



Conciliar *el boom* con el interés general. La intervención estatal ante la expansión de la soja en Chaco

Reconcile *the boom* with the general interest. The state intervention before the expansion of the soybean in Chaco

Mariana Heredia *
Marianela Pérez**

Palabras clave:

Desarrollo Económico
Boom de los commodities
Políticas Públicas
Soja
Interés General

Resumen

La soja constituye en Argentina el producto emblemático del boom de los commodities. Analizando su expansión en la provincia de Chaco, este trabajo estudia cómo grupos sociales y autoridades intervinieron para conciliar este boom con el interés general. Basado en material documental, estadístico y testimonial, describe la construcción de problemas públicos y las intervenciones estatales orientadas a evitar la concentración de la tierra, proteger a los productores algodoneros, preservar el medio ambiente y el bosque nativo, regularizar a los trabajadores rurales y retener con impuestos parte de la riqueza generada. El balance indica que no puede achacarse pasividad a las autoridades sí, en cambio, falta de consistencia y efectividad en la implementación de las distintas políticas. .

* Doctora en Sociología por la École des Hautes Études de Paris (EHESS), investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), profesora regular y directora de la maestría de Sociología Económica de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín.

Contacto: mariana.heredia@conicet.gov.ar

** Licenciada en Economía en la Universidad del Nordeste (en curso), asesora del Ministerio de Producción Industria y Empleo de la provincia del Chaco.

Contacto: karinamarianelaperez@gmail.com

Keywords:

Economic Development
 Commodities boom
 Public Policies
 Soy
 General Interest

Abstract

Soybean is the flagship product of the commodity boom in Argentina. Analyzing its expansion in the province of Chaco, this paper studies how social groups and authorities took action to reconcile boom with the general interest. Based on documentary, statistical and testimonial material, this work describes the construction of public problems and state interventions aimed at avoiding the concentration of land, protecting cotton producers, preserving the environment and the native forest, regularizing rural workers and retaining with taxes part of the wealth generated. The balance sheet indicates that passivity cannot be attributed to the authorities, but rather lack of consistency and effectiveness in policy implementation.

El *boom de los commodities* suscitó en toda América Latina posiciones encontradas. En la Argentina, el fenómeno se asoció a la creciente importancia de la soja. A poco de aprobarse a fines de la década de 1990 un nuevo paquete tecnológico que incrementó sustantivamente los rindes, este grano se consolidó como el primer producto agrícola del país y generó una cadena agroindustrial dirigida sobre todo a la exportación. Pronto, la soja se convirtió en una fuente primordial tanto de divisas para el país como de ingresos para las arcas estatales. Las innovaciones técnicas, el crecimiento de la demanda internacional y el aumento del precio llevaron a muchos observadores a celebrar el ciclo de prosperidad inaugurado por los agronegocios. En las antípodas, los analistas más críticos señalaron los riesgos de reducir las exportaciones a un producto primario, la baja creación de puestos de trabajo y la alta concentración de la producción que conllevaba, así como los efectos dañinos provocados sobre la naturaleza y los pueblos “fumigados”.

Más que saldar la controversia que opone a defensores y detractores de la agricultura de exportación, este trabajo se propone elucidar el modo en que distintos grupos sociales y autoridades gubernamentales intervinieron en este proceso con el fin de conciliar el boom de la soja con el interés general. Más que justificar o condenar in toto esta actividad, nos preguntamos por las consecuencias que acarrearó su expansión y el modo en que se intentó atenuar los problemas denunciados o aprovechar las oportunidades abiertas.

La intención de este análisis es aportar a los estudios más recientes sobre desarrollo económico. Por un lado, producidos por economistas heterodoxos, la mayor parte de estos análisis tiende a privilegiar al sector industrial y las políticas que lo promueven, prestando menos atención a las actividades para las cuales América Latina presenta ventajas comparativas.¹ Por el otro, desde enfoques más ortodoxos, se argumenta que los *commodities* constituyen fuentes irremplazables de modernización y financiamiento, pero pocas veces se evalúa los efectos que generan localmente y las políticas que los encuadran.² Por último, los estudios neoinstitucionalistas suelen privilegiar análisis comparativos agregados que se desentienden de los costos de transición, de la capacidad de planificación y de los agentes sociales y estatales que intervienen acercando las oportunidades económicas a los objetivos de integración y democratización del bienestar asociados idealmente con el desarrollo.³

El caso del Chaco es particularmente interesante porque la expansión de la soja fue allí un proceso relativamente novedoso y acelerado de modernización y crecimiento económico. En la zona pampeana, la transformación fue progresiva y la soja reemplazó a otros cultivos y a la ganadería. En el Noroeste argentino (NEA), en cambio, su expansión alcanzó a una región históricamente periférica, donde la estructura agraria había presentado una productividad muy inferior. Esta condición negativa se tornó una oportunidad cuando las nuevas tecnologías, la dinámica de los mercados internacionales y el aumento de la superficie apta para cultivos de secano desplazaron la frontera agraria. Primero, la soja transgénica reemplazó al algodón en la zona central de la provincia y luego en el sudoeste, donde las tierras compartían algunas características con las de la pampa húmeda. Más tarde, el cultivo se expandió en terrenos impensados hasta entonces para la agricultura.⁴ Para la campaña 1996/1997 el desarrollo del cultivo de la soja en Chaco empezó a cobrar importancia hasta constituir en la campaña de 2007/2008 un 50,2% de las hectáreas cultivadas. Por otro lado, como plantea Ortega,⁵ el departamento de Almirante Brown pasó a constituirse en la división administrativa con mayor superficie implantada de soja y el avance no se logró allí sustituyendo al algodón sino a los bosques nativos. Para la campaña 2015/2016, el Chaco aportaba ya, según

1 Entre otros: Abeles, Cimoni y Lavarello, 2017; Castells y Schorr, 2015.

2 Como el de Bisang, 2011.

3 Al respecto, puede consultarse a Bizberg, 2014 y Landes, 2008.

4 Véase: Reboratti, 2008; Cadenazzi, 2009; Valenzuela, 2005.

5 Ortega, 2009, p. 18.

datos del Ministerio de Agricultura de la Nación, el 93% de la producción total de soja del NEA.

Aunque novedosa, la expansión de la soja agudizó tendencias regresivas preexistentes. La concentración de la tierra y la expulsión de los productores más vulnerables, el desplazamiento de cultivos más intensivos en mano de obra pero menos rentables, las amenazas sobre el medioambiente y las poblaciones nativas no eran fenómenos desconocidos en la provincia. De hecho, tanto las protestas sociales como las intervenciones estatales se asentaron sobre experiencias anteriores para formular reclamos, activar principios regulatorios o diseñar políticas públicas.

Son precisamente estos esfuerzos y el balance del resultado que alcanzaron el foco de atención de este trabajo. En lugar de hacer una evaluación en términos macroeconómicos, algo que ha sido objeto de distintos análisis,⁶ nos interesa abordar los procesos de transformación económica a partir del análisis de problemáticas y temporalidades intermedias en las cuales actores sociales y distintos niveles de gobierno interactuaron para reorientar los procesos en curso. Sobre la base de estudios específicos, material documental, estadístico y testimonial recogido entre 2015 y 2017, analizamos tanto la construcción de problemas públicos como las intervenciones estatales orientadas a conciliar el *boom* de la soja con el bienestar general.

En la presentación de los resultados, el documento se organiza en cinco de los grandes aspectos. El primero, trata las regulaciones vinculadas con el acceso a la propiedad rural. El segundo, se dedica a las medidas tendientes a proteger a las familias rurales y los pequeños productores algodoneros. El tercero, se focaliza en los intentos de proteger al medioambiente y a la población. El cuarto, analiza los incentivos a la regularización de los trabajadores rurales. El último se centra en la política tributaria tendiente a retener para las arcas fiscales una porción de la riqueza producida. Cada uno de estos problemas presenta temporalidades distintas que nos obligaron a remontarnos en el tiempo. En todos los casos se buscó identificar la adopción y contenidos de la legislación y las políticas públicas orientadas a regular estos procesos, las agencias y recursos comprometidos así como proponer un primer balance sobre la capacidad de estas intervenciones de cumplir con sus objetivos.

6 Entre ellos, Damill y Frenkel, 2015; Kulfas, 2016; Porta, Santancargelo y Schteingart, 2017.

Evitar la concentración de la tierra y reparar la exclusión

Uno de los riesgos asociados con la valorización de ciertos activos es que quienes los usufructúan (formal o informalmente) sean expropiados de los mismos. Sili y Soumoulou destacan que la problemática de la tierra incluye acciones frente a los problemas de tenencia, la inseguridad jurídica, la falta de información y los desalojos violentos que sufren los sectores más vulnerables.⁷

Aunque de manera mucho más tardía, progresiva y limitada que en la pampa húmeda, la valorización de las tierras chaqueñas antecedió el boom de la soja. Desde la conformación de la provincia en los años 1950, la colonización fue una de las principales políticas públicas que comprometió muy especialmente a las comunidades indígenas.⁸ El principal pedido de los pobladores originarios era que se les atribuyera la titularidad de la tierra, la inspección y mensura o el otorgamiento de un permiso para lograr estabilidad en la tenencia del suelo.

En el marco de estos reclamos históricos, la provincia promovió durante la década de 1980 dos políticas que continúan vigentes: la Ley N° 2913/84 sobre la tenencia de tierras fiscales rurales provinciales y la Ley N° 3258/87 “De las comunidades indígenas”. La primera instituyó al Instituto de Colonización como organismo de aplicación y la norma estableció que el régimen de división o adjudicación de la tierra pública remitiría a planes de colonización, con fines de fomento, desarrollo y producción. La entrega y adjudicación debía privilegiar a las poblaciones nativas, ocupantes, pequeños productores y su descendencia, así como a grupos de organización cooperativa.

Aunque la adjudicación fue masiva, no necesariamente respondió a la letra de la ley. Por un lado, según los datos proporcionados por la Dirección de Catastro Provincial para el año 2017, más del 70% (6 306 522 hectáreas) del espacio loteado en el Chaco tenían titularidad. La superficie de tierras fiscales, en cambio, alcanzaba las 2 436 808 hectáreas y la mitad de esta superficie se encontraba concesionada, es decir, había sido adjudicada por el Estado a particulares (el paso previo antes de lograr la titularidad). Si bien la Ley N° 3258/87 declaró como objetivo primordial el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades indígenas y la creación del Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH), de acuerdo con numerosos observadores, la ley no había logrado traducirse en la protección efectiva de las comunidades nativas.

7 Sili y Soumoulou, 2011.

8 Véase entre otros a Almirón, 2018.

El auge de la soja profundizó estas amenazas. La valorización y demanda de tierras por parte de los grandes productores agropecuarios conllevó dos consecuencias: la progresiva desaparición de pequeños productores y la fuerte concentración de la tierra.⁹ Si bien el proceso de concentración se dio en gran medida por compra y arrendamiento, no faltaron mecanismos ilegales y hasta violentos.

Los reclamos no se hicieron esperar. Tras numerosos conflictos y movilizaciones, en 2010, la Red Agroforestal Chaco Argentina (Redaf), un grupo formado por organizaciones sociales, ambientales, académicas y técnicas del Norte del país, hizo público un relevamiento en el que contabilizaban 164 conflictos de tierras y ambientales que comprometían a 8 millones de hectáreas y casi 100 000 de personas en seis provincias del norte argentino. En la provincia de Chaco, se registraron numerosas denuncias por operaciones fraudulentas del Instituto de Colonización en el otorgamiento de tierras fiscales a particulares y a grupos empresariales incumpliendo los presupuestos de la ley de tierras fiscales. Barbeta menciona que 1 400 000 hectáreas de tierras fiscales fueron otorgadas a firmas adulteradas, a través de expedientes paralelos o a la reventa de tierras que se compraban por valores irrisorios y se vendían rápidamente a precios de mercado.¹⁰

El escándalo llevó a que, en 2007, el Instituto de Colonización fuera intervenido. Aunque el proceso fue iniciado en 2002, solo se dio lugar a medidas judiciales cinco años más tarde.¹¹ También hubo ilegalidades en el tratamiento de las deudas hipotecarias. Si bien, de acuerdo con Ortega, la descapitalización de los productores facilitó la adquisición de sus tierras por productores extrarregionales,¹² también hubo denuncias contra empleados del Banco Nación que presionaban a los productores endeudados al tiempo que advertían a posibles compradores para que adquirieran esos terrenos a menor precio.¹³

Ante estos reclamos, el gobierno desplegó una diversidad de políticas para apoyar el acceso y la regularización de la pequeña propiedad. A nivel nacional, se pusieron en marcha distintos programas orientados a las zonas más marginales frente a la creciente demanda de organizaciones de productores. A finales de 2006, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 26160 donde declaraba la emergen-

9 Domínguez, 2009; Slutzky, 2011; Cuadra, 2012; Reboratti, 2008.

10 Barbeta, 2015.

11 *Ibidem*, p. 136.

12 Ortega, 2009, p. 11.

13 Gerente del Banco, comunicación personal, abril 2017.

cia en materia de “(...) posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas y suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras”. Además, establecía que durante los primeros tres años de vigencia de la ley, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) debía realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras. En 2011, se sancionó la Ley Nacional N° 26737 del “Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales” mediante la cual se crearon el Registro Nacional de Tierras Rurales y el Consejo Interministerial de Tierras Rurales. Ambos organismos se ubicaron bajo la órbita de la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias, cuyo objetivo era abordar los temas vinculados con la planificación, el uso de las tierras rurales y la promoción del arraigo rural y el desarrollo de las comunidades locales. En 2013, se creó el Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural (Prontar), con el objetivo de contribuir a la reducción de la precariedad en la forma de ocupación y tenencia de las tierras rurales y ejecutar junto con los gobiernos provinciales y municipales acciones en este sentido. El programa otorgaba financiamiento para regularización dominial y proyectos productivos. De hecho, en 2014, se celebró el convenio marco N° 382 con la provincia de Chaco, orientado a 3712 explotaciones de tenencia precaria y otros tres convenios específicos.

Estas iniciativas convivieron con una serie de acciones y estrategias judiciales y político-administrativas para frenar los procesos de exclusión. Barbeta destaca tres tipos de avances. Primero, las leyes que buscaron revertir la entrega ilegal de tierras fiscales; segundo, las que intentaron facilitar el acceso a la propiedad por parte de sujetos excluidos de ella y, por último, expropiaciones que regularizaron posesiones anteriores. Dentro del primer grupo, se buscó revertir la entrega fraudulenta realizada en la provincia: se anularon dos adjudicaciones del Instituto de Colonización, que sumaban 10 mil hectáreas por razones de ilegitimidad, ya que no cumplían ninguno de los requisitos establecidos en la Ley N° 2913.¹⁴ Dentro del segundo grupo, el autor incluye a los “Banquineros” de Gral. San Martín quienes lograron la expropiación de 498 hectáreas para 18 familias de campesinos sin tierra. Otro caso es el de la disputa histórica entre comunidades indígenas y las familias criollas del “Programa de Desarrollo Integrado del Interfluvio Teuco-Bermejito”. Mediante la Ley N° 5994 del año 2008, se expropiaron 20 000 hectáreas para ser adjudicadas en venta (a un precio simbólico de un peso) a las familias criollas que habitaban en forma real y permanente en la “Reserva Aborigen”, propiedad de la Asociación Comunitaria Aborigen “Meguesoxochi”. En el tercer grupo

14 Barbeta, 2015, p. 136.

de normativas de expropiación se encuadran las leyes 4285 (1997) y 4668 (2000) que tienen como común denominador la venta a particulares de tierras pertenecientes al Instituto Provincial de Recomposición Financiera, pero que estaban en posesión de productores agropecuarios sin tierra para su explotación. Una situación similar se dio en la sanción de la Ley N° 6 680 del año 2000. Esta fue impulsada por el gobernador Capitanich en el marco de la ley nacional 26 160 y expropiaba 299 hectáreas en Colonia Pampa Chica (Pampa del Indio).

Otras causas judiciales tuvieron como antecedente la venta de tierra pública por parte del Instituto de Colonización sin verificar el estado de ocupación real de esas tierras. Dos leyes de expropiación merecen destacarse: la 6453 de 2006, que permitió que ocho familias de la UNPEPROCH con una posesión de más de 45 años recobraran la posesión interpuesta por una empresa y la 4726 de 2000, que intentó revertir una trama compleja de venta irregular del Instituto de Colonización. El apoyo y movilización de una gran cantidad de actores locales y nacionales ayudaron a que la ley fuera sancionada y el gobernador la promulgara.¹⁵

Aunque estas iniciativas lograron proteger a los grupos vulnerables movilizados, la concentración de la tierra alentada por la expansión de la soja estuvo lejos de revertirse. Aun señalando los límites y la desactualización del último censo agropecuario, el análisis intercensal evidencia un aumento en el número de explotaciones agropecuarias de gran tamaño.¹⁶ Entre 1988 y 2008, las clasificadas dentro de la categoría de entre 1000 y 2500 hectáreas aumentaron el 124% en los departamentos sojeros, mientras que en aquellos donde no se produce soja este incremento fue de solo el 6%. En explotaciones de entre 2500 y 5000 hectáreas, el aumento fue particularmente llamativo en los departamentos sojeros, cuya variación registrada fue del 760%.

Informes específicos respaldan el escepticismo, sobre todo en lo que respecta a los pobladores originarios. El Equipo Nacional de Pastoral Aborígen (2013) advirtió sobre el mal uso y desvío de los fondos, la desinformación por parte de funcionarios públicos, la falta de ejecución de los relevamientos y la continuidad de atropellos. Esta situación se revelaba particularmente grave en las provincias con mayor presencia de comunidades originarias. En el caso de Chaco: la provincia tiene registradas 96 comunidades, de las cuales se habían relevado solo dos.¹⁷

15 *Ibidem*, p. 139

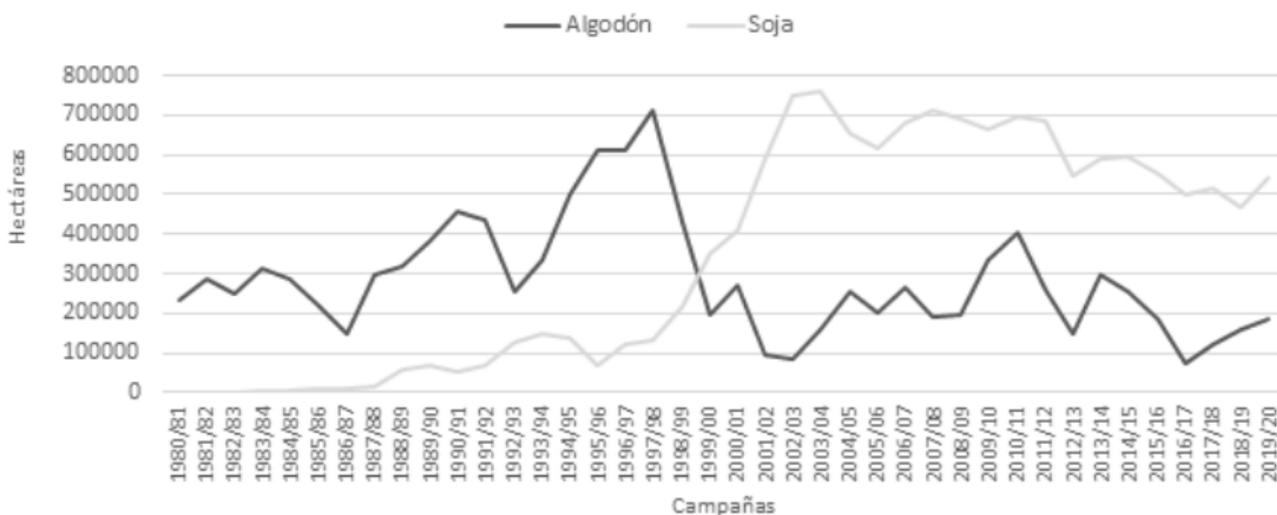
16 Véase el detalle en Heredia *et al*, 2017, p. 11

17 Pisear, 2019.

Fortalecer la agricultura familiar y el algodón para apuntalar a los pequeños y medianos productores

El auge de ciertos productos suele alentar una reorientación de las inversiones y muchas veces una reorganización de las formas de producción. El caso del algodón y la soja en el Chaco lo evidencia de forma palmaria con una evolución contrastante y simétrica de ambos productos. Como puede observarse en la figura 1, desde finales de los años 1990, se observa una gran caída del cultivo tradicional de la provincia y un aumento sustancial de las hectáreas ocupadas por la oleaginosa.

Figura 1. Evolución de la superficie sembrada de Soja y Algodón en el Chaco (1980/81- 2019/20)



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Agricultura de la Nación.

Un productor mediano de la zona central relata los motivos de la sustitución:

“(...) porque siempre era algodón y el cultivo de la soja nos pareció más práctico, más rentable, (...) Es menos el costo, y la soja tiene menos intermediarios, o sea el productor y el acopiador directamente. En cambio, el algodón tiene más manoseos, desde el inicio hasta la cosecha y en el proceso de venta (...) Se dejó de

sembrar algodón por los malos precios y las malas políticas desde el Estado y el picudo.”¹⁸

El problema es que la reconversión a la soja no era una opción abierta a todos. El nuevo esquema de agricultura de exportación requiere grandes inversiones de capital y su avance tendió a desplazar a las unidades pequeñas y medianas. Los inicios del cultivo del algodón fueron distintos: desarrollado por colonos minifundistas que trabajaban con sus familias, la siembra y la cosecha del algodón se realizaba de manera casi artesanal. Así, el algodón se fue convirtiendo en el cultivo característico de la provincia tanto por el volumen de cosecha como por la cantidad de personas involucradas. Frente a la soja y sus técnicas extensivas de explotación, el algodón seguía asociado a propiedades medianas y pequeñas.

Pero sería erróneo contraponer sin más la estructura social del algodón y la soja. La oleaginosa se enmarca en un nuevo modelo productivo que agudizó, incluso entre los productores de algodón, el desplazamiento de los menos capitalizados. A esto se refiere el ex ministro provincial de Producción al referirse a una “sojización del algodón”:

“(…) la baja de los rendimientos del algodón frente a la soja se debió a las condiciones climáticas desfavorables (inundaciones) para el cultivo del algodón, a la caída de su precio en el mercado internacional, ante la competencia con la fibra sintética y al picudo algodonerero que requiere la utilización de una mayor proporción de pesticidas, que son importados y por ende encarecieron en el último tiempo con la suba del tipo de cambio, lo que genera que el algodón lo cultiven medianos productores, siendo dificultoso que lo hagan productores pequeños. Ya nadie hace menos de 70 has de algodón. La soja es el gran salvador, ya que se trata de un cultivo 100% mecanizado. Todas las manos de los pequeños productores empleadas en el cultivo del algodón, sufrieron la decadencia del mismo.”¹⁹

18 Productor mediano, comunicación personal, junio 2017.

19 Ex ministro de producción, comunicación personal, junio 2017.

En este sentido, las iniciativas del Estado nacional y provincial avanzaron tanto con el objetivo de sostener y promover la agricultura familiar como de proteger la producción de algodón. Más allá del tamaño de los productores, al gobierno de la provincia le interesaba especialmente consolidar la cadena algodонера-textil por juzgarla con potencial para sostener una industria con mayor valor agregado.²⁰

La soja no es el primer cultivo extensivo y los esfuerzos por proteger de los pequeños y medianos productores no comenzaron con su expansión. La protección de la “familia rural” fue uno de los objetivos fundamentales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desde sus orígenes a mediados del siglo XX. Más recientemente, la iniciativa cobró fuerza, en 2008, con la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SSAF), un actor central, según Sabourin, Samper y Sotomayor,²¹ en el diseño y ejecución de políticas que promovieran la capacidad productiva de la agricultura familiar. Ryan y Bergamin, por su parte, plantean que el apuntalamiento de la agricultura familiar fue “un proceso” que implicó el desarrollo de nuevos organismos públicos, nuevas organizaciones sectoriales y nuevos instrumentos de política.²² En 2015, la sanción de la Ley N° 27 118 declaró de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva. A partir de la misma, se instituyó un “Régimen de Reparación Histórica” y varias herramientas para facilitar la orientación de las políticas públicas. Entre ellas, se destacan el Registro Nacional de la Agricultura Familiar –ReNAF, creado por Resolución N° 255/07– y el Monotributo Social Agropecuario que permitía a las familias rurales obtener acceso a cobertura médica y jubilación sin aportes adicionales. Asimismo, desde la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales Especiales (DIPROSE ex Unidad para el Cambio Rural) se enmarcaron distintos programas financiados parcial o totalmente con fondos internacionales para fortalecer a los sectores rurales más vulnerables.

En la Provincia del Chaco, el Ministerio de Producción fue la contraparte de estas iniciativas. Entre los programas que tuvieron impacto en los pequeños y medianos productores rurales se pueden mencionar al Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), vigente entre 1998 y 2011; el Proyecto

20 Bonavida, Borda, Mauriño y Monzón, 2017.

21 Sabourin, Samper y Sotomayor, 2014.

22 Ryan y Bergamin, 2010.

de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA), entre 1999 y 2007 y el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), entre 2008 y 2015. Por otro lado, entre los programas que estaban en ejecución bajo la órbita de la DIPROSE, se encuentran el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), el Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR), el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) y el Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales (PISEAR).

La provincia del Chaco creó, en 2013, el Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (IDRAF), una entidad autárquica del Estado Provincial, con dependencia funcional del Ministerio de Producción, destinado a la aplicación de políticas públicas para el sector de pequeños productores familiares. El IDRAF, además es la autoridad de aplicación de la Ley N° 1825-I/2010 (antes denominada Ley N° 6547) de creación del Régimen de Consorcios Productivos de Servicios Rurales, principal herramienta del Instituto. A su vez, el IDRAF realiza relevamientos de productores rurales de la agricultura familiar y desarrolla investigaciones de modelos de producción según la zona geográfica productiva. Con esto, se realiza una serie de pruebas pilotos, para la posterior transferencia de la tecnología al productor. La institución organiza ferias francas, mercados locales y regionales, para facilitar la comercialización directa y la visibilización de productos frescos o elaborados artesanalmente.²³ La Subsecretaría de Agricultura, dependiente del Ministerio de Producción Provincial, es otro organismo, con impacto en los pequeños y medianos productores de la provincia y donde se radicó, a partir de 2017, el Programa “Buenas Prácticas Agrícolas” (BPA), con el fin de entregar de semillas, organizar capacitaciones sobre el uso de agroquímicos, desarrollar controles fitosanitarios y distribuir implementos de trabajo para proteger a los productores. Estas entidades trabajaban con municipios, movimientos sociales, productores tabacaleros, pueblos originarios, productores frutihortícolas, entre otros.

Desde 2015, el sector de Agricultura Familiar se enfrentó a la sucesiva quita de recursos. En julio de 2018, se eliminó el Monotributo Social Agropecuario, subsumido en el Monotributo Social que provee menores beneficios. A nivel general, el sucesivo deterioro del poder adquisitivo y con ello la baja de consumo afectaron las ventas de los productores, provocando la necesidad de buscar un empleo simultáneo o abandonar la producción. También, se reformularon las bases del programa “Cambio Rural” generando la exclusión de buena parte del sector.

23 Schorr, 2018.

A esta síntesis de las iniciativas tendientes a proteger a las familias rurales cabe agregar aquellas destinadas a dinamizar el cultivo de algodón y que contemplaron aspectos productivos, sanitarios, tecnológicos y socioeconómicos. Dentro de las destinadas a mejorar y sostener al cultivo en términos productivos, se destacan la Ley provincial N° 5129 (2002), la Ley nacional N° 26060 (2005) y el programa Cambio Rural II (2014). Desde fines del año 2002, a través de la Ley N° 5129 se declaró la prioridad productiva del algodón y la multiplicación de semillas, la fiscalización y control de los semilleros de este cultivo, como de la comercialización en toda la Provincia del Chaco. Además, se estableció que, a través de la dirección de sanidad vegetal, el Ministerio de Producción desarrollaría un plan operativo de control y fiscalización de todas las actividades relacionadas con la semilla, dotando de recursos humanos, edificios y materiales adicionales. Más tarde, en 2005, con la Ley N° 26060, se aprobó la creación de un Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera.²⁴ En ella se contempla la contratación de seguros agrícolas algodoneiros (artículo 3) contra las caídas extraordinarias de la producción debido a las adversidades climáticas, físicas, telúricas y biológicas que afecten un área geográfica algodoneira. Asimismo, se creó el Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera (FCIPA) (artículo 7) para garantizar la sustentabilidad del cultivo.

Los esfuerzos fueron de magnitud. Según las estadísticas de la provincia, para 2015, el Chaco recibía la mayor proporción del Fondo Algodonero del país. El índice de participación era del 45,5% e implicaba un ingreso de \$ 72 800 000 (equivalente al 2% de la recaudación provincial). Esta ley nacional constituía la principal herramienta de financiación del estado provincial para el sostén de los productores algodoneiros. Del mismo modo, enmarcado en las metas del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA) 2020, el programa Cambio Rural II se aplicó en la provincia con el objetivo de lograr que las PYMEs agroalimentarias y agroindustriales, el sector cooperativo y los agricultores familiares innovaran, se asociaran y fortalecieran.

En lo que respecta al control sanitario, se implementó el Programa Nacional de Prevención y Erradicación del Picudo Algodonero (aprobado desde 1993 por el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal), aplicado en la provincia en forma conjunta por el INTA y el SENASA. En cuanto a las medidas destinadas al mejoramiento tecnológico, se pueden mencionar al Programa Nacional de Mejoramiento Genético (gestionado por el INTA) y el Programa de Asistencia para el

24 García, 2007.

Mejoramiento de la Calidad de Fibra de Algodón de 2008, que tiene como finalidad mejorar el proceso productivo y tecnológico del algodón, desde el inicio de la producción hasta la salida de la fibra a los mercados nacional e internacional.

Por último, como medida relacionada a atender aspectos socioeconómicos se puede mencionar al Programa Nacional de Desarrollo de Agricultura Familiar que comprometía a 600 productores de entre 50 y 350 hectáreas para la compra de insumos. Bajo este esquema, se buscó establecer mecanismos para maximizar los efectos ambientales y sociales positivos del programa, prevenir y minimizar los impactos negativos. El mismo fue promovido por el Ministerio de Producción del Chaco, con el objetivo de aumentar el ingreso de los agricultores familiares de la provincia.

A nivel provincial, en el año 2015, el gobierno tomó la decisión de conformar la Subsecretaría del Algodón para reimpulsar el cultivo y mejorar la calidad del mismo. Desde la Subsecretaría, se planteó como política de Estado la lucha contra el picudo y la intervención en la cadena para garantizar la liquidez a los productores algodoneiros y la permanencia de las desmotadoras. Además, se invirtió en la consolidación de los eslabones de la industria textil dentro de la provincia.

¿Hasta qué punto esta diversidad de políticas logró retener a los productores familiares y apuntalar la actividad de los pequeños y medianos productores algodoneiros? No existen datos concluyentes que permitan responder a este interrogante. Sí, algunos indicios. A casi una década de la autorización y la expansión de la soja transgénica, el Consejo Profesional de Ingenieros Agrónomos del Chaco (CPIACH) realizó un censo donde se mapeó la situación de los campos donde se cosechó algodón con la destrucción de rastrojos. Según este informe, existían en 2015 en Chaco 760 productores. El Cuadro 1 muestra que la relación entre el algodón y la pequeña propiedad seguía teniendo asidero: la mayoría de los productores algodoneiros chaqueños (52%) poseían hasta 100 hectáreas. Si se considera que en la región solo resulta rentable cultivar soja en predios más grandes, de alrededor de 1000 hectáreas, se evidencian con mayor claridad las distancias.

Cuadro 1. Estratificación del total de productores algodoneros (2015/16)

ESTRATO	PRODUCTORES
	%
1-20 ha	5 %
21-50	17 %
51-100	30 %
101-150	25 %
151-200	5 %
201-250	3 %
251-300	3 %
301-400	3 %
401-500	2 %
Más de 500	6 %
Total	100 % (760)

Fuente: censo Algodonero, Ministerio de Producción de la Provincia del Chaco.

Los resultados del censo también permiten identificar cuáles son las zonas donde sigue cultivándose el algodón y donde la asistencia pública interviene en la viabilidad de estos emprendimientos. A pesar de los esfuerzos estatales por retener e incentivar a los productores de algodón, en los departamentos donde se instaló la soja, su hegemonía quedaba en evidencia por la baja presencia del algodón. Los esfuerzos infructuosos de las diversas políticas se expresan en este testimonio de un ex alto funcionario de la Secretaría de Agricultura:

“[Ante la llegada de la soja transgénica al Chaco a fines de los noventa] había un segmento de productores muy definido: el pequeño que no tenía alternativas de producción, que no podía pasar a soja: sus explotaciones eran de hasta 15-20 hectáreas. Aunque no rinde, la cultura hizo que siguieran produciendo algodón. Desde el Estado a partir de un conjunto de programas, intenta-

mos ofrecerles otras alternativas (que incorporaran animales, otros cultivos, etc.). Estos productores oscilaban entre 10.000 y 12.000 en toda la provincia. Finalmente, dejaron de pertenecer al ministerio de producción y pasaron al de asistencia social.”²⁵

En síntesis, mientras la expansión de la oleaginosa fue liderada por agentes privados, con asesoramiento técnico internacional y altamente concentrados,²⁶ las leyes, programas y recursos destinados a mejorar la producción del algodón y el arraigo de pequeños y medianos productores provinieron del Estado (nacional y provincial) y de organismos internacionales que asisten a poblaciones vulnerables y combinan objetivos productivos, ambientales y sociales. Ante la crisis del algodón y la expansión de la soja, uno de los principales riesgos identificados fue el despoblamiento de los pueblos del interior y la pauperización de los productores pequeños. Los datos que abren este apartado parecen indicar tanto que el avance de la oleaginosa es irrefrenable y su lógica de producción se impone por sobre la producción tradicional de la provincia como que la supervivencia de los productores más pequeños ha sido posible, en las zonas periféricas, gracias a un gran esfuerzo estatal.

Regular las actividades productivas para proteger al medioambiente y la población

La utilización de la soja transgénica o soja RR implica el uso de agroquímicos que, junto con la siembra directa, conforman un nuevo paquete tecnológico para el cultivo de granos y cereales. Minimizar los efectos negativos de estas nuevas formas de producción sobre la salud humana y el ambiente constituyó un tercer desafío para conciliar la expansión de la soja con el interés general. Aunque el uso de agroquímicos y la deforestación del bosque nativo anteceden el *boom* de la soja, su expansión, la adopción de nuevas formas de producción agropecuaria y el impulso reciente de los reclamos ambientalistas colocaron estas problemáticas en el centro de la agenda nacional.

Ante una sucesión de denuncias y reclamos, en sus distintos niveles el Estado terminó reconociendo los peligros de la contaminación por agroquímicos y la defo-

²⁵ Ex alto funcionario, comunicación personal, junio 2017.

²⁶ Gras y Hernández, 2016.

restación propiciada por la expansión de la frontera agrícola, tomando medidas en ambas direcciones. Por un lado, intentó regular el uso de los fitosanitarios y, por el otro, avanzó en el registro y la preservación del bosque nativo. El marco general fue, a partir del año 2002, la sanción de Ley N° 25675 “ley general del ambiente”, donde se establecieron presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Esta ley se constituyó en el marco regulatorio general para las demás normas en materia ambiental.

Hacia fines de la primera década del siglo XXI, los habitantes de pueblos cercanos a las fumigaciones con agroquímicos se movilaron para denunciar la contaminación y exigir al gobierno estudios de impacto. De acuerdo con Arocena, el epicentro de los reclamos fue la localidad de la Leonesa y Las Palmas (en el departamento Bermejo) al este de la provincia y se inició en contra de las fumigaciones y en pos de la relocalización de una empresa arrocera.²⁷

A nivel nacional la regulación de los fitosanitarios, data de 2009, con el Decreto N° 21/2009 y la creación de una Comisión de Investigación sobre Agroquímicos (CNIA). Siete años más tarde, se sanciona la Ley N° 27 279 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios. En 2018, a través de una resolución conjunta del Ministerio de Agroindustria (MA) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) N° 1/2018, se conformó un equipo interministerial para avanzar en buenas prácticas en la aplicación de fitosanitarios.

En respuesta a los reclamos mencionados, en diciembre de 2009, la provincia del Chaco creó la Comisión Provincial de Investigación de Contaminantes del Agua. La misma incluyó la participación del Ministerio de Salud Pública, la Administración Provincial del Agua (APA), el Ministerio de Salud de Nación, la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) y el Ministerio de Producción. El informe publicado meses más tarde reveló el incremento de cáncer en niños y de nacimientos con malformaciones. En 2012, se sancionó la ley de Biocidas Chaco, N° 2026-R (antes denominada Ley N° 7032 y su modificatoria Ley N° 2775-R), mediante la cual se regula el expendio, aplicación, transporte, almacenamiento, fraccionamiento, formulación, fabricación, distribución y toda otra operación que implique el manejo de herbicidas, fungicidas, fertilizantes, bactericidas, insecticidas, entre otros biocidas, inscriptos y autorizados por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) en las prácticas agropecuarias, tanto en el ámbito urbano como rural.

27 Arocena, 2019.

Los efectos de la regulación de los agrotóxicos son difíciles de medir porque gran parte de las medidas de control recayeron sobre las autoridades municipales. De acuerdo con Ossola *et al.*, en un informe de 2015 se concluía que el 70% de los municipios chaqueños carecían de departamentos ambientales capacitados para resolver la problemática de los herbicidas y el 90% de los mismos no asignaba recursos específicos al control ambiental circundante²⁸. En las antípodas, un informe del gobierno provincial reconocía la plena aplicación de la ley de Biocidas. Se destacaba asimismo la existencia de dos plantas privadas que reciclaban los envases utilizados y neutralizaban su impacto en el medioambiente. Es probable que, ante controles estatales limitados, dos tendencias contradictorias operaran a la vez: la adopción de prácticas más cautelosas por parte de los productores y la necesidad de incrementar el uso de herbicidas por su efectividad decreciente.

Por su parte, la deforestación del Chaco tampoco se inició con el avance de la soja, pero se agudizó con su expansión. A lo largo del siglo XX, una gran proporción del bosque nativo fue explotado (eliminado y degradado) a través del accionar de empresas productoras de tanino, la instalación de hacendados y el avance de la frontera agrícola.²⁹ La Figura 2 resume el fenómeno de la deforestación entre 1976-2012 e indica con claridad que el mismo se dio sobre todo en la primera etapa, hasta el año 2000 (la superficie cubierta de color amarillo). La deforestación que va desde el año 2001 hasta el año 2007 es la que se observa en color rojo y, finalmente, la superficie de color azul representa la deforestación más reciente (2006-2012). La soja vino pues a sumarse a otros factores y a afectar sobre todo a ciertas regiones: al oeste y al norte de la provincia donde se encontraba la mayor concentración del monte nativo.

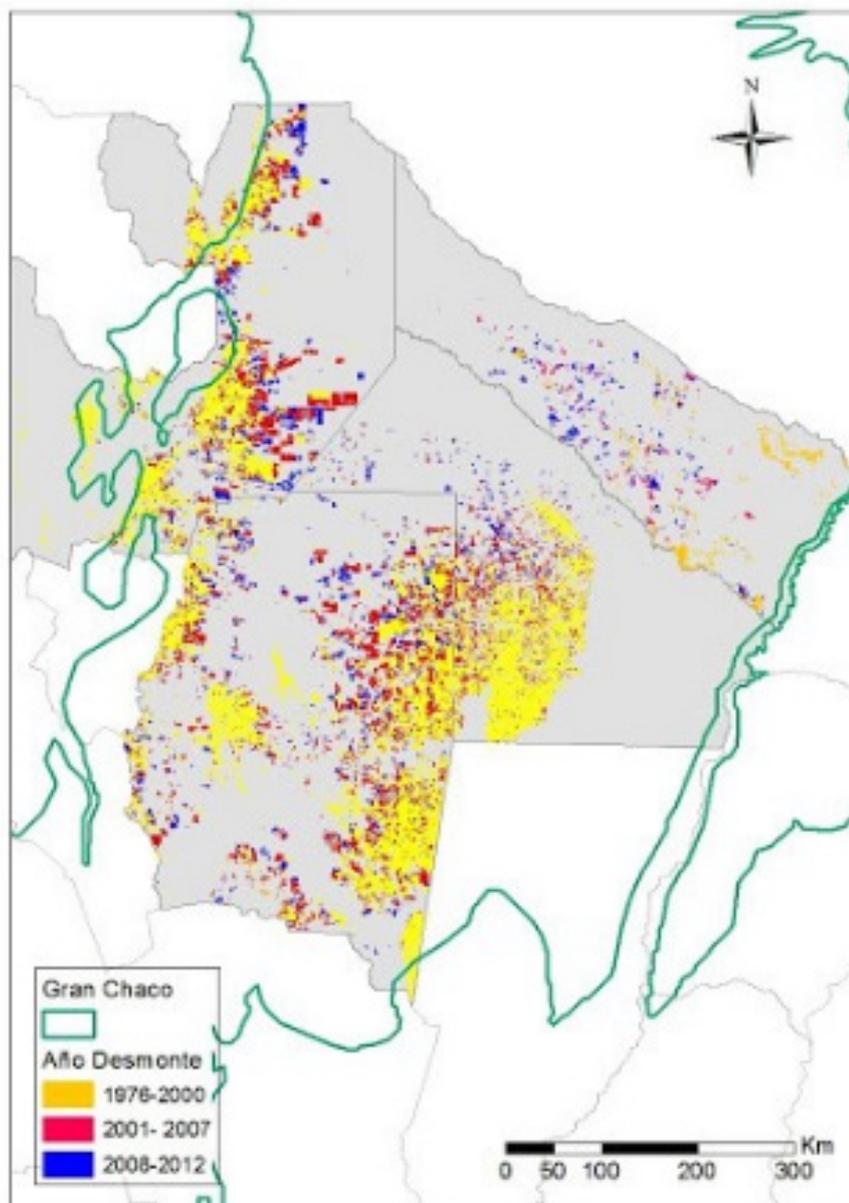
Los datos surgidos de las imágenes satelitales de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación son elocuentes. Para el período 2002-2006, se desmontaron 127 491 hectáreas, la tasa de deforestación en la provincia fue de -0,65% (casi el triple de la tasa promedio mundial entre 1990 y 2000, que alcanzó un valor de -0,23). Siempre siguiendo la misma fuente, puede afirmarse que, en el Departamento 12 de Octubre, correspondiente a la zona de General Pinedo y Hermoso Campo, se eliminaron, entre 2002 y 2004, 12 000 de las 71 000 hectáreas existentes de bosques, lo que implica una tasa de deforestación de -9,34. En el departamento General Güemes se eliminaron 7000 hectáreas en el mismo período, pero dada la gran cantidad de monte existente (1 900 000

28 Ossorio *et al.*, 2018, p. 111.

29 Cuadra, 2016.

hectáreas), la tasa alcanzó un valor inferior al promedio provincial. Finalmente, en el Departamento Almirante Brown se observa la más alta deforestación absoluta (25 700 hectáreas), aunque, nuevamente, debido a las grandes extensiones de bosque existentes al inicio (1 389 000 hectáreas, la tasa de deforestación (en -0,94) se ubica apenas por arriba del promedio provincial.

Figura 2. Deforestación en el norte Chaqueño 1976 y 2012



Fuente: red Agroforestal Chaco Argentina. Monitoreo de Bosques y Deforestación. En Cuadra (2016).

La magnitud y rapidez del desmonte despertó la preocupación de expertos y ambientalistas y, una vez que se alzaron estas voces, también el interés de las autoridades nacionales. En diciembre de 2007, se sancionó la Ley nacional N° 26 331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, que establece cierta protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que estos brindan. Esta ley reconoció la necesidad de realizar un Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) y suspendió la autorización de desmontes hasta tanto se realizase dicho Ordenamiento. Además, dispuso la obligación de realizar estudios de impacto ambiental y audiencias públicas para la autorización de desmontes y creó el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (PNPBN). Desde entonces, toda intervención en el bosque nativo quedaba sujeta a un Plan de Conservación o de Manejo Sostenible.

La primera medida fue la zonificación a través de la cual cada jurisdicción debía establecer distintas categorías de conservación que imponían restricciones en el uso de los bosques nativos y prescribían las actividades autorizadas. La autoridad de ejecución de la ley era, en la provincia del Chaco, la actual Subsecretaría de Desarrollo Forestal (ex Subsecretaría de Recursos Naturales) perteneciente al Ministerio de Producción Industria y Empleo y se regulaba con la Ley provincial N° 1762R de 2009 (antes Ley N° 6409). La dirección de Bosques provincial, que depende de esta subsecretaría, era la encargada de gestionar los permisos, aprobar los planes y auditar el sector forestal de la Provincia desde la producción primaria hasta la industrial. El Ordenamiento Territorial de Chaco fue realizado en 2009 y con el mismo se buscaba tanto atenuar el proceso de deforestación como disminuir el desperdicio de madera y los incendios forestales. Una autoridad de la Dirección de Bosques relata los cambios operados:

“...en el año 2006 cuando Roy Nikisch era gobernador, se prohibieron los desmontes (...) en el año 2006/07 plena época de apogeo de la soja, los productores cordobeses venían a invertir, querían desmontar para sembrar soja, y si no se los dejaba, lo hacían ilegalmente, pedían un [permiso de uso] silvopastoril, lo quemaban y hacían que pareciera un incendio natural, eso sucede al restringir las cosas o prohibir por prohibir sin un estudio de impacto ambiental. Después, cuando sale la ley de bosques 26.331, le da a las provincias un año para que hagan el ordena-

miento territorial, el mismo se aprueba en 2009, y ahí recién se empiezan a hacer las reglamentaciones, se habilita de nuevo lo que es cambio de uso de suelo. El hecho de que sean más accesible los permisos y los desmontes ayuda a que haya menos ilegalidad, de esta manera se puede aprovechar la madera, que es la materia prima de la industria forestal chaqueña, y además, se evita la destrucción de la flora y la fauna y la contaminación del aire que provocan los incendios.”³⁰

Pero no todos tienen una evaluación tan positiva y ha habido una intensa controversia sobre la rigidez o permisividad del ordenamiento territorial adoptado. Las zonas de desmontes legales representan más del 30% de la superficie cubierta con bosque nativo, mientras que las zonas donde está prohibido el desmonte representan solo el 6%. Cuadra plantea que el patrimonio forestal de la provincia quedó en situación de alta vulnerabilidad.³¹ Partiendo de los mismos datos oficiales, las zonas intocables no solo representan superficies pequeñas, sino que además corresponden a parques y reservas nacionales y provinciales. A su vez, como apunta Cuadra, el cumplimiento de las normas resultó, a su vez, engorroso por la cantidad de actores involucrados: organismos públicos (como Dirección de Bosques, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA; el Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, IIFA; el Servicio Nacional de Sanidad Animal, SENASA), productores agropecuarios, madereros, industriales transportistas; la Policía rural y ecológica; las reparticiones ambientales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), los pueblos originarios y las empresas de desmontes. Como manifestó una de las autoridades del IIFA, el trabajo conjunto no es fácil:

“Actualmente, estamos trabajando de forma aislada. En su momento, hubo convenios. Pero depende de cada funcionario. Hoy está trabajando Dirección de Bosques y la Subsecretaría de Recursos Naturales con Cedetema, pero IIFA no tengo conocimiento de que esté participando”³²

30 Autoridad de la Dirección de Bosques, comunicación personal, septiembre de 2017.

31 Cuadra, 2012.

32 Autoridad del IIFA, comunicación personal, octubre de 2016.

El otro problema refiere a la gran superficie sobre la que se distribuyen los bosques. Se trata en muchos casos de zonas con escasa o nula población, caminos poco accesibles y, por ende, con dificultades para efectuar los controles. Ante estas dificultades, la ley de Bosques se cumple con dificultades, dado que se requiere mayor presupuesto del orden nacional para su ejecución y, en términos funcionales y operativos, le toca convivir con otras legislaciones provinciales que generan interpretaciones diversas. Si bien el organismo de control contaba con un sistema de fiscalización modelo en relación con el resto del país (SICMA), personal y técnicos altamente capacitados, en relación con las grandes extensiones a fiscalizar resultaban escasos. Al respecto el director de bosques constataba que: “los inspectores, son insuficientes, imagínate que hay que fiscalizar todo el Impenetrable”.³³ Pero incluso en los casos en los que logran imponerse sanciones, los procesos judiciales son lentos y los costos para los productores penalizados irrisorios en relación con las potenciales ganancias de contar con una superficie cultivable.

Cuadro 2. Porcentaje de superficie boscosa afectada para la expansión de la frontera agrícola. 2001-2018

Departamententos	Plan Cambio de Uso de Suelo											
	2001	2003	2004	2005	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
12 de Octubre	20%	11%	2%	8%	2%	2%	5%	3%	4%	4%	6%	4%
9 de Julio	12%	11%	6%	9%	5%	3%	14%	3%	14%	11%	1%	7%
Almirante Brown	27%	33%	37%	34%	61%	71%	51%	69%	59%	62%	26%	21%
Gral Belgrano	6%	2%	8%	6%			3%	3%	0,40%	3%	0%	1%
Gral. Güemes	9%	10%	18%	11%	13%		6%	0%	5%	4%	25%	19%
Maipú	4%	9%	12%	11%			2%	9%	5%	4%	4%	2%
Chacabuco		9%					8%	4%	3%	3%	1%	3%

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de la dirección de bosques de la provincia del Chaco

¿Hasta qué punto las medidas implementadas lograron salvar al bosque nativo? Como ilustra el cuadro 2, durante el periodo 2001-2003, los departamentos correspondientes al sureste de la provincia presentaron la mayor superficie afectada a planes de cambio de uso de suelos, es decir a desmontes legales. Esta zona corresponde a la superficie destinada a la agricultura, donde se observaron mayores tasas de deforestación. Siguiendo estos datos, se puede ver que, a medida que

33 *Idem.*

pasan los años, la frontera agrícola se expande hacia el departamento Almirante Brown y General Güemes, los departamentos que concentran la mayor superficie de bosques. Para el 2014, casi el 70% de los desmontes legales se concentraron en Almirante Brown. Sin embargo, durante el periodo 2015-2018 la proporción de desmontes legales disminuyó en Almirante Brown, este porcentaje comenzó a incrementarse paulatinamente hacia el departamento General Güemes. Esta reducción se dio en el marco de una estrategia de la autoridad de aplicación como respuesta al incremento de los pedidos de desmontes luego del cambio de gobierno en el año 2015.

En efecto, la reducción de las retenciones a los productos agropecuarios y la devaluación del peso frente al dólar, sumadas a un alto precio externo de la soja, incentivaron a la expansión de la frontera agrícola en todo el país. Este contexto propició los pedidos de desmonte y la Dirección de Bosques se encontró en el dilema de tener que aprobar el aumento repentino de las demandas de cambio de uso de suelo ya que se ajustaban a derecho (es decir cumplían con los requisitos establecidos en la ley) a pesar de su impacto ambiental. La estrategia consistió en sumar a los procedimientos establecidos por la ley, otros procedimientos administrativos y burocráticos que lograran encausar los pedidos de desmontes. Al respecto, una funcionaria de la Subsecretaría de Desarrollo Forestal manifestaba:

“se establecieron diversos registros que permitían encausar los pedidos de desmonte. Por un lado, se estableció un registro previo para todos aquellos productores que estuviesen interesados en solicitar planes de cambio de uso de suelo, así como también se estableció un registro para determinar a qué establecimiento industrial se le iba a vender la madera que se obtuviera del desmonte. (...) Se tuvo que recurrir a esta estrategia, porque los pedidos cumplían todos con la ley, si se aprobaba esa lluvia de pedidos sin aplicar esta estrategia no solo hubiéramos tenido que lidiar con el impacto de tantos desmontes en 2016 y 2017, porque la ley no establece un tope de permisos a aprobar por año, o de hectáreas a aprobar por año, en esto no teníamos como administrar, si estaba bien el pedido de permiso correspondía aprobarlo. (...) La mejor forma que se encontró en ese momento fue establecer estos registros, que imponían periodos, por ejemplo, tenías que registrarte un año antes de solicitar el pedido de desmonte, luego registrar al industrial que iba a procesar la madera, y consta-

tar en ese registro que tenía la capacidad de procesar esa madera (...) sirvió para frenar un poco esa situación, pero luego hay que encontrar un equilibrio para evitar el aumento de desmontes ilegales.”³⁴

La evaluación de los avances en esta materia resulta controvertida. Para algunos analistas críticos, el Estado no logró limitar el avance de la frontera agrícola.³⁵ Para los funcionarios estatales, a pesar de limitaciones, la Dirección de Bosques logró frenar los desmontes ilegales, convirtiéndose en uno de los pocos organismos que controla y sanciona con el fin último de lograr la conservación y el manejo sustentable de los bosques. Sin embargo, el debate es aún más profundo, si bien la ley establece los presupuestos mínimos de conservación de los bosques nativos y determina los procedimientos y requisitos para el manejo de los bosques y la expansión de la frontera agrícola, la discusión central es el modelo de desarrollo adoptado a nivel nacional. Un ejemplo surge con el cambio de signo del gobierno nacional en diciembre 2015. Desde entonces, a pesar de contar con la ley de bosques, los incentivos a nivel nacional para la expansión agrícola impactaron directamente en el desarrollo sustentable de la provincia.

Facilitar el registro para regularizar a los trabajadores rurales

Es sabido que los trabajadores rurales padecen niveles particularmente altos de informalidad. En el marco de la expansión de la agricultura de exportación, el gobierno nacional y provincial buscaron disminuir esta informalidad, aumentar el registro y mejorar las condiciones laborales para el sector.

A través de la Ley nacional N° 26 377 sancionada en 2008, se estableció la posibilidad de celebrar Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de Seguridad Social. Los mismos tuvieron como finalidad determinar una tarifa sustitutiva de las cotizaciones sociales. Con esta ley se facultó a las asociaciones de trabajadores rurales con personería gremial y las entidades empresarias de la actividad rural, suficientemente representativas, fueran o no integrantes del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) a celebrar entre sí convenios de corresponsabilidad gremial en materia de Seguridad Social.

34 Funcionaria de la Subsecretaría de Desarrollo Forestal, comunicación personal, julio de 2019.

35 Cuadra, 2012.

En 2011, se firmó el convenio de corresponsabilidad gremial para toda la producción agrícola en la provincia mediante el consenso entre las partes representativas del agro y los trabajadores rurales. El documento fue firmado entre la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (Uatre), la filial Chaco de Federación Agraria Argentina, Coninagro y la Asociación de Desmotadoras de la provincia, abarcando a todos los trabajadores rurales que se encontraran en relación de dependencia de los productores de algodón, maíz, trigo, sorgo, soja y girasol. El sistema establecido funcionaba y se financiaba de la siguiente manera: cada vez que un productor vendía su producción, debería aportar una tarifa sustitutiva por cada tonelada, destinada a cubrir los aportes de la seguridad social de sus trabajadores. Ese dinero, más aportes que hacen los Estados provincial y nacional, se utilizaría para conformar una caja social en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que posibilitaría el ingreso a la cobertura social por parte de los trabajadores.

Según explicaba un delegado de Renatre de la provincia (entrevista con las autoras), el empleador tenía que inscribirse al convenio y en lugar de tener que pagar en forma mensual las cargas sociales por sus empleados, le aplican una tarifa sustitutiva al momento de vender su producción. Lo que resulta beneficioso para los empleadores es que lo que le retienen por los convenios es mucho menor de lo que se debería pagar si este no existiera. Además, Osprera (la obra social de los trabajadores rurales) recaudaría mucho más por el sistema tradicional que a través de los convenios. Todas estas facilidades estaban orientadas a facilitar el registro y la formalización. El monto de la tarifa sustitutiva y de los otros aportes sociales se calculaba teniendo en cuenta el número de jornales necesarios para la siembra, cosecha y recolección de una tonelada de cada uno de los productos.

A casi diez años de la sanción de esta normativa, en la provincia del Chaco, se encontraban vigentes los convenios para el sector forestal primario, foresto-industrial, del tabaco y agrícola. No obstante, a pesar de estos esfuerzos financieros y administrativos, los convenios sufrían limitaciones. Según el representante del Renatre.

“Justamente, uno de los principales objetivos es tratar de registrarlos. Lamentablemente tampoco estamos logrando eso. Hoy tenemos un número de 7 mil trabajadores rurales titulares registrados^[36], ese número varía entre unos 100 o 200 para arriba y para abajo (...) El número de trabajadores registrados no se mue-

36 Se refiere a los empleados registrados en los diferentes convenios: forestal primario, foresto-industrial, multiproducto y de tabaco.

ve. Es un planteo que tenemos... que luchamos todos los días. Entonces no se entiende por qué si a mí me cobran por producción, yo no registro a la gente (...) Y eso tiene muchas cosas por detrás (...) hay un montón de cosas, primero y principal hay producción que se comercializa en negro, también están los planes sociales, la falta de información (...) El empleador me dice no se quieren registrar, y le preguntas al gaucho por qué no se quiere registrar y te dice que no porque cobra un plan social, una pensión por discapacidad (...) El monte es difícil, no es que uno tiene calles y timbres, ¡no! vos tenés que encontrar a la gente en medio del monte. El mismo trabajador se esconde cuando vos vas (...) Suponte que los multas a los empleadores ¿Qué haces con los trabajadores si los despide? ¿Qué van a hacer? Se quedan en la calle.”³⁷

Un productor de soja de Villa Ángela también planteaba que los planes sociales resultaban un problema para la formalización laboral:

“Yo declaro que tengo tres peones permanentes, pero trabajo con varios, en forma temporaria. La mayoría tiene los planes sociales. El 90% tiene los planes sociales por eso es muy difícil conseguir personal estable (...) muchos tienen las pensiones, pero trabajan obvio y por eso no se les puede blanquear, porque en este momento para todos los productores sería mejor blanquearlos para descontar ganancias. Porque a los productores ya les están descontando, 51 pesos por tonelada de algodón, soja, trigo que yo lo podría blanquear a cualquier peón digamos y en eso corre todo la mutual, lo que es seguro social. Pero esta gente no quiere que les blanquee. Otros no tienen pensiones, pero (...) tienen hijos extramatrimoniales, y si los blanqueo les van a exigir la man-
tención viste. Es todo un tema”³⁸

37 Representante del Renarte, comunicación personal, diciembre de 2017.

38 Productor de soja de Villa Ángela, comunicación personal, noviembre de 2017.

Los convenios habían permitido cierto avance de la formalización en el sector rural. Para diciembre de 2012, 1175 productores efectivamente declaraban empleo a través de los convenios, de ellos el 53% correspondía a productores del convenio agrícola. Los puestos de trabajo efectivamente declarados por estos productores agrícolas ascendieron a 1288, representando este valor el 38% del total (3417 puestos) del empleo formal declarado en los diferentes convenios vigentes. Para diciembre de 2020, luego de ocho años de vigencia del convenio multiproducto, 968 productores efectivamente declararon empleo por dicho convenio, los mismos representaban el 62% del total de productores que declaran empleo en los diferentes convenios. Además, del total de los puestos de trabajo declarados en los distintos convenios (5070 puestos), el 56% pertenecen al convenio agrícola o multiproducto (2819 puestos).

Gravar la producción de soja para nutrir las arcas públicas

La regulación pública más importante y conocida en relación con el *boom* de la soja es, sin duda, la retención impuesta por el gobierno nacional. Política pública de larga historia en la Argentina, esta medida fue reestablecida tras la crisis del 2001 y, con el auge de la oleaginosa, contribuyó a proveer de divisas al país y de recursos al Estado nacional.

El aporte del Estado nacional es particularmente importante para las provincias más pobres que, como ocurre en el Chaco, tienen arcas que dependen centralmente de la coparticipación federal. De acuerdo con datos de Leiras, para 2008, los recursos tributarios chaqueños no llegaban a cubrir ni el 20% del total de los recursos utilizados por el Estado provincial.³⁹ En la medida en que, las retenciones a las exportaciones sojeras se constituyeron en una fuente primordial de los ingresos del Estado nacional y este coparticipa a las provincias una parte de lo recaudado, puede argumentarse que una parte de las transferencias recibidas por el Chaco desde 2002 reposaron, en gran medida, sobre la riqueza generada por la oleaginosa.

Pero la historia tributaria de la soja no solo tiene un capítulo nacional. Aunque sea menos conocida, también la política tributaria de distintas provincias buscó, en mayor o menor medida, asociarse a la gran prosperidad económica procurada por la oleaginosa. Este tema fue materia de análisis por parte de López Accotto, Martínez y Mangas quienes revelan grandes discrepancias según provincia en relación

39 Leiras, 2013, p. 236.

con la evolución de sus impuestos inmobiliarios rurales.⁴⁰ Como otros, el gobierno del Chaco introdujo algunas modificaciones que intentaron retener en las arcas provinciales parte de la riqueza producida por la agricultura de exportación.

Así, en el año 2012, se llevó a cabo una reforma tributaria a partir de la cual los productores empezarían a pagar, en concepto de ingresos brutos, el 1% de su facturación mientras los *pools* de siembra, fondos de inversión o grandes empresas de otras jurisdicciones tributarían el 3,5%, por el mismo impuesto. La intención era, según Eduardo Aguilar (presidente de la Legislatura), tanto tributaria y social en la medida en que se buscaba gravar más a los más grandes jugadores y menos a los pequeños productores locales.⁴¹ La distinción sobre la que se basaba la normativa (Ley 7149) para reconocer si se trataba de un *pool* de siembra o de un productor, era la ubicación del establecimiento. Si el mismo tenía domicilio fiscal en la provincia y si la venta no se realizaba a sujetos que asumían el carácter de consumidor final, tributarían el 1%. En el caso de que el establecimiento se encontrara inscripto en Convenio Multilateral y no poseyera su sede central en la provincia, pagaría el 3,5%. Los acopiadores de los productos agropecuarios, por su parte, serían gravados por el 4,1%.

La sanción del proyecto se logró pese a la resistencia de los productores agropecuarios, quienes se movilizaron a las rutas exigiendo que no se apruebe tal medida, que juzgaban perjudicial para la actividad. Aguilar, planteó entonces que los productores no reconocían los créditos otorgados por el gobierno provincial en reiteradas ocasiones por sequías, ni la reestructuración de las deudas por veinte años y con sustanciales quitas del Banco Nación.

El proyecto fue finalmente aprobado, sin el apoyo del bloque de la Alianza ni la presencia de Carlos Martínez, desde la banca de Libres del Sur, que tampoco respaldó el proyecto. Los argumentos de los opositores fueron diversos: desde el carácter precipitado de la medida hasta el hecho de que el pacto fiscal (acordado entre la Nación y las Provincias en 1992) establece que la producción primaria, junto a otras actividades, debe estar exenta de ingresos brutos. La reforma podía impugnarse con planteos de inconstitucionalidad, pero este vicio no se elevó a la Justicia. Frente a estas opiniones, los legisladores oficialistas contrapusieron que la comisión federal enmarcada en dicho pacto no desvinculaba a la provincia de su potestad para establecer tributos.

40 López Accotto, Martínez y Mangas, 2014.

41 Según versión taquigráfica de la sesión ordinaria N° 34 de la Cámara de Diputados, reunión N° 47, 28 de noviembre de 2012. Resistencia, Chaco.

En consonancia con otros casos provinciales, la reforma chaqueña de 2012 también contempló la actualización del impuesto inmobiliario rural. Se la justificaba como una herramienta redistributiva dentro de la actividad primaria porque planeaba destinar el 75% de la recaudación del impuesto inmobiliario a los Consorcios de Servicios Rurales destinados a “lograr contención, desarrollo y fortalecimiento de los pequeños productores chaqueños”. Se realizaron también modificaciones en el impuesto inmobiliario rural del margen adicional que se aplicaba sobre la base imponible.

La actualización del margen adicional del impuesto inmobiliario rural no se realizó de forma periódica como lo prescribe el Código Tributario. Se había realizado en 1994, luego en 2008 y, finalmente, en 2012-2013 acompañando la reforma aquí comentada. Por esta razón, algunos argumentan que el impuesto se fijó a valores insignificantes si se consideraban los valores de mercado reales.⁴² Asimismo, la base imponible sufrió su última modificación en el 2011, resultante del Decreto N° 2008 de la Administración Tributaria Provincial, que establecía la aplicación de un coeficiente del 11,4 sobre los valores fiscales de las 21 zonas agroecológicas en las que se divide la provincia. Este aumento no se aplicó en su totalidad de una vez: en el 2008, se estableció aumentar la tercera parte del aumento (3,8) sobre unidades con más de 10 000 hectáreas; en el 2009 no se llevaron adelante actualizaciones; en el 2010 se resolvió aplicar los dos tercios del aumento (7,6) a superficies con más de 5000 hectáreas y, en 2011, se decidió aplicar la totalidad del aumento a superficies que posean entre 2000 y 5000 hectáreas.

A la política nacional de retenciones desplegada desde 2002 y los esfuerzos provinciales por ajustar la legislación tributaria a las nuevas condiciones, han de sumarse, a partir de 2009, los recursos provenientes del Fondo Federal Solidario. Tras el conflicto con los productores agropecuarios, el Estado Nacional creó un fondo específico que establecía que el 30% del total que el Estado Nacional percibiera en concepto de derechos de exportación de soja y todos sus derivados, sería automáticamente coparticipado a las provincias. Por ley, el fondo tenía un destino específico: financiar, en provincias y municipios, obras que contribuyeran a la mejora de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial, en ámbitos urbanos y rurales. A su vez, la Nación a través de las provincias enviaría a los municipios dicho fondo en función a características propias de las comunas y su previa adhesión al decreto mencionado. La adhesión obligatoria al Fondo Federal Solidario, por parte de las provincias y municipios para recibir los recursos, legitimaba la medida y constituía el marco para un acuerdo federal.

42 *Informe del Bloque Frente Grande*, 2012.

El 31 de marzo, mediante el Decreto N° 570/09, el Gobernador del Chaco estableció que se destine a los municipios el 30% de los fondos recibidos en concepto de fondo federal, en función de los porcentajes e índices de distribución determinados por la Ley de la Provincia del Chaco N° 3188 de fecha 10 de octubre de 1986 – Fondo de Participación Municipal. Los índices que se obtendrían por el mecanismo de la ley serían los que se emplearían para determinar los importes de cada municipio de la provincia del Chaco. Cada uno recibiría así, de manera automática, como recurso genuino los provenientes del fondo sojero.

Una vez adoptado el criterio de distribución, los recursos provenientes del fondo sojero se volvieron un notable alivio financiero para todas las provincias y se convirtieron en un pilar sustancial a la hora de la formulación de los presupuestos provinciales, en especial con respecto a las obras públicas a desarrollar. A lo largo del año 2015, según datos de la Subsecretaría de Relación con las Provincias del Ministerio del Interior de la Nación, el Chaco recibió en total \$757 699 774,62 (pesos), monto que representaba el 18% del total de la recaudación provincial para ese año. No sorprende que la suspensión del fondo sojero en 2018 se haya hecho sentir en las finanzas provinciales y municipales. Muchas obras quedaron inconclusas o recargaron la demanda sobre los ingresos corrientes.

Consideraciones finales

El *boom* de los *commodities* delimitó una década de relativa prosperidad en la Argentina y en América Latina en la que se combinaron, al menos durante varios años, crecimiento económico y mejoras en la distribución de los ingresos. Las actividades más productivas no se limitaron a las regiones más integradas, sino que avanzaron en zonas hasta entonces periféricas como la provincia del Chaco. Pocos, y con razón, osarían asociar este ciclo con el desarrollo. Las objeciones que se plantean hoy son las mismas que se plantearon tempranamente. Falta, no obstante, una reflexión más profunda sobre qué problemas emergieron en esos años y qué herramientas se implementaron para darles respuestas.

Contribuir a plantear este interrogante y acercar algunos elementos de respuesta fue la aspiración de este trabajo: el acceso a la tierra y al empleo protegido, la protección de la naturaleza y la población frente a prácticas económicas amenazantes, la distribución progresiva de parte de la riqueza generada, constituyen los principales objetivos a través de los cuales el Estado, en sus distintos niveles, intentó integrar la pujanza económica con el bienestar general. Este trabajo intentó por tanto abordar las potencialidades y dificultades del desarrollo desde el análisis de una provincia periférica, analizando las políticas públicas implementadas.

El análisis del Chaco muestra que la expansión de la soja revitalizó problemáticas de larga data y encontró un particular activismo de parte de organizaciones de la sociedad civil y luego del gobierno nacional y provincial. Como en otros momentos históricos, los objetivos de las autoridades respondieron en gran medida a los reclamos sociales y revistieron objetivos diversos y hasta contradictorios. Frente al *boom*, se intentó contrarrestar la concentración de la tierra y frenar la expulsión de poblaciones vulnerables de las zonas valorizadas, retener a los productores algodoneros, proteger a los bosques, formalizar la mano de obra rural pero también captar una parte de la riqueza generada.

Este artículo propuso una primera identificación de estas iniciativas y un primer balance de sus alcances. De los materiales recogidos se concluye que no puede achacarse pasividad a las autoridades, sino falta de consistencia y efectividad. No escasearon leyes y políticas para dar respuesta a los reclamos y desafíos planteados. De hecho, en casos como la ley de bosques o la promoción de la pequeña propiedad rural la proliferación de organizaciones e iniciativas complicó muchas veces la coordinación de las políticas. El alza en las cargas tributarias fue la medida más conocida y, a la luz de los datos disponibles, la más eficaz en el corto plazo. Las autoridades reorientaron parte del excedente generado por la soja a otras prioridades y sectores sociales.

Los otros objetivos resultaron más contradictorios y difíciles de alcanzar. Por un lado, las aspiraciones se revelaron ambiguas en el terreno: retener a las poblaciones nativas o a los efectivos ocupantes, proteger a los productores más pequeños o al algodón, preservar el bosque o evitar los incendios y el desperdicio de madera, formalizar a los trabajadores o proteger a los más vulnerables. Por otro lado, estas iniciativas evidenciaron las dificultades de coordinación entre los poderes públicos (entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, pero también entre los distintos niveles de gobierno), el sostén de fondos consecuentes con los objetivos planteados, el desarrollo de capacidades institucionales reflexivas y eficaces, como de la autoridad necesaria para mitigar la gran propensión de los distintos actores a transgredir la ley. En suma, los esfuerzos lograron muy modestamente trascender las oportunidades abiertas por los agronegocios sin moderar los costos ni consolidar los beneficios colectivos que las mismas podrían engendrar.

Fecha de recepción: 7 de octubre de 2020

Fecha de aprobación: 24 de agosto de 2021

Bibliografía y fuentes primarias

Abeles, M., Cimoni, M. y Lavarello, P. (eds.) (2017). *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42393-manufactura-cambio-estructural-aportes-pensar-la-politica-industrial-la>.

Almirón, A. (2018). Política de tierra y colonización para las comunidades indígenas de la provincia del Chaco: proyectos, reclamos y regularización de la ocupación (1951-1987). *Revista RES-Gesta*, 54, 1-20. Recuperado de <http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/RGES/article/view/1316/1342>.

Arancibia, F. (2016). Rethinking activism and expertise within environmental health conflicts. *Sociology Compass*, 10, 477-490.

Arocena, C. (2019, agosto). *Conflicto socio ambiental por la producción arrocerera en Chaco: disputas en torno a los modos de uso, valoración y apropiación de la naturaleza*. Ponencia presentada en XIII Jornadas de Sociología, Buenos Aires, Argentina.

Barbetta, P. (2015). Disputas jurídico-políticas en torno a las expropiaciones de inmuebles rurales en la provincia de Chaco. *Derecho y Ciencias Sociales*, 13, 128-151. Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/2186>.

Barsky, O. y Dávila, M. (2008). *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana

Bisang, R. (2011). Agro y recursos naturales en la Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva? *Boletín informativo Techint*, 336, 63-83. Recuperado de <http://boletintechint.com/Pages/Home.aspx>.

Bizberg, I. (2014). *Variedades de capitalismo en América Latina. Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México: El Colegio de México.

Bonavida, C., Borda, L., Mauriño, M. y Monzón, C. (2017). *La cadena de Valor textil en Chaco*. Resistencia: Escuela de Gobierno. Recuperado de <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/Cadena%20de%20valor%20Textil%20de%20Chaco.%20Condicionantes%20estructurales.pdf>.

Cadenazzi, G. (2009, septiembre). *La historia de la soja en Argentina. De los inicios al boom de los '90*. Ponencia presentada al XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://cdsa.aacademica.org/000-062/394.pdf>.

Castells, M. y Schorr, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos de Economía Crítica*, 2, 49-77. Recuperado de: <http://sociedadeconomicacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/12>.

Cuadra, D. E. (2012). La problemática forestal en la provincia del Chaco, Argentina. Un análisis desde la geografía. *Revista Geográfica Digital*. IGUNNE, 9(18). Recuperado de <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/geo/article/view/2232>.

Cuadra, D. E. (2016, octubre). *Regiones productivas de la Provincia del Chaco*. Ponencia presentada al XIV encuentro de Profesores y Licenciados en Geografía de Formosa, Formosa, Argentina.

Damill, M. y Frenkel, R. (2015). La economía bajo los Kirchner. Una historia de dos lustros. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchernismo*. Buenos Aires: Debate.

Domínguez, D. (2009). *La lucha por la tierra en Argentina en los albores del Siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios* (tesis inédita de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Landes, David (2008). *La riqueza y la pobreza de las naciones: por qué algunas son tan ricas y otras son tan pobres*. Barcelona: Crítica.

Ministerio de Producción del Chaco (2015). Subsecretaría del Algodón-Dirección de Desarrollo Algodonero. *Estadística Algodonera*

ENDEPA (2013). Nueva advertencia sobre la inejecución de la Ley 26 160. Recuperado de <http://argentina.indymedia.org/news/2013/07/843753.php>.

García, I. L. (2007). Los cambios en el proceso de producción del algodón en el Chaco en las últimas décadas y sus consecuencias en las condiciones de vida de minifundistas y trabajadores vinculados. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, 3, 111-134. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4339/pr.4339.pdf.

Gras, C., y Hernández, V. (2016). *Radiografía del nuevo campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Heredia, M. (coord) (2017). *Las sojización del Chaco*. Resistencia: Escuela de Gobierno de Chaco. Recuperado de https://www.academia.edu/38495932/La_sojizaci%C3%B3n_del_Chaco._Balance_de_conocimiento_Resistencia_Escuela_de_Gobierno_de_Chaco.

Krapovickas, J. (2009). Cambio socio-ambiental en el Chaco Argentino y su relación con la expansión de soja en la década de 1990. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Lapegna, P. (2019). *La Argentina transgénica*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (comp.): *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 209-245). Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación Osde.

Lifton, S. y Aguilar, E. (2007). *Producción forestal y explotación del monte en el Chaco*. Resistencia: Cones.

López Accotto, A., Martínez, C. y Mangras, M. (2014). *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS. Recuperado de <https://ediciones.ungs.edu.ar/libro/finanzas-provinciales-e-impuesto-inmobiliario-en-la-argentina/>.

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (2016). *Informes productivos provinciales*. Chaco.

Ortega, L. E. (2009). ¿Qué es la expansión de la frontera agropecuaria?: Aproximación al caso de Chaco. *Documento del CIEA*, 6. Recuperado de http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/Doc6_4.pdf.

Ossola, I., Pérez, M., Mauriño, M., Balbiano, R., Alegre, M. y Sanz, F. (2018). Impactos sociales de la soja en la provincia del Chaco. *Realidad Económica*, 47(317), 79-116.

Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales (2019). Recuperado de [http://www.ucar.gob.ar/images/publicaciones/13%20Marco%20de%20Gestion%20SyA-Reestructuracion%2022.03.19_Final .pdf](http://www.ucar.gob.ar/images/publicaciones/13%20Marco%20de%20Gestion%20SyA-Reestructuracion%2022.03.19_Final.pdf).

Porta, F., Santarcángelo, J. E. y Schteingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En A. Pucciarelli y A. Castellani (eds.), *Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 99-143). Buenos Aires: Siglo XXI.

Reboratti, C. (2008). *La expansión de la soja en el norte de la argentina: impactos ambientales y sociales*. Recuperado de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Procesosambientales/Impactoambiental/16.pdf>.

Rosati, G. (2013). Patrones espaciales de expansión de la frontera agrícola: la soja en Argentina (1087-1988/2009-2010). En C. Gras y V., Hernández (coords.), *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp. 3-83). Buenos Aires: Paidós.

Ryan, S. y Bergamin, G. (2010). Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina. Recuperado de: <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPoliticlas.pdf>.

Sili, M. y Soumoulou, L. (2011). La problemática de la tierra en Argentina, Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración. FIDA. Recuperado de <https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu//issue06/1164-spa.pdf>.

Sabourin, E., Samper, M. y Sotomayor, O. (coords.) (2014). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe Balance, desafíos y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Schorr, M. (coord.) (2018). *Soberanía alimentaria y diversificación productiva en el Chaco*. Resistencia: Escuela de Gobierno.

Solivérez, C. E. (2006). La revolución de la soja. *Las tecnologías en Argentina: breve historia social* (pp. 79-94). Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual. Recuperado de https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/images/7/78/Revoluci%C3%B3n_de_la_soja.pdf.

Slutzky, D. (2011). *Estructura social agraria y agroindustrial del nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente*. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/60419/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Valenzuela, C. (2005). Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los '90. Articulaciones racionales de una nueva racionalidad productiva. *Mundo Agrario*, 5(10). Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revisitas/pr.555/pr.555.pdf.