

El avance del agronegocio sobre los bosques chaqueños. Los actores sociales del desmonte y las dinámicas de las regulaciones estatales¹

The Advance of Agribusiness over the Chaco Forests:

Social Actors of Deforestation and the Dynamics of State Regulations

MELINA NEIMAN

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET/CEIL),
Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS) y Universidad de Buenos Aires
(UBA), Argentina

melinaneiman@uncaus.edu.ar



AUGUSTO ABDULHADI

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET/UNCAUS) y
Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS), Argentina

augustoabduhadi@gmail.com



Declaración de interés:

Nada que declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.19.2.a8>

Resumen: El modelo del agronegocio en Argentina expandió sus fronteras hacia territorios antes periféricos a la Pampa Húmeda, generando profundas transformaciones. Este trabajo analiza los procesos de desmonte y expansión agrícola, con especial atención a los actores involucrados y el rol de las agencias estatales provinciales. Se toma como caso de estudio una nueva “zona núcleo” del agronegocio en la provincia del Chaco: la región de Pampa del Infierno (departamento de Almirante Brown). La metodología es eminentemente cualitativa, pero se utiliza información cuantitativa de censos agropecuarios y de población, estadística productiva e informes económicos para contextualizar las transformaciones del caso estudiado. El principal aporte radica en vincular las transformaciones estructurales de la agricultura con la agencia de los actores en el territorio, poniendo especial énfasis en el papel del Estado provincial.

Palabras clave: Agronegocio — Estado Provincial — Chaco — Frontera Agropecuaria — Deforestación

Abstract: The agribusiness model in Argentina has expanded its borders into territories previously considered peripheral to the Humid Pampas, generating profound transformations. This paper analyzes the processes of deforestation and agricultural expansion, paying special attention to the actors involved and the role of provincial government agencies. The study takes as its case a new “core zone” of agribusiness in the province of Chaco: the Pampa del Infierno region (Almirante Brown department). The methodology is eminently qualitative, but quantitative data from agricultural and population censuses, production statistics, and economic reports are used to contextualize the transformations in the case study. The main contribution lies in linking the structural transformations of agriculture with the role of local actors in the territory, placing special emphasis on the role of the provincial government.

¹ Artículo recibido el 17 de marzo de 2025 y aceptado para su publicación el 18 de agosto de 2025.

Keywords: Agribusiness — Provincial Government — Chaco — Agricultural Frontier — Deforestation

1. Introducción

El avance del agronegocio sobre los bosques nativos en Argentina constituye uno de los procesos más significativos y controvertidos de las últimas décadas. La expansión de la frontera agropecuaria hacia territorios históricamente periféricos a la Pampa Húmeda —cubiertos por el segundo pulmón verde de América y, en gran medida, conformados por tierras fiscales— ha generado profundas transformaciones productivas, sociales, ambientales y políticas. Este fenómeno plantea interrogantes centrales sobre cómo se articulan los intereses de actores económicos, las regulaciones estatales y las dinámicas territoriales en contextos de alto valor estratégico y fuerte conflictividad socioambiental.

En este marco, nuestro estudio se pregunta: ¿qué particularidades adopta el despliegue del modelo del agronegocio en territorios con bosques nativos? ¿Qué nuevos actores participan y cómo interactúan con el Estado provincial? ¿Cuáles son las prácticas y procedimientos que permiten sortear o evadir las regulaciones? ¿De qué manera las agencias estatales provinciales —con sus recursos, capacidades y orientaciones políticas— intervienen y condicionan estos procesos?

La dimensión político-institucional es clave para abordar este problema. En provincias como Chaco, el avance del agronegocio se produce sobre tierras fiscales, lo que requiere de la intervención del Estado provincial para habilitar su explotación. Ello convierte a las agencias estatales en actores centrales, tanto en su rol regulador como en su potencial papel facilitador, en un escenario marcado por tensiones internas, contradicciones y limitaciones de capacidad.

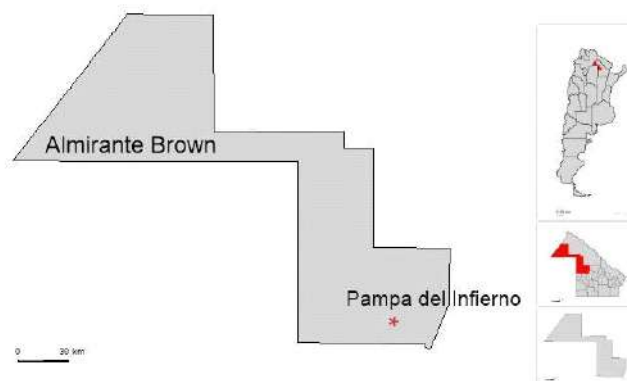
El estudio de caso que aquí presentamos se trata de una nueva “zona núcleo” del agronegocio, localizada en la provincia del Chaco: la región de Pampa del Infierno, ubicada en el departamento de Almirante Brown (Figura 1). El período analizado coincide con la vigencia de la Ley de Bosques Nativos², lo que permite evaluar la interacción entre la regulación estatal y el avance del agronegocio.

Nuestros hallazgos muestran que el Estado provincial pasó de ejercer un rol protagónico en la administración y control de las tierras fiscales a

² A fines de 2007, la Ley de Bosques obligó a que cada provincia sancionara una ley provincial que ordene a los bosques nativos en tres categorías de conservación: roja, amarilla y verde (Figueroa, 2023).

ver reducida su capacidad efectiva de regulación frente a la irrupción de nuevos actores empresariales de gran escala y a los incentivos propios del modelo del agronegocio. Si bien persiste una orientación productivista que favorece la expansión, las agencias estatales enfrentan serias dificultades para fiscalizar, sancionar y ordenar el proceso, lo que ha derivado en una alta proporción de desmontes ilegales. Estas limitaciones no solo se explican por déficit de recursos y capacidades técnicas, sino también por decisiones políticas y disputas internas en el propio Estado.

Figura 1
Departamento de Almirante Brown (Chaco, Argentina).
Localidad de Pampa del Infierno



2. Agronegocio, acaparamiento de tierra, y dinámica (des)regulatoria estatal

Desde fines del siglo XIX, se mantiene una intensa discusión acerca de la naturaleza de la tierra como factor de producción debido a que se trata de un recurso finito e inamovible que no genera valor en sí mismo, sino una renta que es apropiada por otros actores como empresarios agrícolas en forma de ganancia o el Estado a través de su política impositiva³ (Marx, 1976; Kautsky, 1978). La tierra no puede ser socialmente

³ En palabras de Marx, la tierra es un medio de producción no reproducible, lo que presupone monopolio “de ciertas personas que les da derecho a disponer sobre determinadas porciones del planeta como esferas privativas de su voluntad propia, con exclusión de todos los demás. Partiendo de eso, se trata de explotar el valor económico, es decir, de valorizar este monopolio a base de la producción capitalista” (Marx, 1976, p. 574).

creada ni multiplicada, así como tampoco puede ser transportada a locaciones más adecuadas para incrementar la producción y las ganancias (Mann, 1990).

La necesidad de nuevas tierras y la sobreexplotación de recursos naturales son centrales en el modelo de expansión agraria asociado al agronegocio, lo que se ha reflejado en el “acaparamiento de tierras” (o *land grabbing*), fenómeno que alude al gran aumento de las transacciones en tierras desde principios del siglo XXI en las agriculturas del Sur (en África y América del Sur, principalmente) (Sauer y Pereira Leite, 2012; Gras, 2017). Sin embargo, diversos autores advierten que este fenómeno hunde sus raíces en procesos históricos más antiguos, particularmente ligados a la colonialidad del poder y al despojo estructural de poblaciones campesinas e indígenas (Machado Araoz, 2013; Teubal, 2001; Svampa, 2013). En este sentido, el acaparamiento actual puede leerse como una nueva fase de una lógica histórica de desposesión, reactualizada bajo el paradigma del agronegocio.

El término “acaparamiento” se centra en la apropiación, que ha sido objeto de análisis de la economía política y, en particular, de las teorizaciones a partir del concepto marxista de “acumulación originaria” (Edelman, 2016; Akram-Lodhi, 2015; Borras *et al* , 2013). Harvey (2004) reemplaza el concepto de acumulación originaria por el de “acumulación por desposesión” para entender la continuación y proliferación de las prácticas de acumulación bajo el neoliberalismo, cuyos elementos fundantes son ‘las privatizaciones’, ‘la financiarización’, ‘la gestión de las crisis cíclicas’ y ‘las concesiones de los Estados al sector privado’ y la contracara es la pérdida de derechos colectivos conquistados en períodos históricos anteriores.

La apropiación es central en los procesos de acumulación y desposesión. En la acumulación simple de capital, las ganancias que se acumulan se reinvierten, aumentando el capital y la concentración. En la acumulación por desposesión, algo de lo público se vuelve propiedad privada y los reclamantes son expulsados (o se les atenúan los derechos) y separados de la tierra y la naturaleza, liberando recursos para el capital privado (Glassman, 2006; Fairhead *et al* , 2015). La acumulación por desposesión ha sobrevenido en un conjunto amplio de conflictos sociales entre los cuales cobra relevancia la lucha contra el desalojo de las comunidades rurales (Constantino, 2016; Paz *et al* , 2019).

La puesta en disponibilidad de tierras ocurre bajo distintos procesos sociales, incluyendo el intercambio entre privados bajo la lógica del mercado y los distintos mecanismos de acaparamiento sobre tierras fiscales

o tierras sin valor previo para el capital (bosques, sistemas comunitarios, pequeña producción, etc.).⁴ Peluso y Lund (2011) muestran que se están creando nuevas fronteras de control de la tierra a través de procesos de cercamiento, territorialización, legalización y violencia en distintas regiones, donde participan tanto actores locales como foráneos. Un estudio del Banco Mundial de 2010 señala que la demanda mundial de tierras se ha incrementado enormemente a partir de 2008. La transferencia de tierra cultivable (o cultivada) fue de alrededor de 4 millones de hectáreas por año antes de 2008, mientras que solamente entre octubre del 2008 y agosto de 2009 fueron compradas más de 45 millones de hectáreas (Sauer y Pereira Leite, 2012).

En Argentina, el modelo de desarrollo agrícola que se denomina de “agronegocio” se vuelve competitivo por cuatro razones: 1) una relación de costo favorable; 2) la disponibilidad de nuevas tierras; 3) un sistema legal que permite apropiarse fácilmente de la fertilidad del suelo y el agua; y 4) no tener que dar cuenta de los impactos sociales y ambientales negativos que la agricultura genera (Cáceres & Gras, 2015).

En las regiones donde fueron puestas en producción gran cantidad de tierras, como la que se estudia en este artículo, se desplazaron superficies con pastizales, otros cultivos, bosques y montes espontáneos. La dinámica de este crecimiento de la frontera agropecuaria obedece a distintos procesos sociales, entre los cuales se detectaron: la compra de tierras en el mercado ya insertas en los procesos de producción agraria y una transformación en el uso (previamente pueden haber estado destinadas a la ganadería o a la agricultura con rotación); la compra de tierras en el mercado inmobiliario a poblaciones con derechos posesorios dentro de la “propiedad” donde no está presente el control del Estado, y la apropiación lícita e ilícita de tierras fiscales y de comunidades campesinas bajo el amparo de un entramado que integran autoridades políticas, policiales y judiciales (Neiman y Blanco, 2020).

Barbetta (2020) sostiene que, en la provincia de Chaco, los diferentes gobiernos provinciales a través de políticas públicas, legislaciones y acciones estatales intentaron regular el acceso a la tierra pública a partir

⁴ El concepto de *green grabbing* que desarrollan Fairhead, Leach y Scoones (2015) muestra que nuevas valoraciones de la naturaleza también están legitimando e incentivando nuevas apropiaciones bajo el pretexto de proyectos “verdes” o “sostenibles”, como la creación de áreas protegidas, proyectos de energía renovable, plantaciones de monocultivos (por ejemplo, de palma de aceite o eucalipto) o compensación por carbono (como los programas de captura de CO₂), a medida que los ecosistemas se compartimentan y se mercantilizan en una variedad cada vez mayor de formas y donde, además, participan un abanico de nuevos actores.

de la delimitación del sujeto beneficiario: el productor familiar. Sin embargo, el recurrente accionar de funcionarios estatales en el acceso ilegal a la tierra y bienes naturales pusieron en cuestión la regulación estatal y, por ende, supusieron violaciones de la ley de tierras.

Desde distintas perspectivas teóricas, como son la de los regímenes agroalimentarios (Friedmann y McMichael, 1989) y la de la geografía crítica (Sassen, 2007; González, 2005; Wallerstein, 2005; Massey, 2004), se explica que los procesos globales vinculados al despliegue de los agronegocios se “anclan” en los territorios (Harvey, 2004) y se canalizan a través de instituciones locales, alterando las dinámicas locales o subnacionales, prescindiendo cada vez más de la jerarquía de los Estados Nación.

Otero (2013), en respuesta, advierte el desdibujamiento del papel de los Estados y sostiene que “el Estado continúa siendo un actor central a la hora de facilitar el dominio de las grandes agroempresas” (p. 56). Sin embargo, cuando analiza el papel de los Estados, su accionar se reduce a dos opciones: de facilitador o de resistencia al agronegocio, sin considerar las tensiones y contradicciones que se producen hacia el interior de los Estados (entre los niveles nacional y provincial, entre poderes e incluso entre diferentes ministerios y secretarías).⁵

En este trabajo, se entiende que ante los procesos globales, los Estados operan como arenas en que se disputan, articulan y dirimen cuestiones entre sus distintas escalas (nacional, provincial y municipal), lo que supone la necesidad de identificar y diferenciar esas escalas y caracterizar sus dinámicas específicas. En países federales, el marco provincial es un espacio —tanto en el orden territorial como en la dimensión de la arena política— en el que se habilita la concreción de relaciones de poder (y sus marcos institucionales) sobre las que se sustentan los modelos de desarrollo. La trayectoria político-institucional propia de cada espacio político-administrativo habilita condiciones objetivas diferenciales que dejan su rastro en la nueva configuración de relaciones que caracterizan al avance del agronegocio (Abdulhadi *et al*, 2024). El enfoque teórico de este artículo indaga y problematiza las transformaciones productivas concretas operadas en los territorios, como los roles de los Estados nacional y provincial, vistos desde una mirada que considera

⁵ Svampa (2013) denomina “Consenso de los Commodities” a la corriente ideológica que acompaña la implementación de proyectos extractivos orientados a la exportación en donde el rol del Estado adquiere mayor flexibilidad. Sin entrar en las contradicciones internas de los Estados, sostiene que los gobiernos a los que denomina como “progresistas” desarrollan políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, cuya base misma es la renta extraordinaria de la comercialización de los *commodities*.

sus propias contradicciones y complejidades. Y en ese punto rescatamos algunos desarrollos recientes de la literatura de política subnacional que aportan elementos y conceptos relevantes para pensar ese rol estatal diverso y cambiante, contingente y contradictorio, en torno a los procesos económico-productivos, sociales y políticos que se despliegan en territorios subnacionales.

El trabajo de González y Gevaerd (2024), que explora la gran variación que existe entre provincias respecto a los niveles de deforestación entre 2001 y 2021, es uno de los más recientes que apuntan de manera sistemática a factores del ámbito subnacional. Ellos sostienen que el tipo de alianza gobernante en el plano subnacional explica los niveles de deforestación que se observan en cada provincia. Si bien el vínculo entre “alianzas regresivas” y mayores niveles de deforestación está más claro, no ocurre lo mismo con “alianzas progresivas” y el nivel de deforestación (precisamente, el caso de Chaco).

Por ello, consideramos que este trabajo constituye un aporte para explorar los vínculos entre los actores del territorio, estatales y no estatales, en el despliegue del modelo del agronegocio, en casos que pueden calificar como “alianzas progresivas” y siguen estando entre las provincias con más altos niveles de deforestación.⁶

En la sección siguiente, se detalla la metodología empleada y el tratamiento dado al material empírico generado a partir de las entrevistas en profundidad con informantes claves, así como los criterios de selección de entrevistados.

3. Metodología

Esta investigación se basa en una metodología eminentemente cualitativa, pero que utiliza información cuantitativa de fuentes como censos agropecuarios y de población, estadística productiva e informes económicos para caracterizar el proceso de transformación atravesado por la región en estudio. Mediante esta metodología, se busca explícitamente conectar las transformaciones estructurales del agro argentino en zonas

⁶ Se considera “regresiva”, sintéticamente, cuando la alianza entre élites políticas y económicas tiene fuerte interés “en aumentar, o al menos mantener, la concentración de la tierra y la renta” (González y Gevaerd, 2024, pp. 136-137). Y “progresiva” cuando esa alianza está orientada a “impuestos altos a los grandes propietarios y más gasto del gobierno en bienes públicos” (pp. 136-137) (más detalles sobre la operacionalización de las alianzas gobernantes a partir de la composición de los gabinetes ministeriales provinciales en González y Gevaerd, 2024).

periféricas alejadas de la zona núcleo, con la agencia de los actores en el territorio. Se aborda específicamente un estudio de caso que se considera particularmente relevante y de interés teórico, por la magnitud y velocidad con la que se llevó a cabo el proceso de agriculturización y deforestación que estudiamos: el departamento de Almirante Brown y la región de su capital Pampa del Infierno. Esta región experimentó múltiples transformaciones simultáneas vinculadas al despliegue del modelo del agronegocio: crecimiento poblacional exponencial, expansión de la producción de soja y de la frontera agropecuaria, aumento de la cantidad de unidades productivas y de la superficie en producción.

En la provincia de Chaco, el avance del agronegocio se sustentó en la incorporación de nuevas tierras para la producción agraria. La expansión de su frontera agrícola se produjo hacia el Oeste impulsado en parte por el aumento de las precipitaciones medias, sumado al incremento del precio de la soja y la disminución de los precios del algodón y al avance sobre los bosques nativos de la provincia. En muchos casos, la caída de la rentabilidad y el endeudamiento de la producción algodonera determinaron la cesión de los predios a actores económicos nuevos en la actividad: fondos de inversión nacionales y extranjeros, pools de siembra, grandes empresas transnacionales que vieron en la “agricultura industrial” un espacio económico en el cual era posible realizar negocios rentables, seguros y a corto plazo (Zarrilli, 2010; Rosatti, 2012), pero esta expansión también se produjo sobre tierras que nunca habían estado en producción, sino que estaban ocupadas por bosque nativo.

El análisis de las fuentes secundarias, como censos agrarios y de población, bases de información sobre producción agraria e informes económicos, nos permite mostrar la movilidad de capitales y de población que caracterizan a este territorio, dando lugar a transformaciones tanto en el uso del espacio rural como en los aspectos demográficos de su población. Esta información se encuentra en el apartado de este artículo que lleva como título: “Transformaciones del departamento de Almirante Brown: nuevo uso del suelo y movilidad de la población”.

En lo que refiere al análisis cualitativo, se realizaron 23 entrevistas a informantes clave en Pampa del Infierno, Los Frentones y zonas rurales aledañas, entre el 1 y el 4 de octubre de 2024. Las 23 entrevistas implican 1.403 minutos de grabación y 304 páginas de transcripción. Se entrevistaron 15 productores de diferente escala de extensión, tres asesores agropecuarios, cuatro funcionarios del Estado provincial y la intendenta de Pampa del Infierno. Los criterios de selección buscaron conformar una muestra de actores sociales que hubieran participado, directa o in-

directamente, en los procesos de desmonte y desarrollo agrícola, y que pudieran aportar diversas perspectivas sobre los fenómenos estudiados⁷. Se alcanzó la saturación teórica cuando las interpretaciones y percepciones sobre la dinámica de estos procesos comenzaron a repetirse.

Dada la cantidad y extensión de las entrevistas realizadas, se discutió con el equipo de investigación⁸ las posibles estrategias para abordar y procesar el material empírico recolectado. Como resultado, se establecieron dimensiones clave para analizar, revisar y clasificar las transcripciones. Una vez transcritas, las entrevistas se cargaron en el programa Zotero, donde se procedió a codificar los fragmentos según un listado de códigos previamente elaborado. Este listado incluyó las principales dimensiones identificadas en las entrevistas y en los antecedentes teóricos, las cuales permitieron captar los distintos aspectos del proceso bajo estudio.

Posteriormente, se utilizó una aplicación para elaborar nubes de palabras (<https://www.nubedepalabras.es/>, último acceso 19/1/25). (Figura 2) y rastrear posibles omisiones al abordar los temas tratados en las entrevistas, especialmente aquellos términos que aparecían una sola vez o muy poco en las entrevistas y que podrían recordarnos cuestiones relevantes para rescatar. Con esta estrategia consciente, se trianguló la información y se robusteció el abordaje de los temas tratados en las entrevistas, minimizando la omisión de temas significativos. Por ende, no se trata de un análisis cuantitativo orientado a medir la frecuencia de aparición de determinadas palabras o conceptos en los discursos de los actores, sino de una verificación destinada a garantizar que la investigación aborde las principales dimensiones consideradas clave para la comprensión del caso, tanto por parte de los/as investigadores/as como de las personas entrevistadas.

⁷ Este artículo se centra en el análisis de los testimonios de los actores con capacidad efectiva de incidir en los procesos de desmonte y transformación productiva del territorio. Las dinámicas de adaptación y resistencia de la denominada agricultura familiar, en cambio, son abordadas en otros trabajos específicos, como el de Neiman, Gómez y Alberti (2024), donde se analizan sus trayectorias y estrategias frente a la reconfiguración del mundo rural chaqueño.

⁸ El equipo está conformado por los/as investigadores/as, docentes y estudiantes que participaron del trabajo de campo, en el marco de los proyectos de investigación radicados en la UNCAUS: Augusto Abdulhadi, Alfonsina Alberti, Gabriel Bober, Edgardo Cervero, Florencia Corradi, Cesar Gómez, Melina Neiman, Adriana Rodríguez, María Pía Sánchez y Sebastián Scirica. La investigación se llevó a cabo en el marco de los proyectos PE “El desarrollo desigual en la expansión de la frontera agropecuaria del agronegocio en la provincia de Chaco. Los casos de los departamentos de Comandante Fernández y Almirante Brown”, dirigido por la Dra. Melina Neiman, y el PI N° 179 “La política subnacional frente al avance de la frontera agropecuaria: Chaco en perspectiva comparada”, dirigido por Augusto Abdulhadi.

La nube de palabras nos ofrece una síntesis de las dimensiones relevantes para esta investigación, reuniendo la perspectiva de los/as investigadores/as con la de los/as entrevistados/as. El análisis de estas dimensiones es abordado en el apartado de este artículo titulado: “El devenir histórico del agronegocio y el desmonte en Almirante Brown: los lobbies empresariales, el rol del Estado provincial y el territorio”.

Figura 2

*Nube de palabras a partir de las entrevistas realizadas
(1 al 4 de octubre de 2024)*



4. Transformaciones del departamento de Almirante Brown: nuevo uso del suelo y movilidad de la población

Los procesos de expansión agrícola, como el que atraviesa el departamento de Almirante Brown, han implicado cambios en el uso de los espacios rurales y urbanos.

La búsqueda de mayores niveles de productividad que caracteriza al agronegocio lleva a que las áreas rurales se utilicen únicamente con fines económico-productivos, expulsando otras actividades menos rentables y a la población con residencia rural. Ello conduce a procesos de movilidad por cambio de residencia dentro de un mismo espacio de vida (los pobladores que se mudan de las áreas rurales a las localidades más cercanas) y de movilidad a partir de la irrupción de nuevos actores en el territorio y la expulsión de sus residentes habituales (por ejemplo, la movilidad del capital) (Módenes, 2006). Las variables que permiten dar cuenta de estos procesos son las que están vinculadas con la concentración productiva, la orientación agrícola de la producción, la creciente urbanización y el despoblamiento rural.

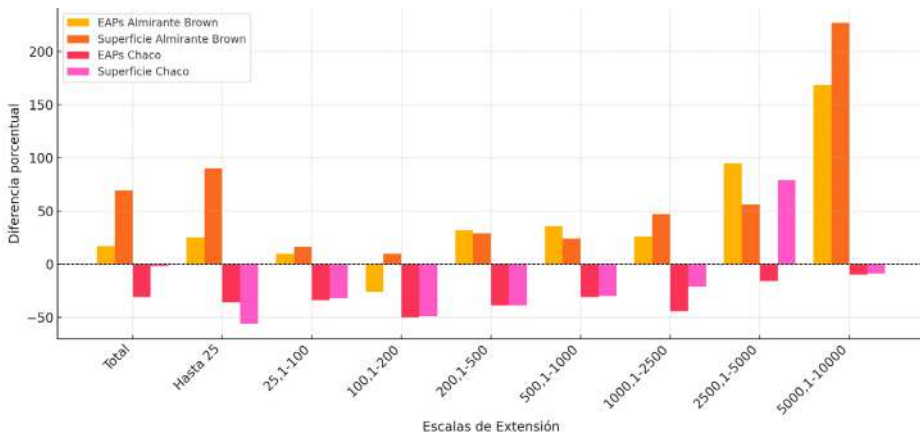
En cuanto al uso de los espacios rurales, el análisis de las diferencias en la cantidad de EAPs (Explotaciones Agropecuarias) y en la superficie durante el período intercensal 2002-2018 revela tendencias particulares en el departamento de Almirante Brown en comparación con la provincia del Chaco en su conjunto. En Almirante Brown se observa un crecimiento sostenido tanto en la cantidad de EAPs como en la superficie ocupada con producción agrícola, especialmente en las escalas de mayor extensión. Esto sugiere un proceso de expansión de la actividad agraria, acompañado por una concentración de superficie en unidades de mayor tamaño. Ello lo diferencia de las tendencias generales de la provincia de Chaco, que presenta una disminución generalizada en la cantidad de EAPs en todas las escalas de extensión y una reducción de superficie en la mayoría de las categorías, a excepción de un incremento de superficie en las escalas más grandes.

De acuerdo con datos del Censo Nacional Agropecuario, la cantidad de unidades de producción (EAPs) se redujo en Chaco en un 30% entre 2002 y 2018, aunque la superficie en explotación casi que se mantuvo; sólo se redujo un 2%. A diferencia de lo que ocurre a nivel provincial, en el departamento de Almirante Brown la cantidad de explotaciones agropecuarias aumentó un 17% y aumentó mucho más la superficie de producción (68%) (Figura 3). Además, entre 2002 y 2018, el tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias aumentó de 924 a 1.349 hec-

táreas en Almirante Brown y de 349 a 485 hectáreas en la provincia del Chaco, lo que representa incrementos del 46 % y 39 %, respectivamente. De esta forma, en Almirante Brown, la concentración productiva se ve acompañada de un proceso de expansión agraria sustentado en los desmontes.

Figura 3

Diferencia porcentual de EAPs y Superficie (2002-2018). Chaco

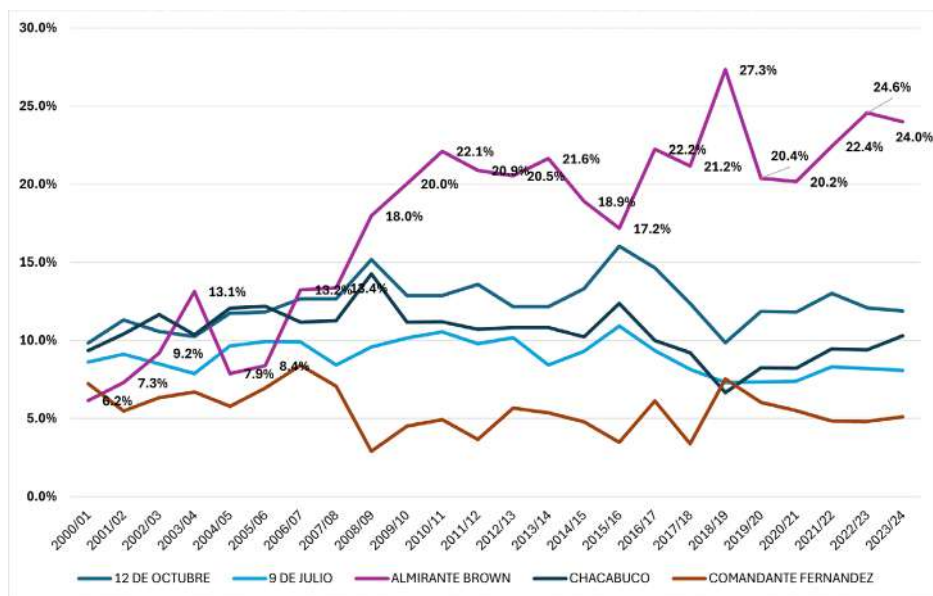


En Almirante Brown, se registra un incremento espectacular de la superficie agrícola, de alrededor de 1,25 millones de hectáreas entre el trienio 1990-1993 y el trienio 2006-2009. Durante el período de la crisis del algodón y el auge de la soja (entre 1995/96 y 2002/03), el algodón retrocede casi 30 mil hectáreas, mientras que la soja se expande por más del doble (65.500 has.) y el resto de los cultivos también se expanden en 27.500 has.; de modo que gran parte de la expansión de la soja se produce a partir del desmonte (Ortega, 2009).

A nivel provincial, como se puede ver en el gráfico a continuación, el departamento de Almirante Brown pasó de representar un 6 % de las hectáreas cosechadas con soja en la provincia en 2000/2001, a un 24 % en 2023/2024, con un pico de 27,3 % en la campaña 2018/2019 (Figura 4). Ello llevó a que Pampa del Infierno sea una de las 10 localidades chaqueñas que concentran más del 90% de la soja cosechada en la provincia.

Figura 4

*Soja total cosechada - Hectáreas en % por departamento
y campaña 2000-2024 - Departamentos seleccionados - Chaco*



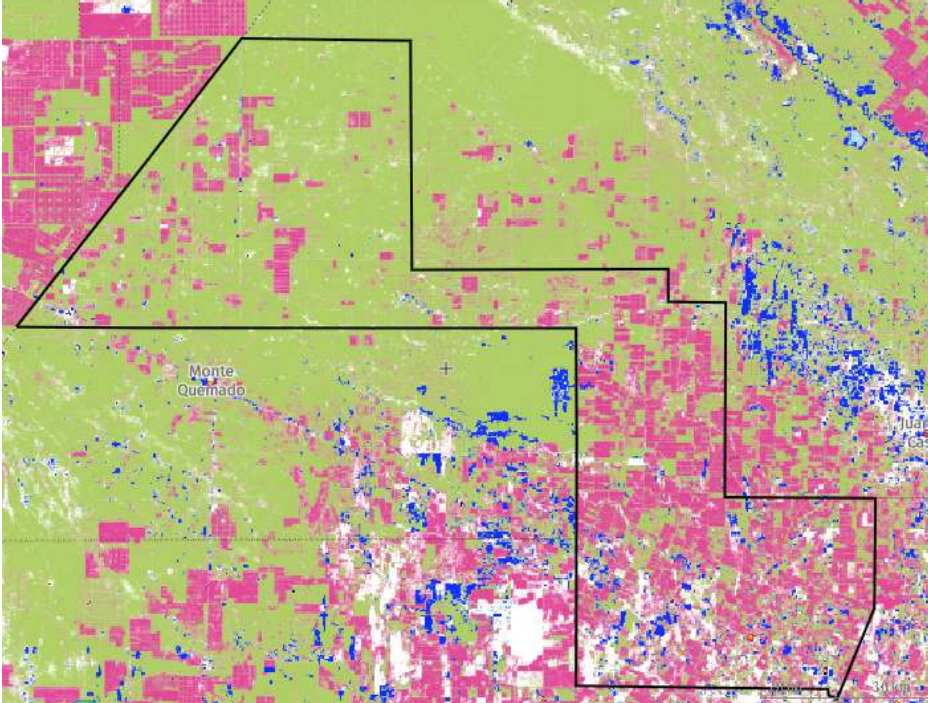
Nota. Elaboración propia con datos de Estimaciones Agrícolas, MAGYP (<https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/>, último acceso 29/10/24).

Estos procesos de aumento de la superficie dedicada a la agricultura se explican, fundamentalmente, porque entre 2001 y 2023, Almirante Brown perdió 426.000 hectáreas de cobertura arbórea, lo que equivale a una disminución del 29% de esa cobertura desde 2000 (Figura 5, Global Forest Watch, 2024). Específicamente, en el año 2022, el departamento de Almirante Brown representó el 56% de la pérdida de bosques del total provincial, equivalente a 19.200 hectáreas⁹ sobre un total de 34.152 para toda la provincia. Ningún otro departamento presenta pérdidas comparables, ni siquiera el departamento Güemes, que le sigue con un 17% de la pérdida de tierras forestales (5.908 hectáreas) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022). Tempranamente, Valenzuela y Scavo (2009) mostraban el comienzo de estos procesos, cuando señalaban que hacia el oeste de la provincia de Chaco se podían contar unas 800 explotaciones en nuevas superficies desmontadas.

⁹ Según nos informaron, en 2023 se duplicó la superficie desmontada en 2022 (Entrevista a ex Director de Bosques de la provincia).

Figura 5

Evolución de la cobertura arbórea del Departamento de Almirante Brown 2001-2023

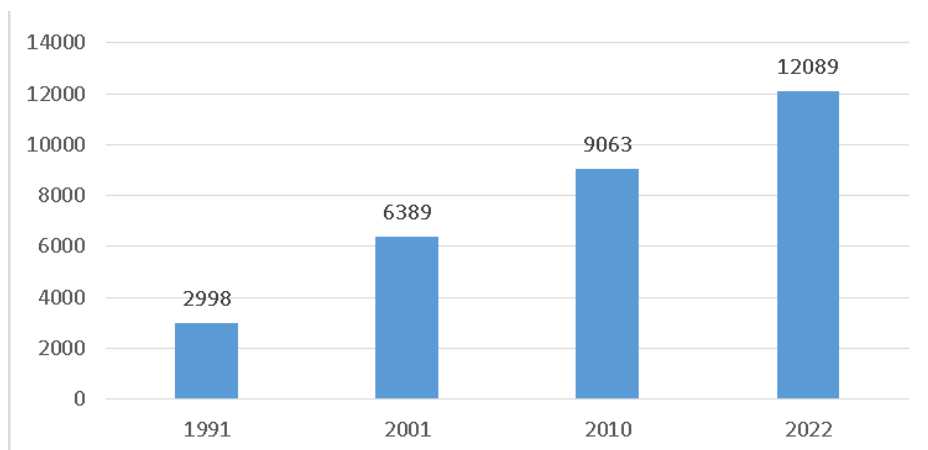


Nota. **Rosa:** Pérdida de cobertura arbórea; **Azul:** Ganancia de cobertura arbórea; **Verde:** cobertura arbórea (Fuente: Global Forest Watch, 2024).

Los cambios sucedidos en el uso del suelo son acompañados por transformaciones sociales que involucran a los residentes de los territorios. ¿Qué pasó en términos demográficos con la población durante este período? Entre 1991 y 2001, diversos municipios de la provincia experimentaron un crecimiento exponencial de su población, según los datos proporcionados por los Censos Nacionales de Población (INDEC). En el caso particular de Pampa del Infierno, durante esa década, la población aumentó un 113%, mientras que la “población rural dispersa” se redujo en un 29,3%. Para el año 2010, el crecimiento poblacional de este municipio alcanzó un 241%, y para 2022, el incremento acumulado desde 1991 llegó al 303% (Figura 6). Este notable crecimiento sitúa a Pampa del Infierno entre los 20 municipios de mayor crecimiento relativo de

población en la provincia (INDEC, 1991, 2001, 2010, 2022).¹⁰ Por su parte, en relación a los crecimientos poblacionales por departamento, se observa que la población de Almirante Brown aumentó 83% en 2022, tomando como base la población de 1991, mientras que en el mismo período la población total de la provincia creció 35%, y la del departamento capital (San Fernando) lo hizo en 39% (en términos absolutos, el departamento capital sumó 117 mil personas y Almirante Brown, 17 mil) (Figura 7).

Figura 6
Evolución de la población 1991/2022 - Pampa del Infierno - Chaco

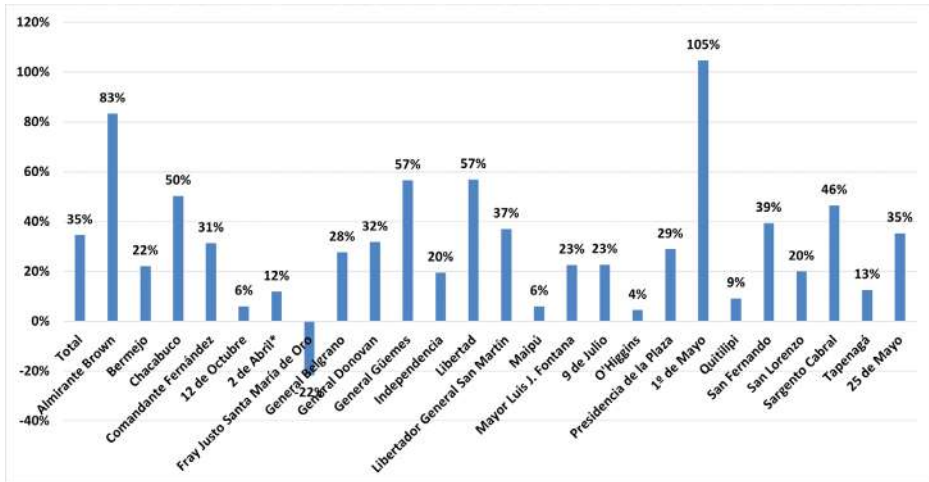


Nota. Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Población 1991, 2001, 2010 y 2022 (INDEC).

¹⁰ En los Censos de Población (INDEC) de 1991, 2001 y 2010 se relevaron 68 municipios, mientras que en el Censo 2022 fueron 70, por la creación de dos nuevos municipios en ese período.

Figura 7

Crecimiento relativo de la población por departamento 1991-2022 - Chaco



Nota. Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Población 1991 y 2022 (INDEC).

En este apartado, se mostraron las transformaciones que atravesó el departamento, desde un eje territorial, en lo que se refiere a la expansión agrícola, la concentración de la superficie en las unidades más grandes, la deforestación creciente y, por lo tanto, el uso del espacio rural con una lógica económico-productiva y, desde un eje demográfico, en el crecimiento acelerado de población en los ámbitos urbanos del departamento, como la localidad de Pampa del Infierno y el de poblamiento de las áreas rurales. Como veremos en el siguiente apartado, los procesos de movilidad que explican estos cambios se manifiestan en dos direcciones: por un lado, la movilidad interna rural-urbana de población residente en el departamento y, por el otro, el arribo de nueva población que invierte en la producción agropecuaria y se queda residiendo en los espacios urbanos del departamento. Allí se exploran los procesos sociales que, con sus actores, dinámicas territoriales y relaciones de poder, explican las transformaciones que fueron aquí identificadas a partir del análisis de la información estadística disponible.

5. El devenir histórico del agronegocio y el desmonte en Almirante Brown: los lobbies empresariales, el rol del Estado provincial y el territorio

A principios del siglo XX, Gramsci (1981) desarrolló el concepto de “bloque histórico” para explicar la relación entre base económica y superestructura (instituciones, ideologías, cultura), cuya correspondencia estabiliza un orden social mediante la hegemonía, es decir, el consentimiento cultural y político de los sectores subalternos. Décadas después, Harvey (2004) retomó esta discusión con la noción de “coherencia estructural” para describir cómo distintos aspectos del capitalismo (producción, consumo, circulación, regulación estatal) se articulan temporalmente para sostener un cierto equilibrio. Esta coherencia, sin embargo, es siempre parcial y transitoria debido a las contradicciones inherentes al sistema —por ejemplo, entre acumulación y consumo o entre producción y sostenibilidad— que periódicamente generan crisis y reconfiguraciones. En ese sentido, las crisis se traducen en desplazamientos geográficos de las contradicciones del capital.

La idea de “régimenes alimentarios”, desarrollada por Friedmann y McMichael (1989), puede leerse como una aplicación de estos conceptos al sistema agroalimentario global. Cada régimen alimentario articula un patrón de producción agrícola con un marco político e ideológico hegemónico, generando períodos de relativa estabilidad. No obstante, estas fases también colapsan cuando las tensiones internas se vuelven inocultables, dando lugar a nuevas formas de organización del capitalismo agrario.

Desde la teoría de sistemas complejos, la coherencia de los sistemas sociales se entiende como la consistencia de los resultados que emergen de las interacciones locales entre los agentes. Un sistema se considera coherente si esas interacciones generan actividades viables y sostenibles durante un cierto período (Lara Rosano et al., 2021, pp. 83-85). Para explicar cambios profundos, Lara Rosano, Gallardo Cano y Almanza Márquez utilizan el concepto de “autocatálisis”, entendido como un proceso de retroalimentación positiva que amplifica el cambio y lo extiende por todo el sistema (p. 60). Ese proceso puede llevar al sistema a un nuevo estado en el cual los actores pierden el control directo sobre su devenir, aunque intenten gestionarlo y regularlo, dando lugar a patrones emergentes no previstos (p. 93).

En este apartado retomamos estas herramientas para comprender cómo, a escala local, se producen transiciones entre distintos períodos de

“coherencia estructural”. Nos interesa identificar qué elementos irrumpen y disparan transformaciones que obligan a los actores a adaptarse o resistir, y por eso utilizamos la noción de “disrupción autocatalítica” para describir procesos en los que una alteración inicial genera una retroalimentación positiva que impulsa profundos cambios en las dinámicas que expandieron la frontera agropecuaria en la provincia del Chaco.

Desde su creación como entidad federada a mediados del siglo XX, la provincia de Chaco dispuso en su territorio de amplias fracciones de tierra fiscal que, en sucesivas oleadas, fueron entregadas a adjudicatarios con el objetivo de promover la ocupación del territorio, su explotación y la producción (Almirón, 2022). Entre los años 1960 y 1990, esas tierras fiscales fueron concedidas, en mayor o menor cantidad, por el Estado provincial (o nacional bajo regímenes militares), que reguló y administró las adjudicaciones de tierra fiscal de forma tal que, según evidencian diversos trabajos (Almirón, 2022; Schaller, 2016; Bageneta, 2015), los organismos estatales del ámbito provincial controlaban el proceso de otorgamiento de tierras, la velocidad y la forma de las adjudicaciones y, por lo tanto, controlaban el curso del proceso de apropiación y distribución de tierras, ocupación del espacio, y su puesta en producción. Se trata de un período histórico en el cual el Estado tenía un rol preponderante en la organización de la sociedad y en las dinámicas agrícolas.¹¹

Sin embargo, en un momento comenzó a producirse una alteración (disrupción) en ese proceso, regulado y controlado por el Estado, de tal magnitud que modificó la naturaleza y características del proceso de ocupación y uso de las tierras (agrícolas y no agrícolas). Ese momento lo situamos, en sintonía con lo que observan otros trabajos (Girbal Blacha, 2021; Martínez y Cuadra, 2021; Heredia, 2017), entre finales de la década de 1990 y la primera mitad de los años 2000. La disrupción, que se podría caracterizar como “autocatalítica” en términos de Lara Rosano, Gallardo Cano y Almanza Márquez (2021), generó una retroalimentación que propagó con fuerza transformaciones que impulsaron cambios

¹¹ Friedmann y McMichael (1989), en sus análisis sobre los regímenes agroalimentarios, identifican el período de 1960 a 1990 como el “régimen agroalimentario fordista”. Sus rasgos principales fueron: 1) la intensificación de la producción agrícola; 2) la expansión del comercio internacional de alimentos, con la consolidación de mercados globales y la especialización de distintos países en la producción de *commodities* agrícolas; 3) un papel central desempeñado por el Estado mediante la intervención en los mercados agrícolas; 4) una concentración corporativa en el sector agroindustrial. Los gobiernos garantizaban a través de subsidios, políticas de precios y regulaciones, tanto la rentabilidad de los productores como el acceso de la población a los alimentos.

en el agro chaqueño y también la expansión de la frontera agropecuaria. Esa disrupción se produjo como consecuencia de un conjunto de factores que la motorizaron, entre los cuales se destacan las innovaciones tecnológicas de tipo biológicas para la producción agrícola (como las semillas transgénicas que se asocian al uso de herbicidas), los altos precios de los productos agrícolas en el mercado internacional, el acceso al crédito, la disponibilidad de tierras en territorios marginales respecto tanto a la zona núcleo argentina como dentro de los territorios periféricos¹², y una posición “predominante”¹³ (Oszlak y O’Donnell, 1976) del Estado nacional y provincial favorable a la expansión de la frontera agropecuaria¹⁴.

Uno de los elementos de esta disrupción “autocatalítica”, en tanto momento bisagra entre diferentes regímenes, es la incorporación de actores externos a la provincia de gran peso económico y su articulación con actores “internos” también económicamente relevantes. Estos actores, caracterizados por su lógica empresarial de corto plazo, su financiamiento externo y su accionar desanclado del territorio, contribuyeron a acelerar el avance de la frontera agropecuaria sobre áreas de bosque nativo. Aunque en algunos casos no se identifican explícitamente como ‘pooles’ en el discurso local, muchos de los empresarios entrevistados describen dinámicas que se corresponden con estas formas organizativas, asociadas a una nueva ruralidad orientada a la maximización de renta más que al arraigo territorial. Todo ello potenció un proceso de despliegue del modelo del agronegocio que alteró los equilibrios preexistentes, las reglas y los recursos con que contaban los actores (estatales y no estatales). Un histórico empresario del negocio agrícola en Almirante Brown, cuya empresa es de las

¹² Las tierras en Chaco tenían menor valor que en la zona núcleo argentina, pero dentro de Chaco, algunas áreas, como el departamento de Almirante Brown, disponían de extensas zonas de tierras a precios más bajos respecto a las tradicionales zonas agrícolas de la provincia.

¹³ La posición “predominante” del Estado se refiere a la posición que termina imponiéndose por parte del Estado ante una cuestión social que atañe a sectores significativos de la sociedad. Supone la inexistencia de una única “toma de posición”, conflictos y disputas al interior del aparato estatal, por la definición de una toma de posición ante la cuestión problematizada (ver Oszlak y O’Donnell, 1976).

¹⁴ El costo de los desmontes limitó en su momento intentos estatales anteriores como la “Campaña del Oeste” (Bageneta, 2015, pp. 135-136) por lo que la significativa reducción de ese costo junto a la implementación del paquete tecnológico de la siembra directa y los altos precios de productos agrícolas en el mercado internacional (Gómez, 2012; Bageneta, 2015) se cuentan entre factores claves de esta disrupción. Otros trabajos agregan el respaldo político que también tuvo el despliegue del modelo del agronegocio por parte de la dirigencia política local (Neiman, 2023; Abdulhadi, 2023; Abdulhadi, Neiman y Gómez, 2024).

más importantes en la zona desde antes de la provincialización chaqueña, planteaba en los siguientes términos su situación con respecto a las multinacionales:

Están todas las multinacionales en el Chaco ahora. Antes, los malos éramos los acopiadores, ahora, de los acopiadores que éramos 18, quedamos tres con certificado de defunción firmado. Ahora están todas las multinacionales, desde Costco, Dreyfus, Bunge, Molinos, las cooperativas AFA, ACA, son multinacionales, están todas en Las Breñas¹⁵ (...) ¿Cuánta reinversión de ellos hay en cada pueblo de ellos, en cada pueblo no están? cero. El acopiador invertía en silo, invertía en campo, generaba trabajo. Se la llevan toda, la riqueza se la llevan. (Entrevista con empresario agrícola A, 2/10/24).

Un caso emblemático es la reciente construcción de un parque de energía solar de 320 hectáreas de MSU Green Energy, la unidad de negocios de energías renovables del Grupo MSU, en Pampa del Infierno, con una capacidad instalada de 130 MW, que demandó gran cantidad de trabajadores locales durante su instalación (9 meses) y modificó el paisaje de la localidad por su proximidad con el área urbana.

Sin embargo, las transformaciones vinculadas a la expansión agrícola, los desmontes y el avance de la frontera agropecuaria ocurrieron (y potencialmente continúan ocurriendo) sin que ninguno de los actores involucrados —tanto los tradicionales como los nuevos dentro del modelo del agronegocio— logre ejercer un control completo sobre su curso. Lo que experimenta un cambio significativo, sin duda, es la capacidad del Estado provincial para regular este proceso. Esta pérdida de centralidad de los Estados para conducir estos procesos fue estudiada por diferentes autores (Sassen, 2007; González, 2005; Wallerstein, 2005, Massey, 2004) y se enmarca en lo que Friedmann y McMichael (1989) describen como características del régimen neoliberal: un proceso de privatización y descentralización de funciones que antes eran responsabilidad del Estado, aunque con cierta variedad de actores en juego.

El perfil del histórico inversor agropecuario de la zona es oriundo de las provincias que conforman la zona núcleo de la producción agraria de Argentina (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). Por lo general,

¹⁵ Las Breñas es una ciudad cabecera del departamento Nueve de Julio, en el sudoeste de la provincia del Chaco, y es el centro de la zona núcleo de la producción agrícola de la provincia.

dispone de un capital insuficiente para adquirir una gran cantidad de hectáreas en sus lugares de origen, no solo debido al alto valor de la tierra, sino también por la falta de oferta en el mercado. En cambio, en la región de Pampa del Infierno (departamento Almirante Brown), tiene la posibilidad de adquirir extensas superficies. Estos productores fueron llegando a la zona en distintas oleadas desde principios de 1990 hasta la actualidad.

Aunque el Instituto de Colonización de la provincia del Chaco no adjudica tierras fiscales a personas jurídicas o sociedades extraprovinciales, existe un mecanismo que permite su adjudicación mediante la venta posterior de dichos derechos. Como explica un asesor legal de la zona:

Las compras son a gente que eran propietarios o adjudicatarios que vendían la adjudicación. La empresa que compra un campo acá, hace la cuenta: toma la tierra, 1000 dólares, la topadora, 200, la multa, 240, la limpieza, 1000 dólares y, antes de hacer el negocio, ya está el presupuesto hecho. Se topa antes de terminar la transferencia de dominio porque si vos sos reincidente, en bosque (Dirección de Bosques) tenés que pagar un 35% más la multa. Vos comprás el campo y al otro día tenés las topadoras para topar. Entre que se pidió el dominio, que vino la escrituración, ya está en el suelo.

(...) una vez que desmontás, vas con cara de distraído, cometí una irregularidad, quiero pagar y la geolocalización te marcaba las hectáreas, vos ibas y pagabas. A partir de ahí te hacían un permiso como si fuera un permiso en regla, como era antes. De ahí para adelante vos trabajabas totalmente legal (...) entonces vos lo que necesitabas un productor forestal para que se haga cargo de eso y ahí trabajaba normal con los esquemas. (Entrevista con empresario agrícola B, 3/10/24)

Retomando la idea que venimos desarrollando acerca de la disrupción autocatalítica, hay un eje particularmente relevante acerca del rol del Estado provincial. En especial, el Estado provincial perdió la capacidad de regular y administrar un proceso sobre el cual había tenido un rol protagónico en décadas anteriores y cuya capacidad de actuación se vio fuertemente superada (y desafiada) por nuevos actores económicos y en especial por nuevos incentivos del sistema de producción propio del modelo del agronegocio. Las agencias del Estado provincial pueden realizar inversiones en tecnología, recursos humanos y mejoras en términos de

su capacidad de control sobre lo que se realiza en suelo provincial, pero los incentivos del sistema, y de los demás actores no estatales, superaron la efectividad de la capacidad de regulación y control estatal. A lo que se suma la falta de una voluntad política en este sentido desde otros niveles del Estado.

Kay (2019) sostiene que las corporaciones agroindustriales se vuelven dominantes y los gobiernos de países como Argentina, dependientes de las divisas y los ingresos de renta que generan, difícilmente vayan en contra de sus principales intereses y así dejan de ser capaces de regular y controlar algunas de sus prácticas. A ello se suma que, como señalan Cantamutto, Wainer y Schorr (2024), la apuesta por incrementar las exportaciones resulta insuficiente para abordar las contradicciones estructurales del modelo agroindustrial, en el cual persisten la concentración de la riqueza y la pérdida de control estatal, incluso en contextos de expansión del agronegocio.

Aun así, la dificultad para tener control sobre el devenir del proceso, no implica que las mejoras en la capacidad de vigilancia, control y sanción del Estado provincial sean inocuas. Como es esperable, esas mejoras tienen impacto sobre el accionar de los actores no estatales. De hecho, un empresario que realiza servicios agrícolas en el territorio (y desmontes) señaló que el uso de las topadoras con cadenas comenzó cuando el control estatal se volvió más ágil, ya que las cadenas permitían desmontar más rápido, aunque luego la limpieza del campo se volvía más costosa (entrevista con empresario de servicios agrícolas, 3/10/24).

Esta situación es compatible con la no neutralidad estatal, en la medida que lo que Oszlak y O'Donnell (1976) llamaban la posición “predominante” del Estado termina siendo la toma de posición “productivista”, favorable al modelo del agronegocio. La disrupción aparece como de tal magnitud que el Estado, incluso con posiciones que favorecían la expansión de la frontera agropecuaria, y que por tanto no resistían los intereses de grupos económicos del agronegocio, experimentó la incapacidad de regular y controlar con eficacia el proceso de expansión agrícola.

Un punto de inflexión dentro de este proceso que caracterizamos como disrupción autocatalítica giró (y gira) en torno al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) provincial. Luego del dictado de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos N° 26.331 (LBN), cada provincia debía sancionar su propio OTBN y Chaco aprobó el suyo en 2009 por la ley provincial 1762-R (antes ley 6409), y estableció por lo tanto qué actividades se permitían y en qué condiciones, en los predios clasificados de acuerdo con las categorías

de conservación estipuladas en la LBN. Si bien la LBN dispuso la obligación de cada provincia de actualizar su OTBN “periódicamente”, no fijó un plazo expreso, y sí lo hizo el decreto reglamentario de la LBN (decreto 91/PEN/2009) que fijó un plazo de cinco años, sujeto a las pautas que definiera la autoridad nacional de aplicación con las autoridades provinciales, en el marco del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Al aprobar las pautas metodológicas para la actualización de los OTBN, el COFEMA dispuso en la resolución N° 236/2012 cuándo se interpretaba vencido el OTBN, y que en ese caso regía nuevamente la restricción impuesta por el artículo 7° de la LBN, que impedía autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento del bosque nativo. Como el OTBN regula las actividades productivas permitidas en el suelo provincial de acuerdo con los presupuestos mínimos establecidos en la LBN, las disputas políticas en torno al vencimiento (o no) del OTBN aprobado en 2009 y la situación de los permisos otorgados por la dirección de bosques de la provincia escalaron.

En octubre de 2020, la Cámara en lo Contencioso Administrativo (poder judicial de Chaco) dictó la resolución 276/2020 por la cual ordenó la suspensión de todo permiso de aprovechamiento y cambio de uso del suelo. Esta medida, solicitada por el Defensor del Pueblo de Chaco y diversas organizaciones ambientalistas, dejó sin efecto los permisos de desmonte y cambios de uso de suelo aprobados desde 2014 (año en que se interpretó como vencido el anterior OTBN chaqueño).¹⁶ Sin embargo, a pesar del fallo de la Cámara, lejos de detenerse, los desmontes se aceleraron, de manera ilegal. La Dirección de Bosques, dependiente de la provincia, dejó de registrarse por el OTBN vencido para regular las actividades de deforestación. Un ex director de Bosques de Chaco señalaba las dificultades del control estatal en los siguientes términos y coincidía con otros entrevistados, empresarios agrícolas, en que la suspensión del otorgamiento de permisos por una medida judicial (agencia estatal) contribuyó al salto exponencial de la deforestación ilegal.

Nosotros pretendíamos 10, 12.000 hectáreas por año de deforestación. Nosotros logramos en el año 2020, 2021 buenos resultados de todo el trabajo que venimos haciendo desde el 2015: se habían deforestado 6000 hectáreas por año y luego con el tema de la cautelar tuvimos que suspender los permisos de cambio de uso del suelo, ahí se disparó de nuevo la deforestación y

¹⁶ Para más detalles sobre los alcances de esta medida, véase la resolución 276/2020 de la Cámara en lo Contencioso Administrativo.

sobre todo la ilegal. De ahí en más todo fue deforestación ilegal en la provincia. Ya 2022 habíamos superado las 30.000 hectáreas -no recuerdo bien los números-, pero 2023 la deforestación fue casi 60.000 hectáreas, todo deforestación ilegal y la verdad que era difícil controlar; difícil por más que pongas toda la tecnología y todos los recursos lo difícil es llegar y llegar con todo el aparato de la justicia. (Entrevista con ex Director de Bosques provincial, 4/10/24)

De la cita anterior, y de la entrevista en general, se desprende la voluntad de acompañar el despliegue de actividades productivas desde una agencia estatal, pero esa toma de posición (voluntad) manifiesta también que en algún momento se perdió la capacidad de gestionar el proceso mediante la regulación y el control estatal.

Con el tema de los permisos es más fácil de fiscalizar cuando vos tenés la posibilidad de dar permisos la gente, el inversor, la persona que viene a invertir para desmontar un campo en zona verde esperan y dependen de la autorización del Estado, vos tenés la posibilidad por ahí de ir dando los permisos de a poco, el Estado de alguna manera maneja la cuestión, cuando el Estado no tiene más la capacidad de dar permisos, el problema es que el Estado ya no maneja, depende de la decisión de las personas que vienen, que tienen la posibilidad de invertir en un campo y lo compra y tiene la guita, desmonta. (Entrevista con ex Director de Bosques provincial, 4/10/24)

Por otro lado, parte de los relatos de informantes calificados entrevistados señalaron que el proceso de desmonte fue tan veloz que ni siquiera se podía aprovechar la madera removida, que se terminaba quemando, por falta de capacidad de regulación efectiva del Estado y de procesamiento industrial. Además, coincidieron en señalar responsabilidades empresarias en adelantar desmontes ilegales ante la amenaza de convertir el desmonte en un delito penal.

(...) imagináte que venía topando a razón de promedio de mil hectáreas por día es imposible y ese fue el error. Fíjate que Coqui (Capitanich, gobernador de Chaco) en su momento el año pasado a principios de año para tratar de frenar el desmonte firma un decreto donde anuncia que se va a penalizar el desmonte

y eso fue totalmente contraproducente, dijeron: si los van a penalizar cortemos. (Entrevista con empresario agrícola B, 3/10/24)

(...) En un momento el gobernador hace un acto con el ministro de ambiente de ese momento y dice: vamos a instar para que se haga penal el desmonte ilegal. Y sí, todo el mundo salió a cortar porque mañana te meten preso, hoy lo tenés que hacer. Entonces en política no digas lo que vas a hacer, hazlo porque si vos lo estás anunciando le estás diciendo al flaco: apurate. (Entrevista con empresario agrícola C, 2/10/24)

Otro eje de análisis se relaciona con el desarrollo de los pueblos periféricos, tanto en relación con la zona núcleo de Argentina como dentro de las propias provincias consideradas periféricas (en algunos casos, los entrevistados también hacen referencia a localidades de otras provincias del norte argentino, más allá de Chaco). Los informantes clave entrevistados, muchos de ellos empresarios agrícolas, coinciden en señalar que, de los millones de dólares generados por el agronegocio, muy poco se destina al desarrollo de estos pueblos. Argumentan que gran parte de los impuestos recaudados se transfieren a las grandes ciudades, mientras que las localidades del interior carecen de inversiones significativas para su progreso. Más allá de agencias y funcionarios estatales, los propios actores del modelo del agronegocio entienden que el dinero “lo ves pasar”, y que el impacto en términos de desarrollo del territorio es muy limitado comparado con el volumen de negocios que se realiza.

(...) Todavía queda mucho para desmontar, lo malo que fue de esto es que la diferencia entre los grandes y el resto cada vez es más grande. La soja la ves pasar, al pueblo no le da nada. La soja ni el maíz por supuesto. Ves movimiento en la estación de servicio, los hoteles, en los comedores (...) muchos camiones de afuera hacen la campaña y se van. Entonces ese movimiento está, lo aprovecha algún tipo de comerciante (...) y al pueblo no queda nada. (Entrevista con empresario agrícola B, 3/10/24)

(...) en el 2010 el gobierno nacional se llevó 86 millones de dólares solamente en concepto de retención de soja de Almirante Brown que es cabecera de este pueblo y nosotros tenemos 18 cuadradas de pavimento, no tenemos cloaca, no tenemos agua corriente, no tenemos hospitales, el hospital era nada, ediliciamente las escuelas eran una porquería, no había Jardines de

infantes, ¿sabes dónde se daba clase? en las iglesias evangélicas (...). (Entrevista con empresario agrícola A, 2/10/24)

El análisis del devenir histórico del agronegocio y el desmonte en Almirante Brown, Chaco, revela un proceso marcado por la interacción de actores económicos, políticos y sociales en un contexto de transformaciones estructurales. El Estado provincial pasó de ser un regulador central en la distribución y uso de tierras fiscales a perder gran parte de su capacidad de control frente a la irrupción de nuevos actores y dinámicas asociadas al modelo del agronegocio. Este cambio se enmarca en lo que Friedmann y McMichael (1989) identifican como la transición del régimen agroalimentario fordista al neoliberal, caracterizado por la privatización, la descentralización y el predominio de corporaciones transnacionales.

Factores como las innovaciones tecnológicas, los altos precios internacionales de los *commodities* y la disponibilidad de tierras marginales a la Pampa Húmeda impulsaron una expansión acelerada de la frontera agropecuaria y formaron parte de lo que llamamos una “disrupción autocatalítica” en el territorio.

El rol del Estado provincial, aunque inicialmente protagónico, se ha visto superado por la magnitud de los cambios y los intereses de los actores económicos dominantes. La suspensión de permisos de desmonte, lejos de frenar la deforestación, exacerbó la ilegalidad y la falta de control, mostrando las limitaciones de las políticas públicas frente a las dinámicas del mercado.

En este escenario, la noción de “bloque histórico” de Gramsci y la “coherencia estructural” de Harvey resultan útiles para entender cómo las tensiones entre acumulación capitalista, regulación estatal y desarrollo territorial han configurado un nuevo orden social y económico en la región. Sin embargo, este orden es frágil ya que las contradicciones inherentes al modelo del agronegocio —como la concentración de la riqueza, las disputas al interior del empresariado agrícola, la degradación ambiental y la exclusión social— continúan generando conflictos y desafíos.

En definitiva, el caso de Almirante Brown ilustra cómo la expansión del agronegocio y los procesos de desmonte han ocurrido sin un control claro por parte de los actores involucrados. El Estado, aunque con voluntad de regular, ha perdido capacidad de acción frente a la fuerza de los intereses económicos y las dinámicas globales mientras los actores empresariales compiten en el territorio sin establecer una clara posición hegemónica.

6. Conclusiones

Este artículo analizó los procesos de desmonte y expansión agrícola, con especial atención a los actores involucrados, las relaciones de poder que determinan el acceso y control de los recursos y el rol de las agencias estatales provinciales, con sus contradicciones y limitaciones en la implementación de funciones reguladoras frente a un modelo productivo dominante caracterizado por la concentración productiva, la orientación agrícola, la aparición de nuevos actores y la expulsión de la población rural.

El ingreso de nuevos actores, en muchos casos con mayor capacidad económica y tecnológica, impulsó el modelo del agronegocio, generando transformaciones significativas en la estructura productiva local. Este proceso desplazó no sólo a poblaciones nativas, sino también a actores económicos locales que históricamente desempeñaron un papel relevante en la producción agrícola. En Chaco, aunque aún persiste un núcleo de pequeños productores, su presencia se ha reducido significativamente en áreas como Almirante Brown, donde algunos entrevistados señalan que “casi no queda nadie ya”. Este desplazamiento afecta la estructura productiva local, profundiza las desigualdades socioeconómicas y modifica las dinámicas territoriales.

Con respecto a la regulación y control estatal por parte de las agencias provinciales, se desprenden dos aspectos clave. Primero, la posición estatal predominante que respalda el modelo del agronegocio, lo que en Chaco se traduce en un impulso al productivismo. Segundo, la limitada capacidad del Estado para regular eficazmente los procesos y sancionar desvíos. Según un ex director de bosques provincial, el control estatal no es suficiente para frenar los desmontes, ya que se requiere un sistema robusto que combine inversión en tecnología, recursos humanos y coordinación con la policía y la justicia. Sin embargo, incluso con estas medidas, los incentivos económicos del sistema favorecen el desmonte ilegal, ya que las multas suelen ser absorbidas como un costo más dentro del presupuesto de los negocios agrícolas. Este fenómeno refleja una dinámica en la que los actores económicos más poderosos pueden internalizar los costos de las sanciones y continuar expandiendo sus operaciones, en detrimento de los bosques nativos y las comunidades locales. Alterar esa ecuación requeriría subir exponencialmente los costos de las sanciones. La construcción de esas capacidades de control estatal (tecnología, recursos humanos, coordinación con la justicia y la policía, sanciones

más costosas) requiere como condición necesaria, no suficiente, de un consenso o decisión al más alto nivel político.

Asimismo, se destaca la desigualdad inherente al modelo del agronegocio, que se manifiesta en la falta de acceso a servicios básicos para las poblaciones locales. Por ejemplo, la localidad Pampa del Infierno, epicentro de la nueva zona núcleo de Chaco, carece de agua potable de red, lo que refleja que los beneficios económicos del agronegocio no se traducen en mejoras para la población local necesariamente. Esta situación evidencia que las ganancias generadas por la explotación de recursos naturales suelen concentrarse en actores externos e internos y no se vuelcan sobre el territorio. A lo que se suma la ausencia del desarrollo de encadenamientos productivos a partir de la extracción de estos recursos y de políticas que fomenten o incentiven la realización de este tipo de inversiones.

Finalmente, los factores que impulsaron la expansión agrícola y los desmontes en Chaco siguen vigentes, lo que sugiere que los conflictos políticos y ambientales en torno a este tema persistirán e incluso podrían intensificarse. La eliminación del Fondo Fiduciario de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Fobosque) por parte del Estado Nacional deja a la Dirección de Bosques ante un desafío complejo para controlar los desmontes en la medida que exige un fortalecimiento de sus capacidades administrativas en un contexto de ajuste.¹⁷ Y la reciente reclasificación de tierras bajo el nuevo OTBN (Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos) por parte del gobierno provincial podría facilitar cambios de uso de suelo en áreas previamente protegidas. Estas medidas reflejan una tendencia a favorecer los intereses del agronegocio en detrimento de la capacidad del Estado para regular estos procesos, lo que plantea serias dudas sobre la agenda ambiental para los bosques chaqueños hacia el futuro.¹⁸

¹⁷ Este desafío es común para todas las provincias, pero en aquellas donde la deforestación es tan alta (legal e ilegal) la eliminación del Fobosque puede complicar mucho más la gestión de fondos destinados a planes de manejo sustentable o conservación.

¹⁸ La justicia federal de Resistencia suspendió el otorgamiento de permisos de acuerdo al OTBN aprobado el 30/4/24, pero los desmontes no se detuvieron sino que continuaron y se incrementaron, aunque ilegales, como ya ocurrió en el pasado ante fallos judiciales similares.

Referencias bibliográficas

- Abdulhadi, A. (2023). La política subnacional frente a la expansión sojera. El caso de Chaco. *Trabajo y Sociedad*, (41), 245-62.
- Abdulhadi, A.; Neiman, M. y Gómez, C. A. (2024). Lógicas políticas en disputa detrás de la expansión del agronegocio en Chaco. Un balance de las transformaciones y el debate actual. En F. Maidana (coord.), *Política subnacional: federalismo, región y provincias* (pp. 127-161). Editorial UNCAUS.
- Akram-Lodhi, H. (2015). Accelerating Towards Food Sovereignty. *Third World Quarterly*, 36(3), 563-583.
- Almirón, A. A. (2022). Entre la modernización y el compromiso. La regularización de la tenencia del suelo en la provincia del Chaco (1976-1981). En M. del M. Solís Carnicer y E. Schaller (comps.), *Estado y política en clave subnacional. Aportes para una historia del Nordeste Argentino en la segunda mitad del siglo XX* (pp. 181-205). Tescopress.
- Bageneta, M. (2015). *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el Gran Chaco Argentino (1960-2010)*. Editorial Intercoop.
- Banco Mundial. (2010). *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* World Bank.
- Barbetta, P. (2020). Acceso ilegal a tierras fiscales en la provincia de Chaco en el marco del actual acaparamiento de tierras en Argentina. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 53, 1-23.
- Blanco, M. y Neiman, M. (2017). Las dinámicas globales y las nuevas movili-
dades en el contexto de la expansión del cultivo de soja en la provincia de Santiago del Estero, Argentina. *Relaciones Internacionales*, 36, 1-22.
- Borras, S.; Kay, C.; Gómez, S. & Wilkinson, J. (2013). Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation: Key Features in Latin America. *Journal of Peasant Studies*, 40(4), 587-612
- Cáceres, D. y Gras, C. (2015). El acaparamiento de tierras como proceso dinámico. Las estrategias de los actores en contextos de estancamiento económico. *Población y Sociedad*, 24(2) , 163-194.
- Cantamutto, F., Wainer, A. y Schorr, M. (2024). *Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso)*. Editorial Siglo XXI.
- Constantino, A. (2016). El capital extranjero y el acaparamiento de tierras: conflictos sociales y acumulación por desposesión en Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, (55), 137-149.
- Edelman, M. (2016). *Estudios agrarios críticos: tierras, semillas, soberanía alimentaria y los derechos de las y los campesinos*. Editorial del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

- Fairhead, J., Leach, M. & Scoones, I. (Eds.) (2015). *Green Grabbing: A New Appropriation of Nature*. Routledge.
- Figuerola, L. (2023). Vaivén estatal. Explicación sobre los cambios en la respuesta del estado provincial de Chaco (Argentina) al implementar la Ley Nacional de Bosques Nativos (2008-2019). *Política y Gobierno*, 30(2), 1-29.
- Friedmann, H. & McMichael, P. (1989). Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present. *Sociologia Ruralis*, 29(2), 93-117.
- Girbal Blacha, N. M. (2021). Agricultura y agronegocio en el Nordeste Argentino (NEA): entre el algodón y la soja (1920-2008). En I. Policarpo Machado, N. M. Girbal Blacha, y M. Chiappe (Eds.), *Agricultura e Desigualdades Regionais Na América Do Sul (Séculos XIX e XX)* (pp. 15-45). Acervus.
- Glassman, J. (2006). Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession, Accumulation by «Extra-economic» Means. *Progress in Human Geography*, 30(5), 608-625.
- Global Forest Watch (2024). *Global Forest Watch*. World Resources Institute. <https://www.globalforestwatch.org>
- Gómez, C. (2012). Cuestión agraria y emergencia campesina. Las disputas por el acceso a la tierra en la provincia del Chaco, Argentina. *Estudios Sociológicos*, 30(89), 489-517.
- González, L. y Gevaerd, P. (2024). Alianzas gobernantes y deforestación en las provincias argentinas (2001-2021). *Revista de Ciencia Política*, 44(1), 133-160.
- González, S. (2005). La geografía escalar del capitalismo actual. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(189), 91-112.
- Gramsci, A. (1981[1949]). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Ediciones Nueva Visión.
- Gras, C. (2017). Expansión sojera y acaparamiento de tierras en Argentina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 57(221), 149-163.
- Harvey, D. (2004). The 'New' Imperialism: Accumulation by Dispossession. *Socialist Register*, 40, 63-87.
- Heredia, M. (2017). *Impactos sociales de la soja. Provincia del Chaco*. Escuela de Gobierno, Chaco.
- INDEC (1991, 2001, 2010, 2022). Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). <https://www.indec.gob.ar>
- Kautsky, K. (1978). *La cuestión agraria*. Siglo XXI Editores.
- Kay, C. (2019). Transformaciones rurales en la era neoliberal: Dominio global del agro-negocio. *Ecuador Debate*, 106, 141-154.
- Lara Rosano, F. de J., Gallardo Cano, A. y Almanza Márquez, S. (2021). *Teorías, métodos y modelos para la complejidad social: Un enfoque de sistemas complejos adaptativos*. Ediciones Comunicación Científica, UNAM-Conacyt.

- Machado Aráoz, H. (2013). Extractivismo y consenso social: Expropiación, consumo y fabricación de subjetividades (capitalistas) en contextos neocoloniales. *Cuestiones de Población y Sociedad*, 2, 29-42.
- Mann, S. (1990). *Agrarian Capitalism*. The University of North Carolina Press.
- Martínez, G. R. y Cuadra, D. E. (2021). Evolución del sector agropecuario en la provincia del Chaco entre 2002 y 2018. En S. Soverna (coord.), *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018* (pp. 193-216). Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Marx, K. (1976[1867]). *El capital: Crítica de la economía política* (Vol. 1). Siglo XXI Editores.
- Massey, D. (2004). Geographies of Responsibility. *Geografiska Annaler B*, 86, 5-18.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina - Año 2022*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/04/informe_monitoreo_superficie_bosque_nativo_2022.pdf (último acceso 15/3/24).
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). (2024). *Estimaciones agrícolas*. Disponible en: <https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/>
- Módenes, J. A. (2006). Movilidad residencial e integración social en las áreas metropolitanas. *Papers de Demografia*, 285, 1-30.
- Neiman, M. & Blanco, M. (2020). Beyond the Pampas: Global Capital and Uneven Development in Argentine Soybean Expansion. *Journal of Agrarian Change*, 20(4), 538-561.
- Neiman, M. (2023). Disputas territoriales del agronegocio. Las producciones de soja y algodón en la provincia de Chaco, Argentina. *Trabajo y Sociedad*, (41), 227-244.
- Neiman, M., Gómez, C. y Alberti, A. (2024) *Trayectorias y estrategias de la agricultura familiar ante la reconfiguración del mundo rural algodónero en la provincia de Chaco. Las agriculturas familiares en Argentina: una década de debates*. Editorial AASRU (Asociación Argentina de Sociología Rural).
- Ortega, L. E. (2009). ¿Qué es la expansión de la frontera agropecuaria?: Aproximación al caso de Chaco. *Documento del CIEA*, N° 6.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina. *Revista Desarrollo Económico*, 16(64), 531-576.
- Otero, G. (2013). El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, empresas multinacionales y biotecnología. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 17, 49-78
- Paz, R., Jara, C., & Wald, N. (2019). Tensions Around Land Tenure in Argentina's Agrarian Periphery: Scales and Multiple Temporalities of Capitalism in Santiago del Estero, Argentina. *Latin American Research Review*, 54(3), 694-706.

- Peluso, N. & Lund, C. (Eds.) (2011). *New Frontiers of Land Control*. Routledge.
- Rosati, G. (2012). Un acercamiento a la dinámica de los procesos de apropiación/expropiación: Diferenciación social y territorial en una estructura agraria periférica, Chaco (Argentina) 1988-2002. *desiguALdades.net Working Paper Series*, 12, 1-51.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Siglo XXI.
- Sauer, S. y Pereira Leite, S. (2012). Agrarian Structure, Foreign Investment in Land, and Land Prices in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 873-898.
- Schaller, E. C. (2016). La tierra pública en el chaco en los inicios de la etapa provincial (1954-1971). XXXVI *Encuentro de Geohistoria Regional*. Instituto de Investigaciones Geohistóricas. 561-71.
- Svampa, M. (2013). *Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina*. Clacso.
- Teubal, M. (2001). *Expansión del modelo agroexportador en el Mercosur: Impactos y resistencias*. CLACSO.
- Valenzuela, C. y Scavo, A. (2009). *La trama territorial del algodón en el Chaco. Un enfoque multiescalar de espacios en transición*. La Colmena.
- Wallerstein, I. (2005). *The Uncertainties of Knowledge*. Temple University Press.
- Zarrilli, A. (2010). ¿Una agriculturización insostenible? La provincia del Chaco, Argentina (1980-2006). *Historia Agraria SEHA*, 51, 143-176.