

Ordenamiento territorial y expansión extractivista en los Bajos Submeridionales: una política de Estado sostenida en el tiempo

Territorial Planning and Extractivist Expansion in the Bajos Submeridionales: A State Policy Sustained Over Time

Malena Castilla

Universidad Nacional de La Matanza. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.

malenacastilla@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1040-5568>

Recibido: 28 de abril 2025 || Aprobado: 2 de julio 2025

DOI: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.36-2-101>

Resumen

El artículo analiza el proceso de ordenamiento territorial en la región de los Bajos Submeridionales, una vasta área del Gran Chaco argentino, intervenida históricamente por políticas de Estado que, desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, han promovido su transformación en clave productiva. A través de una perspectiva crítica, se sostiene que estas acciones, impulsadas por gobiernos nacionales, provinciales y locales, junto con organismos internacionales y actores privados, han consolidado un modelo extractivista sostenido en el tiempo. Este modelo, basado en infraestructuras, tecnologías y discursos de modernización, ha redefinido los paisajes y modos de vida, afectando de manera desigual a las comunidades indígenas y campesinas que habitan la región. El trabajo se apoya en una amplia labor de campo y en el análisis de fuentes primarias y secundarias, para describir las múltiples estrategias de intervención territorial desplegadas: desde las obras hídricas hasta la expansión del agronegocio mediante ingeniería genética y desmonte. Asimismo, se revisa críticamente el Plan Director de los Bajos Submeridionales, considerado por sus impulsores como una herramienta de desarrollo, pero que perpetúa una lógica de sacrificio ambiental y social. Lejos de contemplar la participación de las poblaciones locales, estas políticas han avanzado sin procesos de consulta, generando conflictos territoriales, pérdida de biodiversidad y desplazamientos forzados. El artículo propone repensar el ordenamiento territorial desde una perspectiva socioambiental, que contemple la diversidad de actores, conocimientos y formas de habitar históricamente presentes en el territorio.

Palabras clave: Ordenamiento territorial; Extractivismo; Comunidades; Políticas de Estado

Abstract

This article analyzes the territorial planning process in the Bajos Submeridionales region, a vast area of Argentina's Gran Chaco that has been historically shaped by State policies aiming to transform it into a productive space. Since the late 19th century, national, provincial, and local governments, together with international organizations and private actors, have promoted extractive development models that reconfigure landscapes and ways of life, disproportionately impacting Indigenous and peasant communities. Grounded in extensive



fieldwork and the analysis of primary and secondary sources, the article describes various strategies of territorial intervention—ranging from hydraulic infrastructure to the expansion of agribusiness through genetic engineering and deforestation. It also offers a critical examination of the Plan Director de los Bajos Submeridionales (Master Plan), which is presented by policymakers as a development tool but in practice reinforces a logic of environmental and social sacrifice. These policies have advanced without meaningful consultation with local populations, generating land conflicts, biodiversity loss, and forced displacements. The article calls for rethinking territorial planning from a socio-environmental perspective that includes the voices, knowledge, and ways of inhabiting the territory held by the communities who have historically lived there.

Key words: Territorial planning; Extractivism; Communities; State policies

Introducción

Desde el siglo XIX en adelante, las políticas públicas y programas de desarrollo han ordenado el territorio mediante la implementación de acciones y dispositivos que, de manera coordinada y, muchas veces, concentrada, entre algunos sectores de la sociedad, transforman los paisajes y la vida de las personas que en ellos habitan.

El ordenamiento territorial permite comprender el desarrollo y la cronología de un proceso que involucra múltiples actores y es interdisciplinario, intergubernamental y planificado. En este contexto, los intereses en juego tienden a encontrar procesos de negociación, disputa y consenso, lo cual facilita la formulación de una política de Estado destinada a gestionar el espacio intervenido. En otras palabras, la implementación de acciones, infraestructuras y dispositivos, junto con otros modos de intervención en los territorios, mediante una planificación sostenida a largo plazo, convierte este ordenamiento en una política de Estado (Gudiño, 2015).

En tal sentido, tal como veremos en las próximas páginas, el proceso de intervención sobre gran parte del territorio argentino que conforma la región de los Bajos Submeridionales, se realizó mediante una política de Estado que supuso, y aún propone, una orientación, dirección e intervención tendiente a transformar ese espacio, muchas veces considerado «improductivo» en un área factible de ser explotada. La región que conforma a los Bajos Submeridionales está integrada por el sudoeste de la provincia del Chaco, el norte de la provincia de Santa Fe y el sudeste de Santiago del Estero. Dicha área, que comprende cerca de 8 millones de hectáreas, presenta características propias de un humedal, uno de los más grandes de Argentina, donde el régimen de inundaciones y sequías, con suelos salinos, boscosos en algunas áreas y de grandes extensiones de pastizales, da características particulares que la vuelven una zona de constantes intervenciones sociales, ambientales, ecológicas, productivas, económicas, entre otras (Álvarez y Castilla, 2025).

La continuidad de estas intervenciones de manera estable, coherente y continua nos ha permitido pensar en el proceso de transformación territorial como una política de Estado de carácter extractiva, que permanece a pesar de los gobiernos locales, provinciales, nacionales e internacionales (Cueto y Guardamagna, 2011). Si bien las intervenciones de los Bajos, tal como veremos a continuación, se desarrolla desde el proceso de expansión colonial y conformación del Estado Nación, los modos de intervenir y omitir dichas intervenciones siempre han estado vinculados a la búsqueda de extracción de recursos, bienes comunes y saberes

locales, proceso que afecta diferencialmente el ambiente y a sus habitantes, fundamentalmente campesinos e integrantes de comunidades indígenas.

La conversión de estas áreas en zonas de sacrificio se efectivizó a través de un proceso continuo de desmontes, incendios, acaparamiento de tierras y aguas a partir del cual se ha buscado aumentar la producción agroganadera y forestal mediante la implementación de diferentes ingenierías que lo permiten. Tal como sostiene Haesbaert (2014), pensar el ordenamiento del espacio implica analizar los vínculos entre este y el poder, en relación con los procesos concretos de territorialización mediante los cuales dicho espacio se produce y configura a partir de las prácticas políticas y de los actores intervinientes. En palabras del autor “resulta prácticamente redundante hablar de territorio y ordenamiento territorial, pues todo territorio implica algún tipo de control y, por lo tanto, de imposición de un determinado grado o nivel de orden/ordenamiento” (Haesbaert, 2014, p. 14).

En el desarrollo de nuestras investigaciones y ponderando la importancia de la técnica en el proceso de producción del territorio, partimos de entenderlo como un espacio apropiado y conformado por un conjunto indisociable de acciones y objetos (Lefebvre, 1991; Santos, 2006). Es en dicho territorio que las relaciones de poder, en permanente configuración, generan múltiples territorialidades en tensión, donde los diversos actores e intereses se desarrollan y disputan por el uso, control, acceso y organización de ese espacio (Gorenstein y Ortiz, 2016; Manzanal, 2017; Raffestin, 2011). Por ello, en el presente trabajo nos proponemos analizar las políticas de Estado implementadas en la región que conforman los Bajos Submeridionales desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, entendiendo a dicho proceso como una estrategia de intervención y ordenamiento mediante el cual se busca ampliar la frontera extractiva en detrimento del ambiente y las poblaciones locales. En tal sentido, analizaremos de qué manera los actores gubernamentales y no gubernamentales han configurado sus estrategias de intervención a partir del acaparamiento de tierras y acumulación por desposesión (Harvey, 2004), donde se ponen en juego acciones, discursos, dispositivos e ingenierías de poder que (re)territorializan, material y simbólicamente, las dinámicas que se dan en los Bajos Submeridionales (Haesbaert, 2011; 2013).

De esta manera, a partir de lecturas vinculadas a la geografía crítica y la ecología política, analizaremos la complejidad y el entramado de relaciones, actores e intereses que, a lo largo del tiempo, han transformado esta región hidrosocial y se han apropiado de bienes comunes mediante la implementación de políticas e infraestructuras. Entendemos a este territorio hidrosocial como una construcción socioespacial derivada de relaciones de poder, saber y prácticas materiales en torno al agua. Desde esta perspectiva, analizamos cómo los conflictos, las infraestructuras y las políticas afectan la producción desigual de los bienes comunes y la vida, partiendo de concebir al territorio, no solo como un espacio físico, sino también como una red dinámica donde se disputan usos y formas de acaparamiento a lo largo de diversos procesos históricos, institucionales y ambientales (Boelens y Arroyo, 2013; Merlinsky, 2020; Swyngedow, 2004; Villamizar y Pizarro, 2017).

Para ello, mediante el uso de fuentes primarias —entrevistas en profundidad y virtuales realizadas a pequeños productores, referentes de comunidades indígenas, técnicos de organismos estatales y representantes de organizaciones campesinas—, así como técnicas de observación participante llevadas a cabo durante recorridos por territorios afectados, visitas a comunidades, asambleas y encuentros públicos, complementamos el análisis con fuentes secundarias. Estas incluyen documentos gubernamentales, informes técnicos, material periodístico, estudios académicos y estimaciones agrícolas. Dicho *corpus* se conformó, prin-

principalmente, a partir de los trabajos de campo que venimos realizando de forma sostenida desde hace más de una década en diferentes zonas del Gran Chaco argentino.

A partir de esta metodología, estructuramos el artículo en tres apartados, además de esta introducción y las reflexiones finales. En el primer apartado, revisamos el proceso de expansión y colonización de la región que conforman los Bajos Submeridionales en el área del Gran Chaco argentino desde finales del siglo XIX hasta mediados del XX. En el segundo apartado, analizamos aquellas políticas de intervención gubernamental que configuraron este espacio como un territorio a ser explotado para la producción agroganadera y forestal. En el tercer apartado, nos centramos en describir el proceso mediante el cual se creó el Plan Director que en la actualidad propone obras de intervención en este territorio. Recuperamos, para ello, los debates que surgieron en su conformación y que dan sustento a la propuesta extractiva que se plantea como una política de Estado tendiente a (re)ordenar este territorio.

La colonización del espacio del Gran Chaco

Históricamente, la región chaqueña ha sido objeto de ordenamientos territoriales que han buscado definir estas tierras como espacios productivos y susceptibles de ser explotados (Schmidt y Castilla, 2022). En tal sentido, proyectos agropecuarios, forestales y tanineros, principalmente, se instalaron en la zona a partir de la obtención de tierras fiscales e intervenciones técnicas por parte del Estado, destinadas a diferentes sectores capaces de desarrollar estas actividades.

Los avances territoriales sobre estas áreas estuvieron mediados y, en algún punto asegurados, por la previa expansión militar a partir de la cual el Estado argentino, desde el siglo XIX, se impuso en gran parte de los territorios, transformando los ambientes y sometiendo a la población originaria que allí habitaba (Oszlak *et al.*, 1982). Así fue como, a través del establecimiento de la línea de fortines y reducciones se fue gestando este espacio de control y acaparamiento de bienes comunes y mano de obra indígena (Spota, 2009).

A comienzos del año 1850, se dio un proceso de incorporación de estos territorios al mercado mundial, refiriendo áreas económicamente periféricas para la producción de materias primas sobre territorios chaqueños (Rossi, 2004). Un ejemplo de ello refiere a la zona comprendida entre el río Salado y la provincia del Chaco, que cambió su perfil a partir de la expansión socioterritorial sobre esta región y del acaparamiento de los recursos hídricos provenientes, fundamentalmente de la cuenca del Salado, mediante la permanente expulsión y acorralamiento de las comunidades indígenas que habitaban los bosques lindantes a dicha cuenca (Rossi, 2004). A ello se sumó la importancia que adquirió la incorporación del ferrocarril, lo que permitió acceder a dichos territorios, hasta ese momento poco explotados, y cambiar patrones de producción y consumo.

En este permanente (re)ordenamiento territorial, las tierras que se ubicaban de Matará al sur —donde hoy se emplaza el departamento Juan Felipe Ibarra en la zona de Santiago del Estero, que integra la región de los Bajos Submeridionales—, fueron estratégicas durante este periodo dado que, en esa región se encontraban los «campos del Salado» (Rossi, 2007) utilizados para la producción ganadera, y que también tenían la particularidad de ser un área con una mata boscosa cubierta de quebrachos, algarrobos, talas y otras especies características de esta región, que eran cada vez más demandados en el mundo junto con productos agrícolas como azúcar, arroz, trigo y maíz.

En tal sentido, como establece Rossi (2007, p. 9) “las tierras de Matará aparecen como estratégicas en el nuevo proyecto económico provincial”. En ellas se planteaba la posible

construcción de un puerto que permitiera la navegación por el Salado y la comercialización de los productos de la región. Para ello, durante el año 1858, la incorporación de hombres, financiamiento y recursos nacionales y provinciales estaban destinados a estudiar la zona y realizar obras hídricas como diques y canales en la provincia de Santa Fe. Para efectuar este proyecto, mediante la Empresa de Navegación del Salado se expropiaron cerca de 100 leguas cuadradas sobre la costa en ambas márgenes (Rossi, 2004; 2007).

En este escenario, mediado por un contexto económico con fuertes intereses geopolíticos internacionales y un desarrollo militar por parte del Estado nacional, en los diferentes territorios del país se proponía una avanzada sobre territorios «desiertos e improductivos» con el fin de convertirlos en tierras prometidas para la civilización y el progreso mediante las transformaciones técnicas e infraestructurales (Brac, 2017; Wright, 2003). A partir de 1862, en el territorio de la actual provincia del Chaco, con la unificación de los mandos dentro de las fuerzas armadas del Estado, se establecieron las acciones que permitieron la avanzada de la línea de fortines frente a la resistencia indígena a partir de la necesidad de acaparar mayor cantidad de territorios (Maidana, 2012).

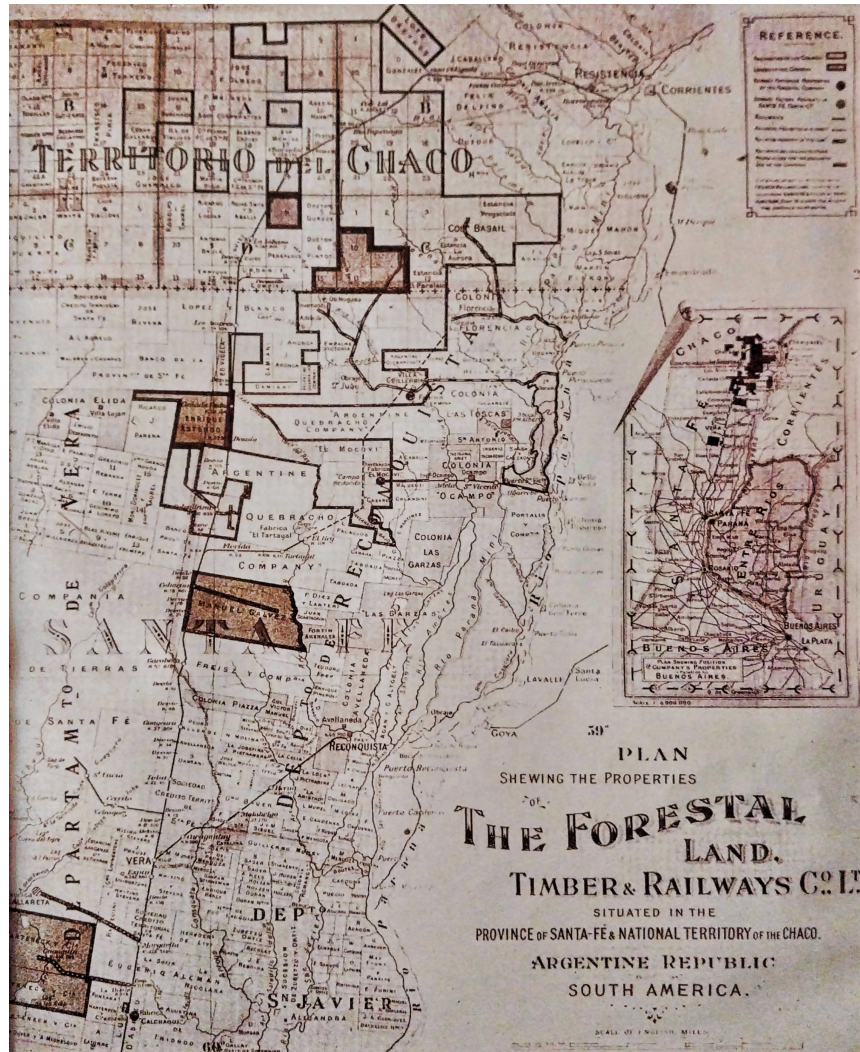
De tal manera, los límites provinciales avanzaron bajo diferentes gobernaciones y en el caso de Santa Fe, en 1886, se trazó el límite norte en el paralelo 28, actual frontera geopolítica con la provincia del Chaco (Brac, 2006). En 1872, esta estrategia le había permitido al ejército avanzar hacia la frontera fluvial del río Bermejo, a partir del proceso conocido como la Pacificación del Chaco a manos del General Victorica (Giordano, 2004). Ello derivó en un esfuerzo económico y militar, a partir del cual resultaba necesario e imprescindible para la Nación argentina ocupar y controlar estos territorios para acaparar la producción y población que en ellos se encontraban (Castilla, 2018). Aquel territorio, considerado desierto e indomable, pasó a ser un espacio en el que se podrían instalar diferentes estancias, ingenios y obrajes a través de una política de ocupación territorial que constó de numerosas expediciones militares a pesar de ser un territorio «hostil» y «traicionero» por su población y ambientes (Giordano, 2004).

Para esta década (1870), la compraventa de tierras en la zona del denominado Chaco Chico (que comprendía los límites del este santiagueño con Santa Fe) a particulares y compañías comerciales interesadas en la explotación maderera que podía desarrollarse en esa zona, representó un total de 250.000 hectáreas, entre las que se incluían tierras fiscales (Rossi, 2007). En 1884 se iniciaron las expediciones a la región chaqueña en virtud de la Ley 1.470, con el propósito de desplazar a los pueblos indígenas y promover una verdadera colonización en la zona (Rossi, 1970). Esta colonización contemplaba la posibilidad de navegar por las aguas del río Bermejo, construir una línea férrea que conectara la zona y desarrollar caminos nacionales para facilitar el transporte de los productos obtenidos en la región.

En dicho contexto, algunas comunidades pasaron de ser cazadoras, pescadoras y recolectoras a trabajar como peones en diferentes sectores productivos como las cosechas, entre otros. Esto provocó, sin lugar a duda, el mayor cambio cultural: la transición de un modo de vida nómada a uno sedentario y un proceso de proletarización y dependencia por parte de las comunidades que serían despojadas paulatinamente de sus medios de subsistencia (Trincheró, 2009). Para finales de la década de 1890, se instaló en la región la empresa La Forestal, dedicada a la explotación de bosques de quebracho. Según sostienen Carlino y Carrió (2012), para 1910 la empresa contaba con 300 kilómetros de vías férreas que alcanzaban una superficie aproximada de 633.385 hectáreas, de las cuales extraían cerca de 200.000 toneladas de quebracho por año que, a partir de la incorporación de las

tierras de la zona de los Bajos Submeridionales, lograron aumentar su capital e incorporar 500 kilómetros más de vías y sumar en total 2.320.000 hectáreas entre la provincia del Chaco y Santa Fe (Figura 1).

Figura 1. Mapa en el que se visualiza parte del territorio ocupado en la región



Fuente: mapa elaborado por La Forestal expuesto en la Biblioteca del Tanino, en la localidad de la Gallareta, provincia de Santa Fe. Fotografía de archivo propio de trabajo de campo, septiembre de 2024

Paralelamente, en esta área el algodón comenzó a cobrar preponderancia. Si bien se desconoce exactamente dónde fueron las primeras siembras, se atribuye su comienzo en la zona a un agricultor de la Escondida en 1895 y más adelante, en 1900, en la Colonia Benítez. En 1904 el Ministro de Agricultura de la Nación promocionó este cultivo a partir del reparto de semillas e información para las familias productoras de la región (Moglia, 2019). Asimismo, desde 1870 en adelante, la llegada de migrantes para la obtención de tanino generó la creación de nuevas poblaciones y empresas que se desplegaron a la par de las líneas férreas que iban construyendo sobre los montes nativos. A partir de 1916, la región chaqueña se dedicó intensamente a la extracción de tanino y se convirtió en uno de los territorios más degradados por el extractivismo de esta industria (Dal Pont y Ordoqui, 2005).

Con la culminación de la Primera Guerra Mundial (1918), la expansión del cultivo de algodón comenzó a definirse como promisorio para las nuevas colonias que allí se instalaban. La necesidad de ganar territorio para ampliar la frontera productiva del algodón adquirió preponderancia en un escenario donde la situación internacional estaba mediada por la guerra, la plaga del picudo —que había generado una gran crisis en Estados Unidos— y el aumento de precios de la fibra de algodón, dado que la sustitución de importaciones ubicaba a la textil, como la segunda industria más importante a nivel mundial (Moglia, 2019). La llegada de mano de obra inmigrante a suelos chaqueños, habilitó nuevas oportunidades agroexportadoras en esta región, que comenzaba a cobrar relevancia por su capacidad productiva.

En este contexto, la regulación de la tierra se realizó durante el primer gobierno de Yrigoyen en 1918, con el objetivo de lograr la estabilidad de los colonos y aumentar las superficies cultivadas (Almirón, 2017). No solo fue la mano de obra inmigrante la que permitió el crecimiento de esta industria, sino que también estuvo garantizada por la proletarianización de los indígenas en las reducciones. Sin embargo, esta incorporación forzada no fue aceptada sumisamente por las comunidades, llevando a importantes manifestaciones étnicas. La Reducción Napalpí es reconocida en la historia argentina debido a que, el 19 de julio de 1924, sucedió la mayor masacre indígena tras una huelga de las comunidades y pequeños productores que trabajaban en las cosechas (Gómez, 2009).

Al año siguiente de la masacre de Napalpí, en 1925, comenzó una crisis en la industria del tanino, mientras que el algodón alcanzó un auge aún mayor, el cual encontraría un límite durante la década de 1960, a partir de la incorporación de tejidos sintéticos. Esto produjo una grave crisis en el sistema productivo del Gran Chaco, donde sus dos industrias más fuertes —tanino y algodón— encontraron un quiebre. Sin embargo, el caos y las necesidades generadas por la Segunda Guerra Mundial reavivaron la búsqueda de productos primarios a nivel internacional.

En este escenario, la región chaqueña contaba con amplias superficies de zonas boscosas de las cuales se podía extraer leña y carbón que sirvieron como principales sustitutos de los combustibles minerales. Así, grandes hectáreas de bosques de quebracho fueron eliminados, primero en Santa Fe, y más adelante en Chaco y Santiago del Estero, tanto para la extracción de tanino como para la elaboración de durmientes y postes. Asimismo, la desaparición de esta industria estuvo mediada por la disminución de las fuentes de trabajo y la emigración de gran parte de su población, lo que generó, a mediados de la década de 1940, una caída demográfica y el cierre de fábricas y pueblos tanineros. De este modo, el algodón y la ganadería fueron ganando cada vez más terreno ante la retirada de La Forestal de esa zona. Ello permitió definir las áreas de explotación agroganadera en la provincia, aunque, tal como establece Zarrilli (2008), la colonización territorial se dio en aquellos espacios donde el régimen climático no brindaba seguridad para la producción agrícola, provocando que, para 1944, gran parte de los productores asentados en estas tierras comenzaran a buscar nuevos lugares donde producir y vivir, dadas las condiciones ambientales que prevalecían en la zona.

La erosión de los suelos fue el principal problema que motivó a que el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, en 1951, cediera más tierras para la explotación algodonera, en aquellos suelos que aún presentaban parches de bosques. Por lo tanto, a partir de una política de deforestación, los colonos ampliaron su capacidad espacial (Almirón, 2017). Así, durante la década de 1950, se inició un nuevo proceso extractivo y de devastación ambiental para el desarrollo agropecuario, que necesitó correr sus fronteras hacia otros territorios por fuera de los límites de la pampa húmeda. Los desmontes para la construcción de caminos

y la instalación de nuevas hectáreas de cultivo generaron un desequilibrio ambiental, sobre todo en territorios en los que prevalecía la alternancia en sus ciclos hídricos, dado que ello fomentó la pérdida de biomasa, la erosión, la salinización de los suelos, la subida de las napas freáticas y la rápida evaporación, entre otras consecuencias (Zarrilli, 2008).

Políticas gubernamentales y configuración de un espacio productivo

Desde 1950, la región sufrió las consecuencias de utilizar las tierras, primero para la extracción maderera y luego para la producción algodonera. Esto se intensificó cuando, producto del remplazo del algodón durante la década de 1960, aumentaron las superficies sembradas con girasol, maíz, sorgo y trigo, principalmente (Moglia, 2019).

Para la década de 1970, se dinamizó nuevamente el cultivo algodonero sobre tierras, antes cubiertas de montes, a partir del corrimiento hacia el oeste del límite agronómico de la sequía, lo cual brindó condiciones aptas para la producción de cultivos que eran considerados poco aptos para estas zonas. Asimismo, las ventajas obtenidas a partir de la compra y venta de tierras fiscales y la entrega de créditos para el desarrollo agropecuario por parte del gobierno nacional, facilitaron la expansión de las fronteras de la industria algodonera (Dal Pont y Ordoqui, 2005). En esta misma época (1968), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)¹ implementó el programa de Producción de Algodón y su Mejoramiento Integral para revertir la crisis en el campo, y el gobierno provincial del Chaco creó el Instituto del Desmonte para avanzar sobre territorios con superficie boscosa y habilitar nuevas áreas de cultivo, con la finalidad de incrementar la producción para comercializar en el mercado interno y aumentar la cantidad de exportaciones (Almirón, 2022; Lattuada, 1986).

En tal sentido, una de las primeras intervenciones del Estado nacional que refieren a esta región son de 1972, cuando las estrategias de acción tenían que ver con la posibilidad de evacuar excedentes hídricos y lograr un manejo de suelos acorde a las necesidades de los productores en estos territorios (Bajos Submeridionales: el ambicioso plan [...], 2022). Así, a mediados de 1970, el gobierno argentino buscaba reconvertir e impulsar al agro mediante el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, a partir de la incorporación de hectáreas en el centro oeste y noroeste chaqueño y en relación con un plan de colonización del impenetrable y la zona de los Bajos Submeridionales aquí analizada, para lograr nuevos asentamientos y contener a la población que allí habitaba. Tal como establece el documento del Plan Trienal (Poder Ejecutivo Nacional, 1973, p 102):

Este proyecto, que requerirá la concertación de las provincias interesadas como paso previo a su puesta en marcha, permitirá la consolidación y reafirmación de la producción nacional, incorporando hombres y tierras a la moderna explotación de cereales y carnes. El área del proyecto abarca el aprovechamiento eficiente de 20 millones de hectáreas, que cubren parte de las provincias de Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe, por medio del uso racional de la tierra, en función de sus características ecológicas y mediante la incorporación de nuevas técnicas de manejo de suelos y rodeos. Toda esta extensión en la actualidad es inexplorada o malamente aprovechada.

Este plan, fundamentado en la aparente necesidad de producir alimentos para un mundo que, según sus promotores, atravesaba una «creciente carencia», planteaba diversas estrategias para ampliar la zona productiva en estos territorios. En primer lugar, proponía des-

1 El INTA es un organismo público descentralizado con autarquía operativa y financiera, que se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Bioeconomía del Ministerio de Economía de la Nación.

montar el 70% del territorio para, posteriormente, implantar pasturas destinadas a la cría y engorde de ganado, así como fomentar el cultivo de sorgo, un cereal adaptado a las condiciones secas de la región. De manera paralela, el plan contemplaba la construcción de infraestructuras para aprovechar el agua de lluvia y las reservas subterráneas, así como la instalación de represas, alcantarillados y caminos, entre otros. Finalmente, esta propuesta buscó implantar ganado con base en cruzamientos alternativos que pudieran adaptarse a estos suelos y alcanzar así la plena producción en la década de 1980, elevando el valor de la cadena a 500 millones de dólares por año a partir de esta incorporación ganadera, junto con la producción de sorgo, fundamentalmente.

Es importante destacar que gran parte de las obras se planificaron en un escenario donde reiteradas inundaciones, entre las que se destacan las de 1966 y 1973, afectaron a gran parte de los territorios que conforman los Bajos Submeridionales. En este sentido, comenzaron a implementarse una serie de obras de infraestructura provinciales y nacionales para mejorar caminos rurales, canales, desagües, ensanche y nuevos puentes, terraplenes, entre otra serie de transformaciones tendientes a expulsar el agua de este humedal (Rohrmann, 2023). Asimismo, fue en 1973 cuando las gobernaciones de Chaco, Santa Fe y Santiago del Estero, comenzaron a realizar una serie de estudios en la región para planificar estrategias en pos de evitar nuevas afectaciones climáticas. De esa manera, durante los años siguientes, mediante convenios y leyes que los ratificaban, comenzaron a establecer comités de gobierno conjuntos.

En el año 1975, se creó el Plan General de Manejo, mediante el cual se proyectaron obras regionales y, dos años después, sin la participación del gobierno nacional, se firmó un acuerdo entre las tres provincias que dio lugar a la creación de la Comisión de Supervisión y Coordinación del Plan Matriz de Obras para la región de los Bajos Submeridionales (Bajos Submeridionales: el ambicioso plan [...], 2022). En 1982, los tres gobiernos aprobaron las obras para aumentar el caudal de Tapenagá, Paraná y línea Golondrinas y, en 1986, aprobaron el Programa de Bajos Submeridionales (PROBASU), aunque las inundaciones seguían afectando a esta región (Rohrmann, 2023).

La expansión de las fronteras agrícolas requirió tanto disponibilidad de agua como una red de caminos adecuada que se reflejaron en el territorio de los Bajos Submeridionales a partir de una serie de obras hídricas, gestionados en esta década (Instituto Nacional del Agua, 2017). Al respecto, Giraut *et al.* (2001) han criticado los trabajos de canalización iniciados durante la década de 1970, señalando justamente la intervención en territorios donde no se había planificado de manera adecuada dicha política pública.

Ahora bien, en aquellos lugares donde los obrajes forestales habían dejado campos pelados de árboles —aunque no despoblados de actores locales—, la frontera agrícola encontró un lugar para explotar, primero, en la década de 1970, con productos de secano —como sorgo, maíz, algodón, entre otros— y, durante la década de 1990, con productos transgénicos como la soja, principalmente (Desalvo, 2015). Es importante destacar que, hasta el primer momento (1970) el modelo de explotación agropecuaria tenía un sistema de rotación que iba de la agricultura a la ganadería, mientras que en la década siguiente (1980), a raíz de una reducción en los valores de la hacienda y alza de precios internacionales de cereales como el maíz, se generaron transformaciones que implicaban la rotación y roturación de pastizales para expandir las áreas de cultivo (Aguilar *et al.*, 2016). En esta misma década, una gran sequía en la zona obligó a muchos productores a generar alternativas a sus producciones, como es el caso de una familia de Guardia Escolta en la provincia de Santiago del Estero, que producía queso y crema en su tambo, pero luego de un largo periodo de escasez

de agua y la clausura del tren, tuvieron que generar otras estrategias productivas:

En el año 1980 dejé el tambo, ese año hemos tenido un año seco como ahora, y dejamos diciendo por tres o cuatro meses y después terminamos dejando. Nosotros acá hacíamos queso y después entregábamos crema en Guardia Escolta... nosotros sacábamos mil litros de leche por día... por acá venía el tren y depositábamos ahí todo, ahora ya el tren no pasa... solo pasa por Bunge y Born, Cofco, y otras empresas... pasa el Belgrano Cargas, no es para pasajeros... acá ahora hay maíz, algodón... (Comunicación personal con un pequeño productor de Guardia Escolta, septiembre 2024)

Ahora bien, mientras que en 1991, mediante la Ley Provincial 10.714 se creó el Consejo Regional de Bajos Submeridionales en Santa Fe (Ley Provincial 10.714/1991), que incorporó al Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda, los precios de las *commodities* en el mercado internacional promovieron el abandono de los empresarios de estas tierras. Según sostienen Paz *et al.* (2015) durante esta década y la siguiente, principalmente 1994-1998, en gran parte de los Bajos Submeridionales, los empresarios algodoneros abandonaron grandes superficies de tierras, tras derrumbarse los precios internacionales del algodón, quedando esas tierras disponibles a bajos costos para el cultivo de la soja. La aprobación de la soja resistente al *Roundup Ready* (RR), en 1996/1997, cuando la superficie sembrada en la provincia de Santiago del Estero era de 130.000 hectáreas, pasó a ser de 1.123.180 hectáreas en la campaña de 2023/2024, en Chaco el cultivo aumentó de 123.000 a 637.470 hectáreas y en Santa Fe de 2.543.200 a 3.060.735 hectáreas respectivamente (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, s.f.). La tendencia de la expansión sojera, principalmente, pero también de otros cultivos en la provincia, indican una ampliación de la superficie sembrada gracias a la tecnificación que permitió el cultivo sobre esas tierras.

En 2002, se sancionó la Ley Nacional 25.688 de Gestión Ambiental del Agua (Ley Nacional 25.688/2002), la cual instaba a la creación de comités de cuencas, creándose así el Consejo Hídrico Federal conformado por los organismos hídricos provinciales y de la Nación, y que fue reconocido por la Ley Nacional 26.438, del 2008, en la que se ratifica el Acta Constitutiva Del Consejo Hídrico Federal (COHIFE) (Ley Nacional 26.438/2008). Ese mismo año, se suscribió un acuerdo de cooperación mutua entre las provincias de Chaco y Santa Fe, con el objeto de manejar conjuntamente las cuencas interprovinciales de los Bajos Submeridionales y Tapenagá.

Esto, no solo se observó en la transformación de los paisajes, sino también en la pavimentación de rutas, la instalación de industrias y en la disminución de la población que se veía acorralada y expulsada conforme avanzaba, sobre estos territorios transformados, la frontera agroganadera. En los trabajos de campo realizados en la región desde 2024, pudimos observar que empresas como Cofco, Unión Agrícola de Avellaneda, Bunge, Aceitera General Deheza, entre otras, instalaron acopiadoras —como se observa en la Figura 2—, que se mezclan con las desmotadoras, plantas de procesamiento y superficies sembradas con productos transgénicos que ocupan espacios que, en otro momento, habían estado cubiertos de bosques.

Es importante destacar que, mientras el productor de Guardia Escolta sostiene en la entrevista antes mencionada no contar con el tren para trasladarse o enviar sus productos de un punto a otro de la provincia, dichas empresas poseen múltiples conexiones que posibilitan el transporte vial, ferroviario y marítimo.

Figura 2. Empresas transnacionales ubicadas sobre la Ruta Nacional N° 98 en la localidad de Bandera, Santiago del Estero



Nota: empresas del agronegocio: a) Unión Agrícola de Avellaneda; b) Bunge; c) Cofco

Fuente: archivo propio de trabajo de campo, septiembre 2024

Nuevas políticas con las ideas prístinas de ordenamiento territorial

Tal como hemos descrito hasta aquí, el ordenamiento territorial por parte del Estado nacional ha imperado en las lógicas tendientes a transformar los territorios del Gran Chaco desde el siglo XIX en adelante. Fue primero mediante el proceso de la «colonización» y «pacificación» del ambiente y sus poblaciones, que se incorporaron industrias agroganaderas y forestales que arrasaron con gran parte de los bienes comunes. Con el transcurso de los años, los planes de ordenamiento no han cambiado su estrategia y durante las décadas siguientes, la incorporación de técnicas e infraestructuras se impuso para convertir estos territorios «improductivos» en zonas de sacrificio.

Durante la década de 1970, los planes gubernamentales nacionales y provinciales reafirmaron que la zona de los Bajos Submeridionales era un área susceptible de ser explotada. Desde entonces, la deforestación de los montes de la región, que aún quedaban en pie, continuó bajo la política de destrucción, a medida que se expandía la frontera por estos suelos. Tanto es así que, entre 1998 y 2024, se desmontaron en las provincias de Santa Fe, Santiago del Estero y Chaco, más de 3 millones de hectáreas de bosques nativos que, junto con los incendios que se registran y se observan en estas tierras (Figura 3), provocan el acorralamiento y transformación de la población y sus prácticas productivas (Schmidt y Castilla, 2023).

Figura 3. Incendios en la región de los Bajos Submeridionales



Nota: a) incendio en la banquina de la Ruta Nacional N° 89 que conecta a la provincia de Santiago del Estero con Chaco; b) focos de incendio en la margen de la Ruta Nacional N° 98 que une a las provincias de Santa Fe con Santiago de Estero

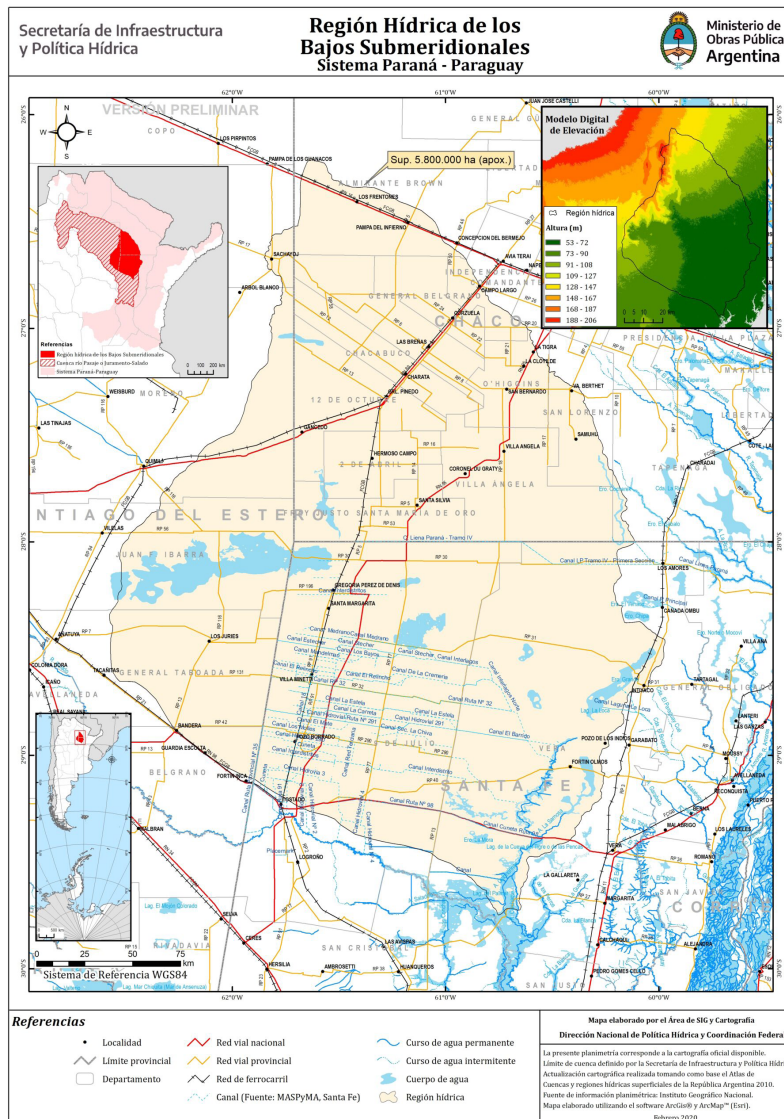
Fuente: archivo propio de trabajo de campo, septiembre 2024

Este avance extractivo coincide con la generación del Plan Estratégico Territorial (PET) que, durante 2018, consolidó un instrumento en pos de planificar las políticas nacionales y de ordenamiento, respecto a las inversiones públicas y privadas que proyectarían la gestión o intervención estatal en el país hasta el 2030. Es importante destacar que en este plan se despliegan los lineamientos generales nacionales, pero también se analizan los principales indicadores socioeconómicos y productivos de cada una de las provincias y las potencialidades para ellas. En dicho documento, el modelo deseado para las provincias de Santa Fe, Santiago del Estero

y Chaco establece, como principales desafíos, la posibilidad de ordenar el territorio a partir del mejoramiento de las infraestructuras, fundamentalmente vinculadas a la inserción regional mediante el mejoramiento y creación de nuevas vías de circulación, así como también la creación de infraestructuras tendientes a distribuir y ordenar el acceso y uso de las cuencas hídricas, subterráneas y superficiales. En tal sentido, una de las zonas de acción prioritaria refiere al área que conforman los Bajos Submeridionales y en la cual confluyen las tres provincias mencionadas.

Entre las obras se destacan el mejoramiento y pavimentación de rutas provinciales y nacionales, la recuperación de puertos estratégicos como el de Reconquista y Villa Ocampo, en Santa Fe, y la búsqueda de generar una tasa de crecimiento anual con base en las producciones regionales tales como la agroganadera y forestal. Cabe resaltar que estos proyectos coinciden temporalmente con la creación del Plan Director de los Bajos Submeridionales (PDBS) (Figura 4), que mencionaremos más adelante, y donde uno de los principales referentes e impulsores de su concreción fue el entonces gobernador de la provincia del Chaco, Jorge Capitanich.

Figura 4. Mapa de la región de los Bajos Submeridionales



Fuente: Entidades de Cuencas Interjurisdiccionales(s. f.)

Por ello, antes de avanzar en el PDBS nos interesa resaltar dos datos relevantes que figuran en el PET de la provincia del Chaco, elaborado en 2013 durante la gestión de Jorge Capitanich, y que da cuenta de la senda por la cual se pensaba (en la actualidad reciente) este territorio. El primer dato refiere a que se reconoce el área de los Bajos como una zona “casi poblada” donde las principales características ambientales de este territorio hidrosocial lo vuelven un espacio donde “estas características afectan la productividad y las posibilidades de desarrollo socioeconómico de los productores” (Gobierno de la Provincia del Chaco 2013, p. 95). Es decir, en torno a estas dificultades la propuesta de gobierno a largo plazo sería la de generar asistencia técnica e inversiones para la consolidación de políticas e infraestructuras tendientes a incrementar la producción en la zona, fundamentalmente “actividades ganaderas y forestales en 100.000 ha para en conjunto con las actividades ganaderas, garantizar materia prima en forma sostenible para abastecer a las industrias de arrabio, tanino y carbón y, al mismo tiempo, generar madera aserrada de calidad” (Gobierno de la Provincia del Chaco 2013, p. 95).

Un segundo aspecto, relevante dado que posteriormente fue incorporado en el PET nacional de 2018, refiere a que la orientación regional ha estado históricamente dirigida a integrar esta zona a través de la “construcción de obras de mejoramiento vial que garanticen la conectividad del área”. Dichas intervenciones se fundamentan en la expectativa de fortalecer la “competitividad de los agentes económicos, al habilitar un acceso directo al puerto de Barranqueras y a la Hidrovía para la producción del sur de Chaco y del noreste de Santiago del Estero” (Gobierno de la Provincia del Chaco 2013, p. 95). Es decir, tal como venimos describiendo, el ordenamiento de esta región se planificó en este período —y desde décadas atrás— en los documentos oficiales en relación con la capacidad productiva de la agroindustria, fundamentalmente, a partir de negar a la población local y planificando estrategias económicas y de circulación tendientes a exportar lo generado a mercados internacionales mediante vías navegables.

Esto no resulta casual si nos detenemos en los lineamientos que concretó el PDBS durante el 2018, cuando, mediante la planificación de un conjunto de obras de infraestructura, se trazaron los parámetros que crearon el Comité Interjurisdiccional de la Región Hídrica de los Bajos Submeridionales (CIRHBAS), conformado por las provincias que componen esta región, junto con el gobierno nacional, a partir del cual se propuso ordenar y manejar los territorios y flujos de agua y transporte.

El cambio de gestión, en el año 2019, implicó redefinir algunas cuestiones, aunque aún no se había resuelto aspectos centrales como por ejemplo el espíritu del proyecto, su incidencia y las hectáreas que comprendía. Al respecto, un técnico del entonces Ministerio del Interior de la Nación Argentina que entrevistamos en el año 2023, nos comunicaba lo siguiente:

El Ministerio entra en este tema desde la gestión pasada, con el gobierno anterior que se arma el CIRHBAS y ahí un poco la idea original es intervenir ahí, un poco a raíz de la frase [del ex-presidente] Macri donde dijo ‘hay lugares donde falta agua y lugares donde sobra agua’. Ahí se interviene y está la discusión, que está acá abierta y tengo constantemente sobre si es meramente la expansión de la frontera agrícola o si también es la idea de intervenir para mejorar la vida de los habitantes de ahí. Esa es una tensión que está. Está presente. Ahí en el convenio original no da cuenta de las cuestiones ambientales, entonces desde nuestra posición estamos de acuerdo con que el tema medioambiental es super importante, pero el tema es que no está escrito (...) La dinámica del comité es de tensión, hay un historial de intereses contrapuestos y eso se evidencia (...) se tomó algo que estaba ideado de otra gestión con una mirada completamente productivista, de expansión de frontera y se está tratando de poner otra impronta. Si es lo deseable, no lo sé. (Comunicación personal con un técnico del Ministerio del Interior, mayo 2023)

Otro de los puntos debatidos ampliamente tuvo que ver con definir qué territorios integran esa región y cuáles eran los límites que se iban a fijar en tal sentido. La discusión giró en torno a la cantidad de hectáreas que abarca el área que conforman las tres provincias. Este debate, no solo buscaba incrementar las posibilidades de financiamiento por parte de cada gobernador para realizar obras de infraestructura e intervención territorial, sino que también le permitiría definir un espacio susceptible de ser ordenado para su explotación. Al respecto, el técnico del Ministerio nos decía lo siguiente:

Hay dos debates, uno que es el que salió publicado más veces de 5.4 y después 8.8 y 8.0 de hectáreas. Eso es algo del Capitanich, decir que son 8 y no son 5. Como no está explicitado en el convenio... nosotros vamos por 8 millones de hectáreas (...) el ministro habla de 8. Capitanich habla de la cuenca. (Comunicación personal con un técnico del Ministerio del Interior, mayo 2023)

En tal sentido, algunos de los autores que analizan esta zona establecieron extensiones diferentes sobre el área que comprende esta región y encontramos cifras que van desde los 2 millones de hectáreas (Paytas *et al.*, 2015), 3.3 millones de hectáreas (Matteucci *et al.*, 2007), 5 millones de hectáreas (Bajos Submeridionales: el ambicioso plan [...], 2022), 5.5 millones (Chiummiento, 2022), hasta 8 millones que es la cifra sobre la cual se configura el PDBS (Castilla y Álvarez, 2024). Al respecto, el entonces gobernador del Chaco, Jorge Capitanich nos comentaba lo siguiente en una entrevista sobre la intervención del Consejo Federal de Inversiones para la realización de un diagnóstico inicial que defina obras y elementos centrales para la intervención en la zona:

En febrero, no recuerdo exactamente la fecha, del año 2019, 2020 justo en el mes antes de la pandemia, hicimos una cumbre de gobernadores incluyendo claramente a Omar Perotti, de Santa Fe y Gerardo Zamora de Santiago del Estero (...). Entonces, lo que nos pareció importante allí y esta fue una propuesta planteé, digamos, la suscripción de un nuevo acuerdo (...). Ese plan integral requería efectivamente una contratación de una firma consultora que se haga cargo de un proceso de carácter participativo (...) pero sobre todo de una multiplicidad de variables que influyen en el comportamiento, no solamente desde el punto de vista de las obras e infraestructura, sino en el desarrollo midiendo el impacto ambiental. Entonces, efectivamente se optó para que el Consejo Federal de Inversiones sea el organismo contratante, con el objetivo de establecer los mecanismos de afectación por proporcional de financiamiento de cada una de las provincias para que efectivamente se haga. (Comunicación personal con Jorge Capitanich, octubre 2024)

Sobre ello, en una reunión que mantuvimos con funcionarios y técnicos del Ministerio de Obras Hídricas de la provincia de Santa Fe, nos comentaron lo siguiente sobre las proyecciones que tienen los actores involucrados respecto de la intervención del Plan Director en estos territorios:

Yo participé en dos gestiones de lo que fue el frente progresista y tenía una mirada más ambiental, después cambió la tercera gestión, ahí poco se integra de forma manera con Chaco y Santiago cambia drásticamente con Perotti y se avanza fuertemente con el plan, pero bueno, obviamente ya con una mirada distinta, ¿no? Pero siempre con el corte netamente productivo. Lo cual hace que las cuestiones que tienen que ver con las políticas, ¿viste? Van cambiando también depende la quién le toca. Pero bueno, aparentemente vamos convergiendo a balancear las cuestiones productivas... que para mí las expectativas son demasiado amplias y muy ambiciosas... Y bueno, y ahí tenemos que estar un poco atentos a de que es un sistema muy muy frágil que no se puede intervenir de manera como había sido pensado quizás en el en el siglo pasado, ¿no? (...) la realidad es que siempre esa demanda, esa expectativa obedece también a esa necesidad que hay de la expansión de la frontera que como ustedes habrán advertido a veces se fundamenta sobre cuestiones

por ahí más económica que lo ambiental. (Comunicación personal realizada a funcionarios y técnicos del Ministerio de Obras Hídricas, octubre 2024)

Es importante destacar que el plan contemplaba, principalmente, la concreción de más de 30 proyectos hídricos y viales, con una inversión inicial de 366 millones de dólares y la disputa por la cantidad de hectáreas que implicaba tenía que ver con el acceso a estos recursos y la posibilidad de transformar paisajes inundables y con riesgo de sequía mediante la realización de canales, alteos², diques, alcantarillas, puentes, acueductos, entre otras obras que manejaban los flujos de agua hacia las cuencas del río Salado y el Paraná, fundamentalmente. En la entrevista el técnico del Ministerio agregó al respecto:

El tema de las obras hay 33 que se están haciendo, se hicieron, se van a hacer... Pero fundamentalmente el grueso sale el plan director. Son 7 u 8 etapas del plan y vamos por el quinto y a partir de ahí se supone que vamos a saber el estado de las obras y se va a publicar. Parte del financiamiento sale de acá, del Ministerio del Interior, Obras Públicas, pero no somos el mayor financiamiento, también Consejo Federal de Inversiones y bueno yo creo que la envergadura va a dar para que sea eso solo y seguramente se pueda tramitar alguno (...) si es que se institucionaliza y promulga el proyecto, se puede pedir alguna asignación específica de algún impuesto y después financiamiento externo, porque es un proyecto que calzaría mucho para los organismos internacionales, eso es elucubración (...) pero sí, es un proyecto que apunta aumentar la producción, entre otros objetivos (...) para volver productiva la región (...) no necesariamente está mal que se vuelvan tierras fértiles y productivas. (Comunicación personal con un técnico del Ministerio del Interior, mayo 2023)

Tal como sostuvo Capitanich en la entrevista, a partir del diagnóstico realizado por el Consejo Federal de Inversiones y la participación de los organismos de gobierno nacional, provinciales y municipales se establecieron los siguientes acuerdos:

Uno de los primeros fue el cambio del número de kilómetros cuadrados o hectáreas existentes y la participación relativa de las provincias, donde nosotros pasamos a tener una participación en el mapa sustancialmente superior al resto de las provincias, pasando de casi 5.4 millones de hectáreas... No me acuerdo exactamente, pero son cerca de 7.9 millones de hectáreas. Entonces, ese aumento del número de hectáreas y el aumento de la proporción relativa por provincias, efectivamente, constituye una configuración distinta. La segunda cuestión es la definición y la identificación de las obras que había que realizar con su consiguiente impacto ambiental. (Comunicación personal con Jorge Capitanich, octubre 2024)

La identificación de las obras y la asignación de áreas prioritarias para intervenir, tanto territorial como infraestructural y genéticamente, ha sido uno de los puntos centrales analizados en otros trabajos de nuestra autoría (Álvarez y Castilla, 2025). En tal sentido, identificamos que las ingenierías del agronegocio posibilitan la transformación productiva de los humedales y otras áreas de significativa conservación por su biodiversidad. Asimismo, facilitan el desarrollo de actividades económicas con la finalidad de usar intensivamente estos territorios. El poder que asumen dichas infraestructuras ha generado, no solo la fragmentación y transformación de las territorialidades existentes y preexistentes, sino también la incorporación de nuevos actores, que con sus diversos intereses y proyectos han visualizado

² Un alteo es una elevación artificial del terreno realizada mediante la acumulación de materiales como tierra, escombros, arena o ripio. Su objetivo principal es elevar el nivel del terreno original, generalmente con fines de prevención de inundaciones, habilitación de construcciones, obras viales o uso productivo. Los alteos se emplean para modificar las condiciones naturales del suelo, sobre todo en zonas bajas, inundables o pantanosas, permitiendo su ocupación. En el contexto aquí referido, generalmente, los alteos provocan impactos ambientales significativos, como alteraciones en el escurrimiento de aguas, afectación de ecosistemas o conflictos con el uso tradicional del territorio.

a estas áreas con un valor estratégico (Herrera Santana, 2019). Dicho esto, y a partir de lo relevado en nuestros trabajos de campo, podemos afirmar que las múltiples infraestructuras que se implementaron y proyectan en esta región, modifican el espacio para apropiarse tanto los bienes comunes, así como también los saberes y mano de obra que en ellos habitan. Capitanich, al respecto, nos comentaba cuáles eran las obras prioritarias que habían identificado a partir de las reuniones realizadas para la confección del Plan Director:

Las primeras eran obras de alcantarillado... Y esas obras de alcantarillado eran sobre la base de los proyectos ejecutivos de cada una de las provincias su capacidad de financiamiento del Ministerio de Interior y del Ministerio de Infraestructura (...) segundo, el tema de drenaje, todo el tema limpieza de canales, que es un tema muy importante, sobre todo en épocas de sequía, que es necesario aprovecharlo para que en época de inundaciones pueda entrenar adecuadamente los canales. Tercero, algunas cuestiones que son, por ejemplo históricos, problemas entre Santa Fe y Chaco, que lo pudimos plasmar en un acuerdo de carácter global para ir resolviendo ese tema, porque a Santa Fe le interesaba obviamente terminar con la ruta N° 3, ensamblar lo que significa un viaducto en todo el paralelo 28, pero que a su vez ahí tenemos un problema desde el punto de vista de la propuesta que hizo la provincia del Chaco con respecto al drenaje, porque teníamos ahí este para drenaje hasta el río Paraná. Las tres líneas que son el Paraná, la Golondrina y la Tepenagá. (...) Entonces, las obras viales de Santa Fe, juntamente con las obras hídricas nuestras, para el ensanchamiento de la capacidad de drenaje por parte de la provincia de Chaco en las tres líneas en forma estructural. (Comunicación personal con Jorge Capitanich, octubre 2024)

Tal y como describe el exgobernador del Chaco, los Bajos Submeridionales fueron y continúan siendo objeto de intervención y de planes de ordenamiento desde el siglo XIX con la finalidad de aprovechar este territorio, sus recursos hídricos y sus tierras. En tal sentido, como ha desarrollado nuestro entrevistado en el fragmento recién citado, la implementación de las tres ingenierías posibilita dicha intervención (Castilla y Álvarez, 2024). Una de estas refiere a la infraestructura, a partir de la que se planifica un complejo entramado de obras que facilita la exportación desde los principales puntos de explotación territorial hacia los mayores puertos del país, en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), una estrategia impulsada desde el año 2000 por gobiernos sudamericanos, organismos internacionales y el sector empresarial, orientada a articular corredores logísticos de escala continental. En este contexto, se prioriza el Corredor Bioceánico Bimodal (ferroviario y carretero), específicamente sobre el llamado Eje de Capricornio, que conecta el norte argentino con puertos de Chile y Brasil, consolidando así los circuitos de exportación del agronegocio y la minería (Castilla y Álvarez, 2024). La segunda ingeniería refiere a las infraestructuras hídricas. Las mismas se expresan en un conjunto de obras de alcantarillado, alteos, canalizaciones, que se desarrollan en el territorio, para las cuales no existen estudios ambientales sistémicos, que prevengan futuros impactos sobre una región de equilibrio frágil y modificaciones ambientales, evidentes en las últimas décadas.

Finalmente, la tercera es la ingeniería genética, mediante la cual, a partir de investigación pública, avanza con múltiples tecnologías que permitirían hacer semillas genéticamente modificadas aptas para sembrar en suelo salino y en condiciones de estrés hídrico, o intervenciones genéticas sobre animales. Durante los últimos años, se conocieron proyectos de expansión agroindustrial sobre los bajos de trigo HB4, caña de azúcar para la producción de etanol, algodón transgénico y cannabis, todas actividades en las que se consolidan corporaciones con una gran concentración del capital, además de los laboratorios donde se realizan experimentaciones con ganado vacuno para generar su adaptación al clima y suelos de la región (notas de campo, octubre 2024).

Es importante resaltar que esta dinámica de incorporación de las ingenierías para la explotación territorial se ha intensificado recientemente con el desarrollo del Plan Director. En palabras de Silvina Batakis, exsecretaria de Provincias del Ministerio del Interior, en una conferencia brindada en el año 2022:

Con las obras finalizadas conferiremos un gran valor agregado a esta explotación primaria. Y esto no solo implica impulsar la obra pública para prevenir inundaciones o sequías, sino también orientar la dirección de la región hacia un enfoque productivo (...) Básicamente, lo que a priori analizamos es que se trata de una zona ideal para la actividad ganadera, aunque también agrícola, y con las obras finalizadas conferiremos un gran valor agregado a esta explotación primaria. Y esto no sólo es impulsar la obra pública para evitar inundaciones o sequías, sino también para perfilar la dirección de la región en un sentido productivo. (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2022)

En tal sentido, la cuestión hídrica se ha presentado históricamente en esta región como un punto central que debía controlarse a partir de lo cual se configuraron diversas políticas públicas provinciales, nacionales e internacionales. Dichas intervenciones han generado una serie de transformaciones que, junto con los efectos del cambio climático —en gran parte producido por dichas alteraciones como son los desmontes, incendios, acaparamiento del agua y contaminación de los suelos, implantación de infraestructuras, entre otras— derivaron en que existan en la región largos e intensos periodos de sequía como el que se desarrolla desde el año 2019, tal como han referido todos nuestros entrevistados.

Esto posibilitó la expansión de cultivos como el algodón en áreas donde antes se encontraban los humedales. De esta manera, mediante la utilización de las tres ingenierías del agronegocio, los territorios son reorganizados y orientados hacia una producción más intensiva, desplazando actividades tradicionales, generando un impacto considerable en las comunidades y sus medios de subsistencia. Al respecto, un diputado provincial de Santa Fe nos comentaba que la intención de muchos funcionarios provinciales, junto con sectores del agro, es la de rehabilitar obras que posibiliten el aumento de la producción en la zona:

La Sociedad Rural de Reconquista, algún legislador y algunos más, están pensando volver a canalizar los Bajos y hacer obras para los productores de la zona. (...) Ámbito de debate hubo, discusiones hubo y nunca se planteó esto... si se le daba lugar a eso era como retroceder mínimo diez años para atrás. (Comunicación personal con un diputado provincia de Santa Fe, agosto 2024).

Es importante mencionar que en estos planes de (re)ordenamiento territorial que se dan en la región desde el siglo XIX hasta la actualidad, no se ha respetado ningún proceso participativo en el que los actores locales expresen sus inquietudes y necesidades, ni se han realizado informes de impacto ambiental. Como ya se ha dicho, en estos territorios habitan integrantes de los pueblos originarios y según establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Estado debe consultarles antes de ejecutar cualquier tipo de obra, emprendimiento o política que pudiera afectar sus vidas. Asimismo, deberían realizarse informes de impacto ambiental desde una perspectiva socioambiental, en el que los actores locales tengan participación efectiva para construir y pensar las infraestructuras y políticas desplegadas, pero, tal como hemos revisado, no forma parte de las dinámicas de intervención territorial. Repensar y problematizar las infraestructuras, en sus diversas formas, es un paso necesario para discutir el modelo del agronegocio y el bienestar de los territorios y personas que en ellos habitamos.

Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas hemos trabajado en torno al proceso de ordenamiento territorial que se realizó por parte de actores gubernamentales locales, provinciales, nacionales e internacionales, al igual que como no gubernamentales vinculados a sectores del empresariado agroganadero y forestal. Mediante una serie de intervenciones sociales, políticas, geográficas, ambientales, infraestructurales, entre otras, la región de los Bajos Submeridionales se va visto organizada en torno a las necesidades productivas —fundamentalmente del agronegocio y la industria forestal— desde el siglo XIX hasta la actualidad.

Dichas transformaciones, no solo fueron a partir de la reconfiguración de los paisajes, sino también de los modos de habitar, conocer, usar y acceder a los bienes comunes de las comunidades locales que, afectadas por la expansión de la frontera extractiva, tuvieron que cambiar prácticas productivas y de consumo y, en gran parte de los casos, abandonar sus territorios ancestrales producto de la devastación y contaminación que en esta región se impone.

Nos parece relevante dar cuenta de dos situaciones que ocurren en la zona y que por cuestiones de espacio no hemos desarrollado en profundidad. La primera refiere a algo que históricamente se viene exceptuando en la planificación y en el desarrollo de proyectos en la región, que tiene que ver con la ausencia de vinculaciones que existen con los actores locales, principalmente comunidades indígenas y campesinas. A pesar de las múltiples legislaciones y acuerdos internacionales, a los cuales adhiere Argentina, las Consultas, Previas, Libres e Informadas nunca se realizan.

Asimismo, no se han efectuado estudios que midan el impacto social y ambiental de las diferentes ingenierías y políticas aplicadas, generando escenarios de conflictividad socio-territorial. Un ejemplo de ello refiere a la sequía y la pérdida de biodiversidad en la región. Tal como nos han comentado gran parte de nuestros entrevistados en los trabajos de campo, las canalizaciones, principalmente, han generado una transformación territorial que impactó en la estructura hídrica de los territorios, pero también en las prácticas de consumo de las comunidades locales que se abastecían de la flora y fauna local. En dichas entrevistas, estos actores también han expresado no haber sido convocados a encuentros o mesas que se realizan entre los diferentes sectores intervinientes en la zona de los Bajos Submeridionales para dar su opinión o parecer sobre las estrategias de intervención que se vienen desarrollando y planifican a futuro, a pesar de ser concedores del territorio y las dinámicas hídricas que allí se presentan históricamente.

Un segundo punto que nos parece importante mencionar, refiere al actual contexto gubernamental donde, producto de la nula intervención infraestructural, muchas de las obras planificadas han quedado paralizadas y con ello las mesas de encuentro entre los diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, algunas se ejecutan con presupuestos anteriores o partidas presupuestarias, pero sin mediar un efectivo despliegue para dicha intervención.

Es en este sentido que volvemos al primer punto donde reafirmamos que la falta de consultas y diagnósticos conlleva a la inadecuada intervención territorial. Queremos destacar que en todos los encuentros que conformaron el último Plan Director, la presencia de organismos científicos o de investigadores provenientes de las ciencias sociales fue nula, provocando ello que la estrategia de acción esté ligada a un abordaje meramente productivista, sin medir las consecuencias sociales y ambientales que ello pudiera ocasionar. En otros trabajos de nuestra autoría, hemos ahondado en el proceso de expulsión de las comunidades a otros

territorios del país, dado el escenario de devastación y violencia que se impone de la mano del acaparamiento de bienes comunes por parte de sectores de la agroindustria.

Para concluir, consideramos importante remarcar que las intervenciones territoriales en la región de los Bajos Submeridionales han sido planificadas históricamente, pero bajo un enfoque productivista y extractivista orientado a consolidar los intereses de sectores agroindustriales y forestales, en detrimento de los modos de vida y los derechos de las comunidades locales. Lejos de ser neutra o improvisada, esta planificación ha sido funcional a un modelo de apropiación y despojo de los bienes comunes.

Sin embargo, lo que continúa ausente hasta el presente es un proceso de planificación integral, con enfoques multidimensionales, que contemple no solo los objetivos económicos de ciertos sectores, sino también los impactos sociales, ambientales y culturales sobre el territorio. Particularmente, es llamativa la sistemática exclusión de los principales actores locales afectados: las comunidades indígenas, campesinas y poblaciones rurales que habitan el territorio y conocen de forma profunda las dinámicas hídricas, ambientales y sociales de la región.

De no revertirse esta lógica histórica y repetirse intervenciones que reproduzcan los mismos mecanismos de desposesión, las consecuencias territoriales, ambientales y sociales seguirán profundizando los escenarios de desigualdad e injusticia que atraviesan a la región desde fines del siglo XIX. La incorporación efectiva de las voces y saberes de quienes habitan el territorio, junto con un abordaje integral que articule conocimientos científicos, técnicos y locales, se presenta como una condición imprescindible para revertir los procesos de devastación que afectan a los Bajos Submeridionales.

Referencias

- Aguiar, S., Texeira, M., Paruelo, J. M. y Román, M. (2016). Conflictos por la tenencia de la tierra en la provincia de Santiago del Estero: su relación con los cambios en el uso de la tierra. En M. Román y M. C. González (Coords.), *Transformaciones agrarias argentinas durante las últimas décadas: una visión desde Santiago del Estero y Buenos Aires* (pp. 199-225). FAUBA.
- Almirón, A. (2017). Los expertos en el Chaco: investigación y política agraria (1920-1972). *Coordenadas: Revista de Historia Local y Regional*, 4(1), 147-170.
- Almirón, A. (2022). *Inspeccionar y mensurar el territorio: Estado, tierras y conflictos por la tenencia del suelo en el Territorio Nacional del Chaco*. ConTexto.
- Álvarez, Á. y Castilla, M. (2025). Agronegocio en los Bajos Submeridionales, Argentina: Aportes para un estudio del impacto hídrico de las intervenciones sobre el territorio. *Agua y Territorio*, (26), 221-236.
- Bajos Submeridionales: el ambicioso plan del Gobierno nacional para recuperar un millón y medio de hectáreas y destinarlas a la producción (2022, 1 de abril). *Argentina.gob.ar*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/bajos-submeridionales-el-ambicioso-plan-del-gobierno-nacional-para-recuperar-un-millon-y>
- Boelens, R. y Arroyo, A. (2013). Introducción: el agua fluye en dirección del poder. En A. Arroyo y B. Rutgerd (Comps.), *Aguas robadas: despojo hídrico y movilización social* (pp. 17-27). Ediciones Abya-Yala.
- Brac, M. (2006). *La industria del quebracho colorado: trabajo y vida cotidiana en los pueblos de La Forestal* [Tesis de grado, Universidad de Buenos Aires]. Argentina.
- Brac, M. (2017). Geografías de las memorias: industria del tanino y transformación del espacio. *Revista GeoPantanal*, 12(22), 39-54.

- Carlino, A. y Carrió, M. (2012). De la industria taninera al desplazamiento de la actividad textil en la provincia del Chaco como consecuencia de la producción sojera. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, (9), 56-78.
- Castilla, M. I. (2018). Territorios y fronteras: procesos de apropiación del espacio simbólico y geográfico en las comunidades indígenas de Pampa del Indio, Chaco. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, 13(3), 541-560.
- Castilla, M. y Álvarez, Á. (2024). Infraestructuras y extractivismo en la región hídrica de los Bajos Submeridionales del Norte Grande, Argentina. *Boletín de Estudios Geográficos*, (122), 355-379.
- Chiummiento, J. (2022, 27 de mayo). Argentina quiere intervenir un humedal para incrementar su producción agropecuaria. *Dialogue Earth*. <https://dialogue.earth/es/alimentos/54421-argentina-quiere-intervenir-un-humedal-para-incrementar-su-produccion-agropecuaria/>
- Cueto, W. y Guardamagna, M. M. (2011). Políticas de Estado en democracia. *Revista El Estadista*, 39, 20-21.
- Dal Pont, S. y Ordoqui, M. (2005). Caracterización económica de la provincia de Chaco. *Apuntes Agroeconómicos*, 3(4), 11.
- Desalvo, A. (2015). Las acciones en defensa de la tierra en Santiago del Estero (1990-2012). *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (8).
- Entidades de Cuencas Interjurisdiccionales. (s.f.). *Comité interjurisdiccional de la región hídrica de los Bajos Submeridionales* [Mapa]. <https://cuencasarg.org/2020/08/bajos-submeridionales/>
- Giordano, M. L. (2004). Itinerario de imágenes del indígena chaqueño: del “Territorio Indio del Norte” al Territorio Nacional y Provincia del Chaco. *Anuario de Estudios Americanos*, 61(2), 517-550.
- Giraut, M., Laboranti, C., Rey, C., Fioriti, M. y Ludueña, S. (2001). Cuenca propia de los Bajos Submeridionales: creación de una unidad hídrica independiente [ponencia]. *Seminario Internacional sobre Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas*. Rosario, Argentina.
- Gobierno de la Provincia del Chaco. (2013). *Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco*. Septiembre. Argentina.gob.ar. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_de_la_provincia_de_chaco_publicacion_provincial_septiembre_de_2013_.pdf
- Gómez, C. (2009). Conflictos de tierras en la provincia de Chaco, Argentina: una aproximación a las organizaciones indígenas y sus estrategias territoriales. *Revista Geográfica*, 171-203.
- Gorenstein, S. M. y Ortiz, R. (2016). La tierra en disputa: agricultura, acumulación y territorio en la Argentina reciente. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 1(2), 1-26.
- Gudiño, M. E. (2015). El ordenamiento territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36.
- Haesbaert, R. (2011). De la multiterritorialidad a los nuevos muros: paradojas de la desterritorialización contemporánea. *Arte y Nuevas Espacialidades*, 10, 1-15.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8(15), 9-42.
- Haesbaert, R. (2014). Lógica zonal y ordenamiento territorial: para re-discutir la proximi-

- dad y contigüidad espacial. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8(16), 9-29.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Ediciones Akal.
- Herrera Santana, D. (2019). Geopolítica de la fragmentación y poder infraestructural: el proyecto One Belt, One Road y América Latina. *Geopolítica(s)*, (10), 41-68.
- Instituto Nacional del Agua. (2017). *Relevamiento estado de obras de infraestructura hídrica: Bajos Submeridionales. Área Provincia de Santa Fe*. Consejo Federal de Inversiones. <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2018/06/informe-final.pdf>
- Lattuada, M. J. (1986). *La política agraria peronista: 1943-1983* (Tomo 1). Centro Editor de América Latina.
- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Blackwell.
- Ley Nacional 25.688 de 2002 (2002, 28 de noviembre). *Establécense los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Utilización de las aguas. Cuenca hídrica superficial. Comités de cuencas hídricas*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81032/norma.htm>
- Ley Nacional 26.438 de 2008 (2008, 3 de diciembre). *Ratificanse el Acta Constitutiva suscripta el 27 de marzo de 2003, la Carta Orgánica y las Actas de Asambleas Extraordinarias Nros. 1 y 2 del mencionado Consejo*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/149387/norma.htm>
- Ley Provincial 10.714 de 1991 (1991, 14 de noviembre). *Consejo Regional de Obras de Saneamiento Hídrico de los Bajos Submeridionales* [...]. (Ley derogada por Ley 13.740/2017). Provincia de Santa Fe. <https://www.santafe.gob.ar/normativa/item.php?id=107180&cod=74b3e12268e7eadda9c5893a9aad6581>
- Maidana, C. A. (2012). *Migrantes tobas (gom): procesos de territorialización y construcción de identidades* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata], Argentina.
- Manzanal, M. A. (2017). Desarrollo, territorio y políticas públicas: una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 46, 5-31.
- Matteucci, S. D., Herrera, P., Miñarro, F., Adámoli, J., Torrela, S., Ginzburg, R. y Naturales, U. B. A. (2007). Herramientas de toma de decisiones en la zonificación para el uso sustentable en los humedales del sudeste de la región chaqueña. En *Memorias XII Conferencia Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica* (pp. 1-25). Sociedad Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica (SIBSIG). Universidad Nacional de Luján.
- Merlinsky, G. (2020). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 3*. Fundación CICCUS.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (s.f.). *Estimaciones agronómicas y de fertilizantes*. <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/estimaciones/>
- Moglia, L. E. (2019). Perspectiva histórica de las plagas y enfermedades del algodón en el Chaco: análisis de las acciones durante el ciclo algodonerero (1920-1965). *Apuntes Agroecológicos*, 13(19), 1-15.
- Oszlak, O., Fontana, A. y Gutiérrez, L. (1982). *La formación del Estado argentino*. Editorial de Belgrano.
- Paytas, M. J., Mieres, L. N., Szwarc, D. E., Sosa, M. A., Vitti Scarel, D. E., Almada, M. S., Bianchi, E. D. y Sager, G. (2015). Altibajos de la expansión algodonerera hacia nuevas áreas: una mirada retrospectiva. *Voces y Ecos*, 33(4), 2-7.
- Paz, R. G., Lipshitz, H., Zerda, H. R. y Tiedeman, J. (2015). Estructura agraria, áreas de

- concentración de la agricultura familiar y procesos de expansión de la frontera agropecuaria en Santiago del Estero, Argentina. *Revista NERA*, (27), 259-279.
- Poder Ejecutivo Nacional. (1973). *Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977*. República Argentina Poder Ejecutivo Nacional. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006305.pdf>
- Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. El Colegio de Michoacán.
- Rohrmann, H. (2023). *Crónicas hídricas*. Contexto.
- Rossi, E. (1970). *Historia constitucional del Chaco*. UNNE.
- Rossi, M. C. (2004). Exploraciones y estudios sobre los nuevos espacios económicos durante el siglo XIX: Santiago del Estero, 1850-1875. *Mundo Agrario*, 5(9).
- Rossi, M. C. (2007). Los negocios con la tierra pública en la frontera del río Salado del Norte: Santiago del Estero, 1850-1880. *Mundo Agrario*, 7(14).
- Santos, M. (2006). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*. Editora da Universidade de São Paulo.
- Schmidt, M. y Castilla, M. (2022). “El Bermejo pasa por los campos de la empresa que fumigó y nosotros no tenemos ni una canilla”: la región chaqueña como territorio hidrosocial. *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, 7(2).
- Schmidt, M. y Castilla, M. (2023). El fuego que emerge del agronegocio: apuntes al calor de los incendios de bosques nativos en las provincias de Chaco y Salta, Argentina. En M. Wertheimer y S. Fernández Bouzo (Coords.), *Argentina en llamas: voces urgentes para una ecología política del fuego* (pp. 33-59). El Colectivo.
- Spota, J. C. (2009). Los fortines en la frontera chaqueña (1862-1884): un enfoque desde la antropología histórica en relación con la teoría de las organizaciones. *Memoria Americana*, 17(1), 85-117.
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or ‘glocalisation’? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48. <https://doi.org/10.1080/0955757042000203632>
- Trincherro, H. H. (2009). Las masacres del olvido: Napalpí y Rincón Bomba en la genealogía del genocidio y el racismo de estado en la Argentina. *Runa*, 30(1), 45-60.
- Villamizar, C. S. y Pizarro, F. A. (Eds.). (2017). *Recursos, vínculos y territorios: inflexiones transversales en torno al agua*. Universidad Nacional de Rosario.
- Wright, P. G. (2003). Colonización del espacio, la palabra y el cuerpo en el Chaco argentino. *Horizontes Antropológicos*, 9, 137-152.
- Zarrilli, A. (2008). Bosques y agricultura: una mirada a los límites históricos de sustentabilidad de los bosques argentinos en un contexto de la explotación capitalista en el siglo XX. *Luna Azul*, (26), 87-106.