresas radicadas y de las que se instalarán en lo sucesivo. En esta órbita, la posibilidad de atraer mayores contingentes turísticos que demandan servicios de alto nivel, como el que suelen ofertar las cadenas hoteleras internacionales atraviesa el Plan Maestro, poniendo de manifiesto los intereses económicos a los que responde esta iniciativa.<sup>21</sup> Los sectores dominantes locales, obviamente ligados a la actividad turística, no escatiman esfuerzos para sumarse a estas propuestas.

La construcción del megaproyecto hotelero y gastronómico fortalece la concepción espacial de *enclave*<sup>22</sup> agudizando la diferenciación territorial y la segregación social al fundar áreas restringidas exclusivas, clausurando el acceso y disfrute a los sectores de menor poder adquisitivo.<sup>23</sup>

La *distribución espacial* habilita el acceso al río Iguazú de todos los emprendimientos a instalarse en el predio, pero genera una zona diferencial segregada, en una franja de 265 hectáreas al sureste para instalar la reserva natural de la comunidad Mbya Guaraní Yryapú.<sup>24</sup> La adjudicación de tierras para la comunidad Mbya se hizo de manera inconsulta, por tanto la medida fue cuestionada por distintos sectores sociales.

---

<sup>20</sup> La construcción de los complejos hoteleros –según estiman las autoridades de la Provincia y el Municipio- aportarían a Puerto Iguazú alrededor de 1800 camas de categoría “cinco estrellas” y 1300 camas de “cuatro estrellas” cuyo impacto en la generación de empleo en los primeros cinco (5) años sería de dos mil operarios para las obras de construcción y de aproximadamente 2600 puestos permanentes en los rubros: hotelería, gastronomía y servicios.

<sup>21</sup> Por medio del Decreto N° 1716/00 el gobierno de la provincia de Misiones aprueba el “Plan Maestro para el Desarrollo Integral de las 600 has y alrededores” y el “Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de la provincia de Misiones” y el Decreto N° 2385/86 establece la afectación de las tierras con objeto de explotación turística.

<sup>22</sup> Se define como el “territorio incluido en otro de mayor extensión con características diferentes: políticas, administrativas, geográficas, etc”. Fuente: <http://www.wordreference.com/definicion/enclave>

<sup>23</sup> Del Decreto 999/06 pág.1: “... QUE en materia de turismo la Provincia de Misiones posee un conjunto de ventajas comparativas muy especiales y recursos turísticos que constituyen hitos de proyección internacional, como las Cataratas del Iguazú, maravilla del mundo, los cuales resulta menester que sean adecuadamente explotados, en el marco de un desarrollo turístico sustentable; QUE, constituye Política de Estado del Gobierno de la Provincia posicionar a Misiones como un destino turístico de primer orden; aprovechando el impulso que la “industria sin chimeneas” puede otorgar al crecimiento de la economía provincial y a la prosperidad de su Pueblo...”

<sup>24</sup> La zonificación de usos y actividades aprobada en el marco del Plan Maestro contempla: zona 1 (25%) Social, Cultural y Deportiva, Recreación, Esparcimiento y Actividades complementarias al Turismo; zona 2 – (10%) Hoteles 3 y 4 Estrellas; zona 3- (10%) Hoteles 4 y 5 Estrellas; zona 4- (10%) Actividades Ecoturísticas y Campo de Golf y zona 5- Reserva Natural y Cultural Mbya Guaraní (265 ha comunidad Yryapú)

Socialmente, una irrupción urbanística y económica de tamaño envergadura, produjo gran incertidumbre en la población. Particularmente porque el Estado canalizó prácticamente todos sus recursos para dotar de servicios a este emprendimiento hotelero sin asegurar los servicios básicos a la comunidad de Iguazú.

El temor estaba fundado en una eventual polarización social entre el enclave turístico y la comunidad en general, cuyo impacto negativo haría mella en otras esferas de la vida cotidiana.

### **El desarrollo urbano: “Las Dos Mil”**

En el extremo sur de Iguazú se ubican las tierras que pertenecieron al Establecimiento Puerto Península, de la Dirección de Remonta y Veterinaria del Ejército Argentino, transferidas por Ley Nacional N° 23.810 del año 1990 al municipio con destino a la expansión de su área urbana. La ocupación tuvo lugar en un contexto conflictivo, en los años posteriores a la crisis del 2001 -que afectó la estructura socio-económica de todo el país- propiciando fuertes migraciones internas hacia la zona norte de Misiones y dando lugar a nuevos asentamientos distribuidos en los bordes urbanos.

En el caso de Puerto Iguazú, los flujos poblacionales se concentraron en el área de las “Dos Mil” sectorizada por la misma dinámica poblacional en dos zonas: una urbana y otra semirural, según el uso del suelo asignado por sus ocupantes. La zona urbana, ocupa una superficie aproximada de 100 hectáreas, donde en los últimos años se fueron instalando unas 1000 familias<sup>25</sup> conformando varios asentamientos más o menos consolidados.<sup>26</sup> La zona rural comprende las mil novecientas hectáreas restantes, en que se desarrollan principalmente actividades agrícolas familiares de subsistencia y cría de animales de granja a pequeña escala.

El predio fue sistemáticamente ocupado por distintos grupos con elevados niveles de NBI provenientes –en su mayoría- de diversas localidades cercanas a Puerto Iguazú y, en menor grado desplazados desde países limítrofes.<sup>27</sup> A partir del año 2003 el crecimiento poblacional en las Dos

---

<sup>25</sup> Datos estimativos “Diagnóstico Socio-económico de los Pobladores de las 2000 Has. del Municipio de Iguazú”. Posadas. F.H. y Cs. Ss. Maidana y Ferrero, UNaM (2004)

<sup>26</sup> Se entiende por “Consolidado” las estructuras de los asentamientos informales que fueron paulatinamente convirtiéndose en barrios con identidad propia por lo que, la población que los constituye les han adjudicado denominaciones que refieren al sentido de pertenencia otorgado, representando, de esta manera, el grado de autonomía y reconocimiento territorial obtenido desde el proceso de poblamiento. En este sentido, las gestiones desarrolladas para adecuar el espacio físico “vacío” (lotes baldíos) en espacio “ocupado” (asentamientos: casas y casillas) dotarlo de infraestructura mínima para el hábitat no fue provista por el estado como acción oficial sino como consecuencia de intervenciones autogestionadas de las comunidades asentadas.

<sup>27</sup> Maidana y Ferrero (2004)

mil fue acelerándose, al punto tal que 5 años después se estima que la población de ha duplicado, por el arribo continuo de nuevas familias de origen rural.

Como vimos más arriba, a fin de *fijar usos y actividades en el territorio*<sup>28</sup> la cooperación interinstitucional en el seno del Estado Provincial<sup>29</sup> encuadró líneas para la “*planificación, ordenamiento, gestión y desarrollo de políticas territoriales (a escala) provincial y municipal*”.<sup>30</sup> En particular, el destino urbanístico fijado para un área históricamente relegada como las Dos mil Hectáreas dispuso que la superficie fuera distribuida en: (1) tierras para explotación agrícola y viviendas; (2) para proyectos productivos con objeto de generar puestos de trabajo, mediante inversiones del sector empresarial con capacidad económica; (3) para proyectos turísticos con financiamiento de origen local o extralocal; (4) para la construcción de casas quintas o chacras de fin de semana y (5) **para la expansión de la actual planta urbana del municipio**. Más allá de los decretos reglamentario, la restitución de las Dos mil Hectáreas se convirtió en una proclama bajo el slogan: “*la población de Puerto Iguazú, (es la) verdadera propietaria de las 2000 hectáreas*” que se vio acompañada por la mayoría de la población local.

### Consideraciones Finales

Sintéticamente podemos decir que, la política de reordenamiento territorial orientó el acceso a las tierras disponibles, priorizando el flujo de capitales (inversiones públicas y privadas), restringiendo la participación de aquellos actores sociales directamente afectados por esta reestructuración espacial. La propuesta de ordenamiento pretende -idealmente- evitar el *conflicto*. Pero no lo resuelve, sino que lo devuelve a al interior del predio ocupado por diversos grupos que se ven obligados a competir *unos contra otros* por tierras (ya ocupadas), que se enfrentan en luchas intestinas algunas manifiestas y otras aún latentes, tratando de obtener la tenencia definitiva y el usufructo del suelo, y debiendo defenderse de la presión de sectores sociales de mayor poder adquisitivo y amparados por el Estado.

---

<sup>28</sup> “*Convenio de Colaboración Interinstitucional entre el Gobierno Provincial y el Municipio de Puerto Iguazú. Para el Ordenamiento y la Gestión Territorial del Área Denominada 2.000 Hectáreas*” Ver: Ordenanza Municipal N° 62 / 2006.

<sup>29</sup> Estado General y Coordinación de Gabinete; de Cultura y Educación; Bienestar Social de la Mujer y la Juventud; Ecología y Recursos Naturales Renovables y Turismo; Agro y Producción; Salud Pública; Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos y Acción Cooperativa, Mutual Comercio e Integración en representación del Poder Ejecutivo Provincial. La Municipalidad de Puerto Iguazú quedó representada por el titular del Departamento Ejecutivo Municipal.

<sup>30</sup> Así consta: a) El Municipio se compromete a disponer de toda información que el Estado Provincial requiera correspondientes a las redes existentes en la zona de infraestructura urbana: servicios públicos, red de agua potable, red vial y su conservación, red eléctrica urbana y rural, transporte público, mejoras edilicias, etc. Así como también de planes sociales y demás acciones en ejecución en el área de estudio; y b) La Provincia y el Municipio conformarán un equipo de trabajo conjunto cuya función estará circunscripta a la coordinación, estudio, delimitación, planeamiento y ejecución de tareas requeridas para efectivizar el convenio en cuestión.

*Pertenencia y sujeción* resultan atravesadas por la antinomia ‘legal’/‘legítimo’ que versan sobre la tensión entre “necesidad” (medios de subsistencia y hábitat) y las “posibilidades” sociales de superarlas. En este panorama las fronteras se desdibujan y la adscripción a relaciones de poder, dominación y dependencia dan lugar a interrogarse: *¿dónde se halla el límite entre la **acumulación ociosa de tierras** (bien de cambio) y la **apropiación de tierra** como satisfactor de necesidades básicas (bien de uso)?*<sup>31</sup>

En un territorio con tierras fiscales o privadas de reducida extensión y altamente valorizadas, junto a la escasa disponibilidad de recursos económicos para acceder a lotes urbanos o viviendas (sean estas producto de políticas sociales o proveídas por el mercado) el sector de mayor demanda encuentra restringido el acceso al espacio urbano, en tanto otros sectores sociales que pueden solventar el valor mercantil de la tierra compiten con ventajas. Paralelamente, en los últimos años, se asiste a la proliferación de ocupaciones *no autorizadas* de viviendas sociales y terrenos desocupados que, aunque constituyen procesos independientes, mantienen características estructurales similares al ejemplo estudiado.

Por otra parte, el cuestionado reordenamiento territorial impulsado por el gobierno municipal en el marco de una comisión de trabajo multisectorial se propuso, al menos en el plano discursivo, desarrollar una intervención estratégica, planificada y participativa del territorio, atendiendo al bienestar futuro de la totalidad de los habitantes. No obstante, los hechos distan mucho de respetar los principios ideales anunciados oficialmente.

Así, el ordenamiento y zonificación de las tierras se instaló en el escenario público local y provincial sobredimensionándose a partir de la intervención de la Provincia en el área virgen de las “*Seiscientas*” mientras, en las “*Dos Mil*” hectáreas, siguió un criterio similar de demarcación territorial dejando entrever el autoritarismo de un modelo de planificación urbana que desconoce abiertamente la preexistencia de población ocupante de ese territorio y rigiéndose simplemente por la concepción de “espacio vacío”.

Finalmente, la compleja gestión del territorio iguazuense -como campo de disputas- remite a procesos hegemónicos de producción del espacio urbano, consecuentes con el predominio de ideas-fuerza instaladas por los sectores privilegiados con *poder político* (el estado) y *económico* (el

---

<sup>31</sup> Nuñez, A E. (2002)

mercado); y por tanto, capaces de incidir sobre la dinámica social, garantizando el acatamiento a sus políticas por parte de los grupos subalternos. Las prácticas de resistencia (ocupaciones espontáneas no autorizadas), relativamente independientes pero marginales y sujetas a dominación clientelar terminan siendo “funcionales” al modo de producción/ dominación vigente. En este sentido, la reproducción de elementos consustanciales al sistema *oculta* el *conflicto de clases* originado por la desigual participación en el proceso productivo de la ciudad: en la distribución de bienes y consiguiente satisfacción de necesidades<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> García Canclini, N. (1984)

## Bibliografía

- BARRETO, Miguel A. (s/f) "Planificación urbana y segmentación del espacio urbano residencial en la expansión de las ciudades intermedias del Nordeste Argentino". Grupo de Investigación FORURBANO - Instituto de Planeamiento Urbano y Regional (IPUR) Facultad de Arquitectura y Urbanismo - UNNE. Disponible en: <http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/cyt/2002/01-Sociales/S-010.pdf>
- BARTOLOMÉ, Leopoldo. J. "Sobre el concepto de articulación social". Revista Desarrollo Económico. Vol. 20. N° 75. pp.275-286.
- BELTRÃO SPOSITO, M. Encarnação (organizadora) "Ciudades Médias: espaços em transição". São Paulo. Ed. Expressão Popular.
- BOURDIEU, Pierre
  - "La lógica de los Campos". En: Zona Erógena N° 16. Entrevista. En: <http://www.educ.ar>
  - "Espacio Social y Génesis de las Clases". En : Espacios Nro.2: pp 24- 35.
  - «Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción». Traducido por Thomas Kauf. Barcelona Anagrama.
  - "Cosas Dichas". Gedisa. Buenos Aires.
- CAMMARATA, E. y Otros "Estudio Integral del Destino Turístico Cataratas. Controversias y Desafíos para el desarrollo". Informe Final – Secretaría de Investigación y Postgrado, Fac. Humanidades y Cs. Ss. Posadas. Univ. Nacional de Misiones.
- CAMMARATA, Emilce y GANDOLLA, Enrique "Elaboración de un Plan de Gestión Ambiental Urbana en el Municipio de Puerto Iguazú. Diseño Participativo entre la Municipalidad y la Comunidad Local".Informe Final. Secretaría General de Extensión Universitaria.UNaM. Res. N° 948/04. Posadas.
- ESCUELA, Mónica B. "Transformaciones socio-espaciales en ciudades grandes e intermedias del sistema urbano nacional". Curso de capacitación. Instituto Antonio Ruiz de Montoya (ISPARM) Posadas, 23,24 y 25 de octubre.
- GARAY, Alfredo "Módulo 2 Dimensión territorial de lo local". Curso de Posgrado "Desarrollo Local en áreas metropolitanas" Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) Segunda Edición. Disponible en: [http://www.urbared.ungs.edu.ar/recursos\\_bibliografia\\_textos\\_posgrados.htm](http://www.urbared.ungs.edu.ar/recursos_bibliografia_textos_posgrados.htm)
- GARCÍA CANCLINI, Néstor 1984 "Gramsci con Bourdieu. Hegemonía, consumo y nuevas formas de organización Popular". Rev. Nueva Sociedad Nro.71, marzo- abril , pp. 69-78
- KOSTLIN, Laura A. "Voces y Silencios en la Lucha por la Tierra en Misiones. Análisis de un caso de ocupación de tierras privadas en la provincia de Misiones. La Compañía Colonizadora Misionera, Pozo Azul, San Pedro".Tesis de Grado. DAS-UNaM. Posadas.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, S. "Percepción y creación de la ciudad. Método simbólico-semiótico del ciudadano para una re-creación de la realidad urbana". Gazeta de Antropología. Universidad de Granada. N° 19. Texto 19-17. España. Disponible en: <http://www.ugr.es/~pwlac/Welcome.html>
- NUÑEZ, Ana Estela "Apropiación y División Social del Espacio". En: Rev. *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Cs. Sociales. Univ. Barcelona Vol VI. N° 116.
- NUÑEZ, Ana Carolina "DOS MIL".Crónicas de una ciudadanía *mediada* por el conflicto: el territorio en disputa. Análisis de un caso sobre ocupación de tierras fiscales en el municipio de Puerto Iguazú, Misiones". Tesis de Grado. DAS-UNaM. Posadas.
- HOLLMAN, V. Fronteras: objeto, concepto y metáfora en discusión. En: VI Encuentro Internacional Humboldt. Córdoba
- MAIDANA, G.- FERRERO G. C. e.a. "Diagnóstico Socio-económico de los Pobladores de las 2000 Has. del Municipio de Iguazú". Posadas. F.H. y Cs. Ss.- UNaM.
- MUNICIPIO DE PUERTO IGUAZÚ "Propuesta para el Ordenamiento Territorial de las 2.000 ha de Puerto Iguazú, Borrador".

- NEVES, Delma Pessanha
  - “Pobreza e Humanismo Salvador: Mediações Subyacentes”. En: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Vol. 50, Nº 1. Río de Janeiro. pp. 117 a 158.
  - “O desenvolvimento de uma outra agricultura: o papel dos mediadores sociais”. En: “Para Pensar Outra Agricultura”. Editora da UFPR. Série Pesquisa Nº 40. Curitiba, Paraná. Pp. 147-168.
  - “As Políticas Agrícolas e a construção do produtor moderno. Análise das representações dos técnicos agrícolas sobre os agricultores. En: *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo. Ed. Vértice/ Anpocs. Pp. 106-132.
- PÍREZ, Pedro
  - “Actores Sociales y Gestión de la Ciudad”. En: *Ciudades 28*, RNIU, México. Disponible en: [http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/pirez\\_actores.pdf](http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/pirez_actores.pdf)
  - “Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad”. CENTRO Estudios Sociales y Ambientales. Buenos Aires. Cap. 2. Centro Editor de América Latina.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL
  - “1816-2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial. Proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública”. Informe de Avance. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires. ISBN Nº 978-987-23585-2-5
  - “Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa”. República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inver. Pública y Servicios. ISBN 978-987-23585-5-6
- REBORATTI, Carlos E. “Migraciones y Frontera Agraria: Argentina y Brasil en la cuenca del Alto Paraná-Uruguay”. Buenos Aires. *Desarrollo Económico* Vol. XIX Nº 74.
- RODRÍGUEZ TORRENT, Juan Carlos y otro “Lecturas antropológicas para la ruralidad latinoamericana: diagnóstico del mundo rural” *Revista Digital eRural*, Educación, cultura y desarrollo rural. Año 1 Nº 2 Enero 2004, ISSN 0717-9898. Disponible en línea en: <http://educación.upa.cl/revistaerural/erural.htm>
- ROZÉ, Jorge P. (s/f) “Crecimiento Urbano, necesidades sociales y acción municipal. El caso de la ciudad de Resistencia”. Instituto de Investigaciones Sociales InCiSo/Ambiente y Sociedad. Cátedra de Sociología Urbana-FAU-UNNE. Secret. Gral. de Ciencia y Técnica-UNNE/Conicet. Resistencia, Chaco.