

Sociedad de Estudios de Historia Agraria - Documentos de Trabajo

DT-SEHA n. 1906

Diciembre de 2019

www.seha.info

POLITICA, TERRITORIO Y EL REGIMEN FORESTAL ARGENTINO DE 1948. REFLEXIONES DESDE LA HISTORIA



Noemí Girbal-Blacha*

S E H A

* CONICET-CEAR/UNQ (Argentina)

Contacto: ngirbal@unq.edu.ar

© Diciembre de 2019, Noemí Girbal-Balcha

ISSN: 2386-7825

Resumen

Un sintético recorrido histórico desde la conformación del Estado argentino (1880) hasta mediados del siglo XX puede aportar conocimientos para comprender los aspectos fundamentales de la marginalidad del Nordeste del país en el largo plazo, apelando especialmente al estudio de la explotación forestal, sus características, sus actores e intereses, así como los rasgos y efectos de una escasa legislación protectora de los recursos naturales y las economías regionales. El acento del presente trabajo está puesto en la expresión de un Estado ausente o carente de políticas públicas inclusivas y protectoras en esta materia, al menos hasta promediar los años 30 y llegar al tardío Régimen Forestal de 1948, propiciado por el peronismo desde el gobierno nacional. Caracterizar e interpretar estos rasgos legislativos de la acción estatal en territorios marginales y fronterizos -más allá del intervencionismo, la planificación y el nacionalismo popular- resultan los objetivos centrales de este estudio acerca del poder, el territorio y la explotación forestal.

Palabras clave: territorio, políticas públicas, Argentina, régimen forestal.

Abstract

A brief historical run from the formation of Argentine State (1880) to mid-twentieth century can contribute some knowledge to understand the main aspects of the northeast marginalization of the country in the long run, especially calling not only for the study of the forestry exploitation, its characteristics, its actors and interests but also for its features and effects of poor protective legislation of natural resources and its regional economies. The emphasis of this work is on the expression of an absent State or devoid of inclusive and protective public policies, at least on average 30 years and get to the late Forestry Regime of 1948 encouraged by Peronism from the national government. Characterising and interpreting these legislative aspects of the state action in marginal and bordering territories, beyond the interventionism, the planning and the popular nationalism, turn out the main objectives of this research about the power, the territory and the forestry exploitation.

Keywords: territory, public policies, Argentina, forestry regime.

JEL CODES: Q230

“La Forestal desmanteló sus fábricas: Tartagal, volada con dinamita, en 1949; Guillermina, en el '51; Villa Ana, en el '57; La Gallareta, en 1963. Otros cuatro establecimientos cerraron entre 1954 y 1959. La capacidad mecánica descendió de 450.000 toneladas a 170.000. Ciento cincuenta mil personas que vivían directa o indirectamente de la industria del tanino quedaron libradas a su suerte.” (WALSH, Rodolfo: “Las ciudades fantasma en *Georama*, 11, Buenos Aires, agosto de 1969)

1.- INTRODUCCIÓN

El “territorio” es un espacio construido socialmente, cuyo gobierno tiene un registro político, ecológico y económico. La organización del mismo es parte de su ordenamiento. Es un elemento constitutivo del Estado, *“un bien jurídico ideal y complejo”*¹, Implica una gestión de los recursos naturales y del medio ambiente si se pretende usar racionalmente el territorio. Los vínculos entre el territorio y el “Estado” se expresan en su organización y en el ejercicio del poder². Así *“el territorio delimita el ámbito de aplicación de las normas y de las competencias”*³. Si el territorio conforma el Estado, éste gobierna el territorio y el ordenamiento integra las políticas públicas que lo definen y modifican. El desarrollo territorial sostenible es el que proponen vertebrar las políticas públicas que gobiernan el territorio.

Cuando el crecimiento económico carece de objetivos precisos, se degrada el medio ambiente, la distribución inequitativa de la población predomina y se visualiza el desequilibrio entre política territorial e infraestructura, con discrecionalidad administrativa. En estas circunstancias es posible afirmar que se está ante un *“desgobierno del territorio”*⁴. El NEA (Nordeste Argentino) es una expresión en el largo plazo de estas condiciones, como lo demuestran varios de los estudios cuantitativos realizados⁵.

¹ VAQUER CABALLERIA, Marcos: *Derecho del territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p.18

² SANTOS, Milton: *Metamorfosis del espacio habitado*, Vilassar de Mar, Oikos Tau, 1996.

³ VAQUER CABALLERIA, Marcos: *Derecho...* op. cit., p. 41.

⁴ VAQUER CABALLERIA, Marcos: *Derecho...* op. cit., pp. 51-71.

⁵ MADUEÑO, Raúl: *Evolución del régimen forestal argentino*, Buenos Aires, Espasa Calpe Argentina S.A., 1942. COZZO, Domingo: *La Argentina forestal*, Buenos Aires, Eudeba, 1967. BRUNIARD, Enrique: *El Gran Chaco Argentino: ensayo de interpretación*, Resistencia, UNNE, 1975. MIRANDA, Guido: *Tres ciclos chaqueños*, Resistencia, Editorial Norte Argentino, 1980. ROFMAN, Alejandro: *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2000. BOLSI, Alfredo y MEICHTRY, Norma: *Realidad y política migratoria en el nordeste argentino*, Resistencia, IIGHI, 1982. ZARRILLI, Adrián Gustavo: "Historia y economía del bosque chaqueño: la mercantilización de los recursos forestales (1890-1950)", en *Anuario IHES*, núm. 19, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2004. GORI, Gastón: *La Forestal. La tragedia del quebracho colorado*, Santa Fe, Mauro Yardin Ediciones, 2006. SLUTZKY, Daniel: *Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina: Desde la*

La “territorialidad” es un fenómeno complejo, por la importancia que cobra la política de gobierno del territorio, las tecnologías vinculadas a factores biogeográficos y sus vínculos con la cohesión del mismo⁶. Entonces, el “poder” entendido como una relación social asimétrica asume un rol protagónico para conocer las “economías regionales”, sus redes agrícolas, de innovación y sus diferencias, más allá del perfil agroindustrial que caracteriza a las mismas⁷. El poder, en tanto institución y expresión jurídica, configura una relación desigual de fuerzas móviles y de distinto rango, como expresión de las hegemonías sociales. Genera una resistencia que alimenta la táctica de los discursos. “*El discurso transporta y produce poder*”, pero también lo expone, lo torna frágil y le estipula límites⁸. Por acción o por omisión, la marginalidad -en tanto pertenencia al margen, para el caso argentino del modelo agroexportador- da cuenta de ellos y de sus características. El discurso acompaña, legitima o descalifica e impregna los hechos, como un conjunto de procedimientos intelectuales, que aportan algunas claves para desentrañar los rasgos de una gestión gubernativa especialmente en relación con el ordenamiento del territorio⁹.

En un país como la Argentina, de casi 3 millones de kilómetros cuadrados, con una base socioeconómica históricamente agraria, donde en una cuarta parte del territorio se concentran desde los inicios del siglo XX las tres cuartas partes de la población, la agricultura, la ganadería y la infraestructura direccionada a la ciudad-puerto de Buenos Aires, el poder y las “políticas

incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente, Buenos Aires, CIEA-CEUR-UBA, 2011. VALENZUELA, Cristina; MARI, Oscar y SCAVO, Ángel: "Persistencias y transformaciones del sector algodonero tradicional en la Provincia del Chaco en la Argentina", en *Revista Universitaria de Geografía* núm. 1, vol. 20, Bahía Blanca, 2011. GIRBAL-BLACHA, Noemí: *Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El Gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2011. CARLINO, Alicia y CARRIO, Moira: "De la industria taninera al desplazamiento de la actividad textil en la provincia del Chaco como consecuencia de la producción sojera", en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas-UNNE*, Resistencia-Chaco, núm. 9, setiembre de 2012. GOMEZ LENDE, Sebastián: "Orden global y reestructuración local: algodón y soja en el Nordeste Argentino. Provincias de Chaco y Formosa (1990-2012)", en *Caminhos de Geografia. Revista online*, núm. 49, vol. 15, marzo 2014, Uberlandia. LEONI, María Silvia: "Elites culturales de la región del Nordeste Argentino en el siglo XX", en *Coordenadas. Revista de Historia local y regional*, núm.2, año II, julio-diciembre 2015, pp. 35-54. BAGENETA, José M.: *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el Gran Chaco Argentino (1960-2010)*, Buenos Aires, Editorial Intercoop, 2015. PAOLASSO, Pablo, LONGHI, Fernando y VELÁZQUEZ, Guillermo (coordinadores): *Desigualdades y fragmentación territorial en la Argentina durante la primera década del siglo XXI*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2017. RODRIGUEZ, Lisandro: *Yerba mate y cooperativismo en la Argentina. Sujetos sociales y acción colectiva en el NEA (1936-2002)*, Bernal, Editorial de la UNQ, 2018.

⁶ DANIELE, Vittorio y DI RUGGIERO, Antonio: "Las raíces de la desigualdad global: el papel de la biogeografía y la diversidad genética", en *La Revista de Estudios del Desarrollo*, diciembre de 2017, pp. 3-25.

⁷ ZAPATA, Francisco: "Procesos sociales", en ZAPATA, Francisco: *Cuestiones de Teoría Sociológica*, México, Colegio de México, 2005, pp. 33-80.

⁸ FOUCAULT Michel: *Un diálogo sobre el poder*. Madrid, Alianza Editorial, 1985. BLACHA, Luis.: *La clase política argentina, 1930-1943. La oposición ausente y la pérdida de poder*. Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2015, pp. 73-122.

⁹ DE IPOLA, Emilio: "El hecho peronista". En *La Argentina en el siglo XX*, editado por Carlos Altamirano. Buenos Aires, Ariel, 1999, pp. 325-332. LECHNER, Norbert: "Intelectuales y política", en *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, editado por Baca Olamendia, Laura y Cisneros, Isidro. México, FLACSO/Triana Editores, 1997, pp. 33-35

públicas” -como expresión para regir los asuntos de gobierno- se convierten en protagonistas de la desigualdad regional.

El “NEA” es la región que más tardíamente se incorpora al modelo agroexportador (1895) mediante la explotación de su riqueza forestal y, desde los años de 1920, con la plantación y producción algodonera que predomina en la subregión del Gran Chaco Argentino. Integra la Argentina marginal, por su pertenencia al margen de aquel modelo y por las dificultades mayores que produce en la depredación del medioambiente.

Un sintético recorrido histórico desde la conformación del Estado Nacional (1880) hasta mediados del siglo XX puede aportar conocimientos para comprender los aspectos fundamentales de esa marginalidad en el largo plazo, apelando especialmente al estudio de la explotación forestal, sus características, sus actores e intereses, así como los rasgos y efectos de una escasa legislación protectora de los recursos naturales y las economías regionales que los contienen. El acento está puesto en la expresión de un Estado ausente o carente de políticas públicas inclusivas y protectoras en esta materia, al menos hasta promediar los años 30 y llegar -por último- al tardío Régimen Forestal de 1948, propiciado por el peronismo desde el gobierno nacional. Caracterizar e interpretar estos rasgos de la acción estatal en territorios marginales y fronterizos -más allá del intervencionismo, la planificación y el nacionalismo popular- resultan los objetivos centrales de este estudio acerca del poder, el territorio y la explotación forestal.

2.- EL NORTE ARGENTINO Y LA DEFORESTACIÓN

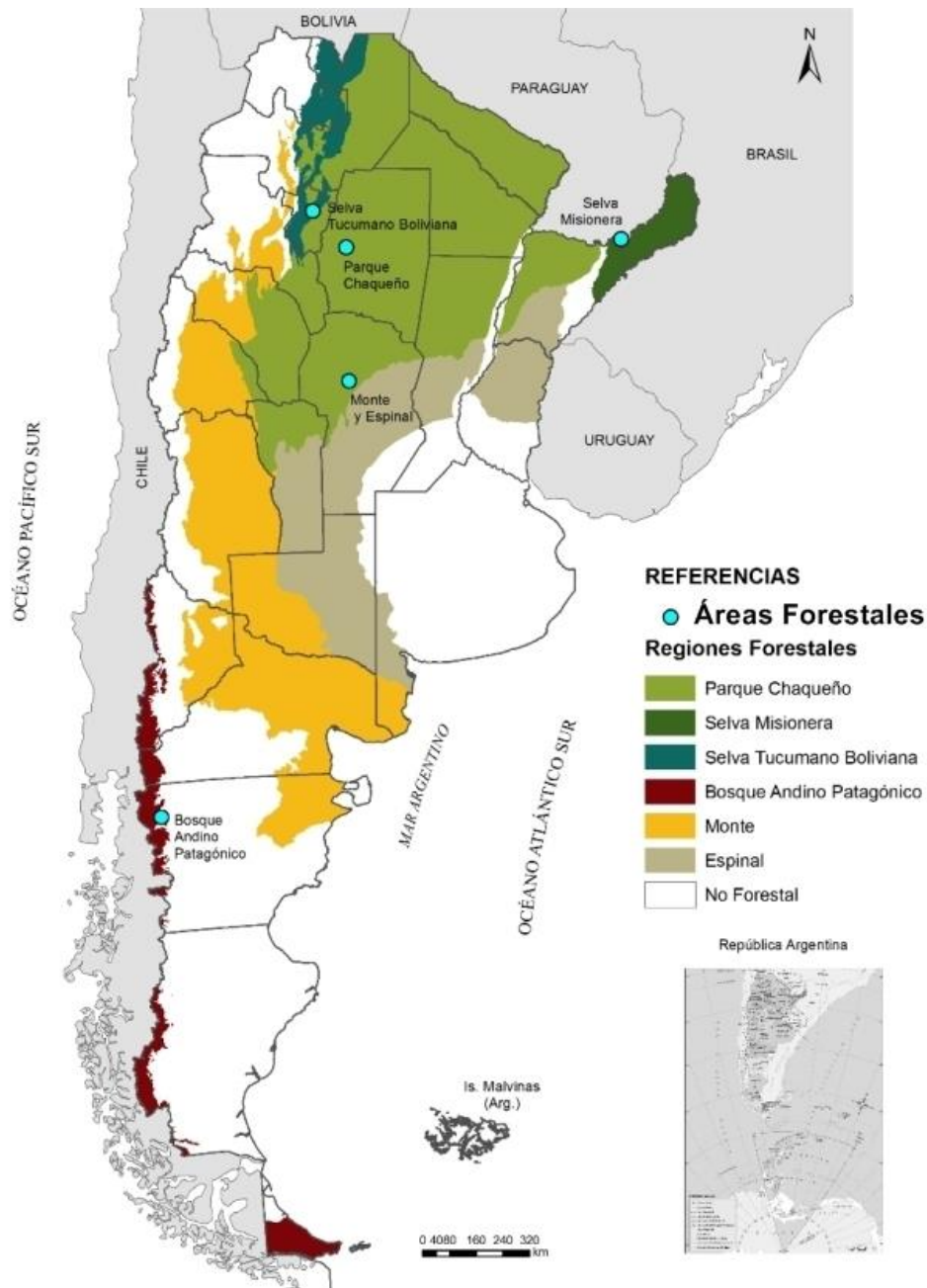
Hacia 1880, la constitución de una dirigencia nacional conformada por importadores-exportadores, terratenientes de la región pampeana, nucleada en torno a los puertos de Buenos Aires y Rosario (Santa Fe), y los agroindustriales (azúcares y vinos) del interior (Noroeste y Cuyo, respectivamente) conforman el Estado y el mercado nacional. Más de una cuarta parte del territorio argentino austral -la Patagonia- se encuentra inmerso en un significativo aislamiento y sin infraestructura adecuada, además de estar constituida totalmente por Territorios Nacionales, quedando excluida de ese pacto intersectorial, al depender estas jurisdicciones directamente del gobierno nacional y practicar derechos de ciudadanía limitados.

El NEA tiene también predominio de Territorios Nacionales (Chaco, Formosa y Misiones), quedando bajo la estrecha tutela del Ejecutivo Nacional. No se trata de una región aislada porque cuenta con varios ríos navegables y unos 1.200 km de líneas férreas que atraviesan la región, mayoritariamente poblada por aborígenes y sin una burguesía local

establecida. Se suma al modelo agroexportador -hacia mediados de los años de 1890- a través de la explotación forestal y yerbatera. Las 2 provincias que integran el NEA, Corrientes, más allá de su centro-sur ganadero, con sus históricas propuestas de autonomía ante el poder central, y tangencialmente Santiago del Estero, otra provincia alejada del oficialismo roquista (liderado por el General y Presidente de la Nación Julio A. Roca) y donde se radicará el juarismo, que pretende marcar distancias y desconocer el liderazgo del Partido Autonomista Nacional que dirige Julio Roca, -por largo tiempo- tampoco participan en el armado del Estado Nacional. Precisamente, son esas ausencias políticas las que señalan las diferencias cuando se trata de gestionar y ejercer el poder y cuando se trata de organizar el territorio y decidir prioridades.

El Gran Chaco Argentino (Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Norte de Santa Fe y el Este de Tucumán y Salta) -que integra el NEA- se compone de dos subregiones diversas. Hacia el Oriente se extiende -cercano a los ríos y vinculado al comercio de exportación- el Chaco Santafesino. Aquí, desde 1905, se instala la base de la poderosa compañía inglesa-alemana "*The Forestal Land, Timber, and Railways Ltd. S.A.*". Se convierte desde entonces en la gran exportadora de rollizos de quebracho taninero -el "*oro rojo*"- hacia el puerto de Hamburgo, con destino final a distintos puntos de Europa y que cuenta con sus oficinas comerciales en Londres. Esta situación de gerenciamientos compartidos se torna conflictiva para la empresa durante la Primera Guerra Mundial (1914-18), al estar Alemania y Gran Bretaña en distintos bandos bélicos. Hacia el Oeste, por su parte, despliega su riqueza boscosa de lapacho, quebracho blanco, ñandubay y otras maderas duras no tanineras el Chaco Santiagueño. Aquí la penetración del bosque depende de la extensión ferroviaria y la producción maderera se destina al mercado interno, para la provisión de durmientes, postes y leña. En esta subregión se instalan (1905-1906) dos importantes sociedades anónimas., "Quebrachales Chaqueños" y "Quebrachales Tintina", dirigidas por dos poderosos comerciantes, financistas y terratenientes de la región pampeana, Luis Zuberbhüler y Ernesto Tornquist, respectivamente¹⁰.

¹⁰ GIRBAL-BLACHA, Noemí: *Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El Gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2011. SOTO, Gustavo: "Situación socio-económica del Chaco argentino", en BROWN, A.; MARTINEZ ORTIZ, U; ACERBI, M. y CORCUERA, J.: *Situación ambiental argentina*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre, 2006, pp. 91-94.



https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ec/%C3%81reas_forestales_de_Argentina.jpg

Sin oligarquías locales afincadas en ella no es difícil que los inversores de la región más rica del país -cercana a los puertos del litoral- consigan diversificar convenientemente sus negocios centrales, disminuyendo el riesgo empresarial, a través de la conformación de estas sociedades anónimas que poco protegen el medio ambiente, frente a un Estado ausente cuando se trata de preservar la riqueza forestal. Al mismo tiempo, no existen políticas públicas consistentes ni de mediana duración, que obliguen a replantar los bosques originarios ni a invertir parte de las ganancias obtenidas en la región de la cual se extrae la riqueza. Los efectos más negativos del modelo agroexportador quedan al descubierto en estos territorios con economías extractivas,

depredadoras, poco vinculadas al saber experto y escasa tecnología. La fábrica de extracto de quebracho y de rollizos predomina en el Chaco Santafesino, en tanto el obraje como núcleo urbano forestal -que sólo mantiene población mientras dura la explotación maderera- define al Chaco Santiaguense¹¹. La deforestación no obedece a cuestiones demográficas locales sino -como en este caso- a agentes externos a la región deforestada. La población y la economía regionales padecen las consecuencias.

Por su parte, *"el cultivo de algodón acompañado de planes de colonización en el Chaco húmedo se realizó sobre paisajes naturales (incluyendo bosques y sabanas) y el cultivo industrial de la yerba mate se expandió en la provincia de Misiones (Territorio Nacional hasta mediados del siglo XX) reemplazando áreas de selva paranaense"*¹². La mano de obra forestal ocupada intermitentemente y la presencia de aborígenes darían incentivo a la producción algodonera tanto en el Chaco como en Formosa, especialmente. Se suele utilizar la fibra para el mercado interno, aunque en los años 30 un 80 % de su producción se exporta. Controlan el mercado y las cotizaciones grandes firmas como Bunge & Born, Louis Dreyfus y Adam Clayton¹³. La crisis de 1929 afecta al corazón de la Argentina agroexportadora (región pampeana), mientras el algodón en el NEA no sufre tal impacto por sus características, tanto en la producción como en la comercialización del producto. Aun en tiempos del peronismo y posterior a su caída el área algodonera pasa de unas 300.000 ha. en 1945 a unas 450.000 ha. en 1960¹⁴.

Con la caída del peronismo, el NEA, con sus 290.000 kms² y una superficie agropecuaria de unas 20.000.000 ha., practica las forestaciones industriales (pinos), especialmente en el Chaco, para abastecer a las procesadoras de celulosa, aunque por entonces la cuestión impositiva y el despido de trabajadores del sector son asuntos primordiales en los debates de la propuesta desarrollista impulsada durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962)¹⁵. *"El modelo productivo de la época del "oro blanco" y del "oro verde" giraba alrededor de la explotación*

¹¹ BRUNIARD, Enrique: "El Gran Chaco Argentino (ensayo de interpretación geográfica)", en *Revista Geográfica* núm. 4, 1979, pp. 1-259.

¹² PAOLASSO, Pablo; KRAPOVICKAS, Julieta y GASPARRI, Néstor I.: "Deforestación, expansión agropecuaria y dinámica demográfica en el Chaco seco argentino durante la década de los noventa", en *Latin American Research Review*, vol. 47, núm. 1, 2012, p. 36.

¹³ GOMEZ LENDE, Sebastián: "Orden global y reestructuración local: algodón y soja en el Nordeste Argentino. Provincias de Chaco y Formosa (1990-2012)", en *Caminhos de Geografia. Revista online*, núm. 49, vol. 15, marzo 2014, Uberlandia, pp. 54-55.

¹⁴ GOMEZ LENDE, Sebastián: "Orden... op. cit. p. 56.

¹⁵ HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. ARCHIVO PARLAMENTARIO (AR-HCDN-SP-DAPyM): *Sección Expedientes*, caja 6, año 1960, expte. 527-D-1960, 3 f.; caja 13, año 1960, expte. 970-P-1960, 3 f. BOLSI, Alfredo: *Apuntes para la Geografía del Nordeste Argentino. (Un ejemplo de regresión regional)*, Resistencia, IIGHI-CONICET, 1985.

*familiar*¹⁶, a pesar de que en tiempos de cosecha se necesitaba de un importante número de mano de obra. Más allá de la protección a través del crédito industrial, propia de la gestión peronista, la tecnología sigue ausente de estos cultivos (algodón y yerba mate) hasta dos décadas después.

Si el nivel de análisis que aquí se propone baja a los estudios de casos, es pertinente afirmar que, de los Territorios Nacionales del NEA, Formosa padece los mayores efectos de la marginalidad intra regional. Entre 1876 y 1930, cuenta con 15 colonias y sólo 5 son agrícolas. En los años de 1920 un 34 % de su población (19.093 habitantes) es de origen paraguayo (no todos radicados), y trabajan casi la cuarta parte de las explotaciones agropecuarias. El tanino representa el 10 % y el algodón el 1,4% del total producido en la Argentina. Después de los años 30 y a causa de los efectos de la crisis internacional y los vaivenes de la política interna, la producción forestal se estanca y el proceso de ampliación de la frontera agrícola y del poblamiento y asentamiento en las colonias formoseñas pierde significado, ampliando las diferencias -por ejemplo- con el Chaco.

En 1937, en el territorio Nacional del Chaco, de un total de 466.078 ha. cultivadas, un 50 % corresponde a plantación de algodón; en Formosa, de un total de 30.945 ha. cultivadas, el 61 % es de algodón que se expande desde el Chaco. Para 1960, las hectáreas cultivadas crecen notablemente en ambos casos. En el Chaco, de las 539.782 ha. plantadas, 397.769 son con algodón; mientras en Formosa, de las 75.056 ha. cultivadas, 55.437 (74 %) pertenecen al cultivo algodonero¹⁷. La población paraguaya radicada en Formosa para 1960 ha crecido y representa un 21,5 % del total de sus habitantes, dando cuenta de la movilidad y porosidad de su frontera, con las consecuencias que implica en materia de ocupación del territorio.

Respecto de la escala de las explotaciones agropecuarias formoseñas, las diferencias muestran una vez más la singularidad de este territorio. En 1914 predominan las registradas entre 1.001 a 5.000 ha. (28,5 %), seguidas de las pequeñas de entre 6 y 25 ha. (27 %); en 1947 son las más chicas las que destacan (24,4%) seguidas de las de 1.001 a 5.000 ha. (21 %) y de las de hasta 5 ha. (17,7%). Para 1960 el paradigma se consolida con el 38% de las explotaciones de 6 a 25 ha., 21 % las de hasta 5 ha. y 12,2 % de entre 1.001 a 5.000 ha. Los algodones formoseños ocupan 1.285 ha. entre 1921-25. Son ocupantes (86,6%) y arrendatarios (13,2%), los que

¹⁶ SLUTZKY, Daniel: *Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina. Desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente*, Posadas, Editorial de la Universidad Nacional de Misiones, 2014, p. 467.

¹⁷ SLUTZKY, Daniel: *Estructura...*, op. cit., pp. 111-121.

predominan desde mediados del decenio de 1930¹⁸. En el Chaco las explotaciones de 26 a 55 ha. representan entonces el 27,3 %, seguidas de las de 16 a 25 ha. (22,8%) y de las de 6 a 16 ha. (20,5%).¹⁹ A partir de los años 60 el 75 % de la tierra apta para la agricultura aparece subutilizada con ganado o está ociosa, mientras el tamaño de las que si se dedican al agro superan las 1.000 ha. ocupando un 88 % de la superficie. Durante igual período, en Formosa se adjudican 3.754 explotaciones, ocupando una superficie de 2.046.599,17 ha.²⁰. La cuestión forestal pierde toda prioridad en el escenario regional.

En agosto de 1950 -pleno gobierno peronista- la Gobernación de Formosa produce un informe destinado a la Secretaría de Asuntos Técnicos de la Nación. Plantea las complejidades para el Territorio ante la implementación de la ley 13.273 de Defensa Forestal promulgada por el gobierno nacional en 1948, cuando se trata de repoblar bosques cuyas especies originarias cuentan aun con extensiones importantes para el abastecimiento de maderas. Propone en su reemplazo una medida aleatoria: la instalación de un vivero forestal en la zona de Laguna Blanca por sus condiciones climáticas y para evitar la erosión en tierras aptas para la agricultura. El documento subraya la importancia de las dos grandes fábricas de tanino ubicadas en Formosa: "*Quebrachales Dubosc*" y la "*Compañía Argentina de Quebracho Marca Formosa*". De ellas, de los aserraderos y de las actividades afines dependen la economía local y la suerte de la sociedad formoseña, plantea el informe. La ayuda a los colonos y la rebaja en los fletes para llegar a los puntos de embarque procuran alentarse ante el diagnóstico que se formula en este documento, que no tiene otras pretensiones ni propuestas para modificar la realidad imperante²¹.

Más allá de las particularidades de Formosa, gran parte del Chaco es el que sufre la mayor deforestación del bosque nativo en el medio plazo, con negativos efectos directos en la población autóctona (wichis, tobas, maticos, quom) y en los pequeños productores criollos. La explotación forestal indiscriminada, que no respeta la sustentabilidad del medio ambiente, genera consecuencias graves en el ecosistema y la calidad de vida de los habitantes locales, para exclusivo beneficio de muy pocas empresas inversoras privadas²².

De todos modos y más allá de las singularidades de cada Territorio Nacional, en el contexto de la región del NEA, Formosa ofrece características que la tornan marginal en la propia marginalidad nordestina, más allá del ferrocarril que atraviesa su territorio de este a oeste,

¹⁸ SLUTZKY, Daniel: *Estructura...* op. cit., p. 126 y 128.

¹⁹ SLUTZKY, Daniel: *Estructura...* op. cit., p. 134.

²⁰ SLUTZKY, Daniel: *Estructura...* op. cit., pp. 147-149.

²¹ ARCHIVO HISTORICO DE FORMOSA: *Informe 428/50*, Formosa, Expte 8202/1950. Registro de la Gobernación del Territorio, fs. 1-5.

²² SLUTZKY, Daniel (2014): *Estructura...* op. cit., pp. 486-487.

su riqueza forestal, sus tierras aptas para ganadería y también como consecuencia de los pocos beneficiarios de grandes extensiones de tierras, arraigados desde fines del siglo XIX. Sólo desde los años de 1930 se subdivide la escasa tierra en poder del Estado que queda, destinándola a la colonización, aunque se produzca mayormente para el consumo local. Desde los tiempos del Estado nacionalista y planificador, vigente desde mediados del decenio de los 40 -que apuesta por la redistribución del ingreso-, se advierte la expansión del cultivo algodonero en áreas de pequeñas extensiones, prolongando el avance chaqueño en este rubro, primero, y desde los años 60 -ante la competencia de la fibra sintética que afecta al algodón local- por el predominio del minifundio formoseño.²³

El Territorio Nacional del Chaco tiene un claro perfil forestal desde fines del siglo XIX hasta 1930, con la instalación de unas 15 fábricas productoras de tanino, en medio del dominio de *"The Forestal Land, Timber and Railways Ltd."*, desde 1906²⁴. *"Según el censo de 1935, las fábricas instaladas ocupaban 1288 obreros y 154 empleados, y utilizaban el 50 % de la fuerza eléctrica disponible en el territorio. A su vez, la actividad maderera empleaba 2077 obreros en 79 aserraderos, obrajes y carpinterías, pero consumía el 5 % de la electricidad"*²⁵. En la década de 1940 -por causas internas (costos de producción, impuestos) y externas (competencia de otros países, de la mimosa (competidora del quebracho en África) y desarrollo de productos químicos curtientes)- sólo quedarían 11 establecimientos forestales chaqueños productores de extracto de quebracho, según la publicación *"El Chaco de 1940"*, editado por la Comisión Organizadora de la Primera Gran Exposición del Territorio Nacional del Chaco reunida en la Capital Federal (entre noviembre 1940 a marzo 1941). Tres decenios más tarde la descapitalización del ambiente natural de la región resultaría irreversible, más allá de la política de concertación y de los subsidios que se asignaran al Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias del Chaco²⁶.

²³SLUTZKY, Daniel: *Estructura...* op. cit., pp. 150-152.

²⁴DEL RIO, Carlos Ramiro: *El extracto de quebracho, origen y evolución*, Buenos Aires, Editorial Dunken, 2004.

²⁵CARLINO, Alicia y CARRIO, Moira: "De la industria taninera al desplazamiento de la actividad textil en la provincia del Chaco como consecuencia de la producción sojera", en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas-UNNE*, Resistencia-Chaco, núm. 9, setiembre de 2012, p. 61.

²⁶AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja 64, año 1973, expte. 3286-D-1973, 10 f; caja 65, año 1974, expte. 3319-D-1973, 3 f. ZARRILLI, Adrián Gustavo: "Historia y economía del bosque chaqueño: la mercantilización de los recursos forestales (1890-1950)", en *Anuario IHES*, núm. 19, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2004, pp.255-284.

Exportación de extracto de quebracho chaqueño (1920-1950)

Años	Toneladas
1920	101.627
1925	214.183
1930	202.633
1935	175.713
1940	126.928
1945	195.766
1950	210.137

Fuente: Consejo Federal de Inversiones: *Diagnóstico sobre fabricación de resinas fenólicas. Provincia del Chaco*, Buenos Aires, Serie Técnica 22, Buenos Aires, 1973, p. 49.

Como parte de este contexto, es que a partir de 1920 avanza el cultivo algodonero, que marcaría -como se enunció- otra etapa económica para la zona, aunque "el procesamiento local de la materia prima no logró pasar del nivel de las desmotadoras", con establecimientos textiles que se radicarían fuera de la zona y explotaciones familiares predominantes de unas 30 ha.²⁷. En tiempos del peronismo en el gobierno la concentración del desmotado del algodón es un hecho en todo el Norte Argentino, marcando un nexo entre lo público, el cooperativismo y lo privado, tanto como la concentración del negocio y el uso del crédito oficial.

Préstamos otorgados por el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Crédito Industrial Argentino, 1945-55. Chaco (millones de m\$n)

Año	Banco Nación Argentina		Banco Crédito Industrial Argentino	
	Total gral.	m\$n en Chaco	Total gral.	m\$n en Chaco
1945	1.135,9	50,5	131.787,5	562,3
1948	5.522,8	49,4	1.460.562,5	9.834,0
1950	8.019,9	129,9	2.148.712,5	87.067,8
1952	13.256,3	364,2	2.951.940,4	65.287,2
1955	28.243,9	338,9	4.869.194,5	93.598,7

Fuente: Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Estado de Hacienda: *Anuario estadístico de la República Argentina, 1957*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1958. Elaboración propia.

²⁷ CARLINO, Alicia y CARRIO, Moira: "De la industria ... op. cit., p. 57. VALENZUELA, Cristina; MARI, Oscar y SCAVO, Ángel: "Persistencias y transformaciones del sector algodonero tradicional en la Provincia del Chaco en la Argentina", en *Revista Universitaria de Geografía* núm. 1, vol. 20, Bahía Blanca, 2011, p. 1. Versión on-line ISSN 1852-4265.

3.- LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS Y LAS LEYES SANCIONADAS EN LOS AÑOS 30

Respecto de la legislación referida a este tipo de explotación, después de la sanción de la ley de tierras 4167 de 1903, en uno de cuyos artículos se hace referencia a la necesidad de proteger la riqueza forestal y yerbatera, la normativa sobre el asunto fue aislada y circunstancial, a excepción del Código de 1915. Eran muestras de un Estado ausente en materia de protección de nuestros bosques nativos y de los recursos naturales en general. Los problemas fundamentales siguen aun avanzado el siglo XX, sin resolverse²⁸.

*"En 1917, a raíz de inspecciones minuciosas, fueron decretadas muchas caducidades de contratos, que contravenían la ley en beneficio de grandes compañías acaparadoras; pero, las autoridades de esa época se contentaron con los simples decretos, sin que procuraran llevar a la práctica sus propias decisiones. Muchas de las tierras objeto de caducidades de hace 18 años, están todavía en poder de las compañías, sin que el Fisco haya retrotraído realmente a su dominio"*²⁹.

El 6 de agosto de 1919, se presenta en la Cámara de Diputados de la Nación -aunque sin éxito- un proyecto para llevar a cabo un estudio sobre los bosques nacionales, que complementa otro sobre maderas argentinas elaborado por el legislador radical por la Capital federal, Carlos F. Melo. Son escasos los antecedentes sobre la materia en tiempos de la gestión del radicalismo al frente del gobierno nacional³⁰.

Poco a poco, los acaparadores y testaferros se quedarían con las tierras ricas en maderas, violando la ley y perjudicando al Fisco, tanto como al medio ambiente. Ya producida la ruptura del orden institucional en setiembre de 1930, el Presidente de la Nación, General Agustín P. Justo, en julio de 1932, decreta que el Ministerio de Agricultura está autorizado para "*conceder permisos para extraer, libre de derechos, productos de los bosques fiscales, cuando éstos hayan de ser aprovechados en obras de interés público o fiscal*"³¹. Se trata de una situación de difícil comprobación, que -además- dos años más tarde se conjuga paradójicamente con la disposición que propone la protección de los parques nacionales, dando a conocer el Reglamento de Guarda

²⁸GIRBAL-BLACHA, Noemí: "Desde el margen. Espacio regional, sujetos sociales y políticas públicas. El caso del Gran Chaco argentino, 1920-1960", en REGUERA, Andrea (coordinadora): *Los rostros de la modernidad. Vías de transición al capitalismo. Europa y América Latina, siglos XIX-XX*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2006, pp. 95-119

²⁹ AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 117.

³⁰ CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION: *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, 1919, t. III, p. 390 y t. V, p. 29.

³¹ AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, cajas/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 135.

Parques en tanto empleados de la administración pública argentina. El 8 de agosto de 1933, el Ejecutivo Nacional presenta un nuevo proyecto de ley, en este caso sobre explotación y vigilancia de bosques nacionales, pero no logra su sanción.

A mediados del decenio de 1930, la Cámara de Diputados de la Nación solicita informes al Ministerio de Agricultura -a cargo del ganadero, funcionario, miembro de la Sociedad Rural Argentina y de la Asociación Argentina de Criadores de Shorthorn, Luis Duhau- acerca de la riqueza forestal argentina nacional, provincial y en manos privadas, la *"forma actual de la vigilancia y explotación de los bosques fiscales y medidas más eficientes para su protección"*³², así como un estudio del Código Forestal vigente, aprobado en 1915, con la sugerencia de los cambios que estime convenientes.

En julio de 1936, los legisladores reciben un extenso informe del Ministerio del ramo sobre el asunto, que es por demás elocuente, cuando indica que, sin un censo forestal, resulta imposible responder a la principal pregunta planteada, ya que los datos más próximos datan de 1915 cuando se elaborara dicho Código Forestal. Entonces, de un área boscosa total de 101.500.700 ha., 90.137.254 ha. estaban en manos de particulares y sólo 11.363.443 ha. eran fiscales. Si se realizase un relevamiento topográfico preciso, y solamente así, dice el informante, podría elaborarse un mapa forestal, al que juzga como imprescindible. Al mismo tiempo, sugiere cuidar, mantener y conducir *"nuestra riqueza forestal, a la que hay que prestar preferente atención"*, reservándose el Estado las áreas más provechosas, de las pocas que son de propiedad fiscal por entonces³³. Destaca también la situación de los viveros nacionales y regionales de modo detallado y -una vez más- en paradójico contraste con el cuidado que debiera prevalecer en favor de la riqueza boscosa.

Respecto de la vigilancia y explotación de los bosques fiscales, el documento indica que está a cargo de esas funciones el personal de la Dirección de Tierras y que los destacamentos forestales dependen de ella, como una forma de deslindar responsabilidades. La crítica más dura recae en los intrusos, que con finalidad de lucro incurren en la trasgresión de las resoluciones vigentes sobre el régimen forestal. Para contrarrestar estos hechos, se propone -conforme a un antecedente de 1934- la conformación de un "Registro de gestores indeseables" donde consten sus datos y antecedentes, para ser tenidos en cuenta en el momento en que soliciten permisos de extracción de productos forestales. Se trata de una información que deberán llevar también los

³²AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 9.

³³AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 17.

Distritos Forestales de las distintas jurisdicciones, así como el estricto control de las guías forestales correspondientes³⁴.

La indicación central del informe es que tanto las tierras forestales públicas como privadas estén sujetas a inspecciones periódicas para evitar el saqueo y la depredación. Se propone al mismo tiempo la creación de un Cuerpo de Policía Forestal para los Territorios Nacionales, con un presupuesto de 360.480 \$ al mes de agosto de 1935, ajustable cuando se formalice la medida.³⁵ Las propuestas se reiteran, pero las políticas públicas no las recogen ni procuran ponerlas en práctica, aunque sea parcialmente.

Otra de las mayores preocupaciones que manifiesta el informe es la necesidad de repoblar los bosques, frente a la gran extracción de maderas que se practica en el país y -especialmente- en el Norte Argentino. Sugiere en tal sentido la sanción de una ley nacional que atienda a este requerimiento, conforme al anteproyecto que elabore la Sección Técnica de la División de Bosques; mientras se promueve el incentivo a las investigaciones forestales³⁶. El Ministerio de Agricultura insiste en la necesidad de dar a conocer los sumarios administrativos que refieran a la extracción clandestina de maderas, como parte del control para asegurar los intereses del Fisco. A propósito, el propio Ministerio da a conocer un "Aviso al Público", donde constan las sanciones que se aplicarán conforme a las infracciones que se cometan -incluidos los incendios- y que atenten contra los intereses del Estado y del bien común.

El 23 de setiembre de 1938 el diputado radical por Córdoba Gregorio N. Martínez, haciéndose eco de la sugerencia del informe, presenta un proyecto de ley forestal "*de importancia cultural, económica y climática*"³⁷ que propenda a la protección de nuestros bosques, sobre la base de los diversos modelos que se instrumentan en los países europeos y americanos que cuidan sus recursos forestales. El autor del proyecto asocia la depredación a las sequías e inundaciones que padecen extensas zonas del país con mayor frecuencia y entiende que "*es deber del Estado adoptar las medidas conducentes a la conservación y acrecentamiento de la riqueza forestal de la República*"³⁸. Propone entonces la creación de la Dirección de Bosques, en la órbita del Ministerio de Agricultura de la Nación, para hacer cumplir los preceptos de la ley de preservación de la riqueza boscosa, promoviendo la investigación y educación en la materia a través del Instituto de Investigaciones Forestales. Uno de los objetivos fundamentales de este

³⁴ AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, fs. 61-62.

³⁵ AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 125.

³⁶ AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, fs. 91-98.

³⁷ AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, f. 8.

³⁸ AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, f. 51.

proyecto es evitar la erosión del suelo, así como inducir la protección medio ambiental, levantando un censo forestal cada diez años y educando desde la escuela primaria para tal fin a los habitantes. El Estado sería garante de esta protección. Es una de las propuestas más sólidas presentadas en el orden legislativo sobre la materia. Pero el tiempo transcurrido archiva el proyecto, sin aludir siquiera a su tratamiento en las sesiones ordinarias y más allá de los reclamos formulados en octubre de 1940 para accionar en favor de la protección de las áreas boscosas del país y cuando el Senado Nacional reglamenta las funciones de la División Forestal³⁹.

4.-EL REGIMEN FORESTAL ARGENTINO EN TIEMPOS DEL PERONISMO

El Estado instrumenta pocas acciones y políticas públicas para frenar el desmonte, como muestra la reseña precedente. Es hacia 1946, cuando con el peronismo en el gobierno, se retoma la iniciativa a favor de una ley forestal conforme al proyecto que se presentara en setiembre de 1938 en la Cámara de Diputados de la Nación, reiterado -sin éxito- en junio de 1942 por el Presidente Ramón Castillo⁴⁰. Los primeros avances sobre el tema se plantean en el Congreso Nacional -con carácter de urgencia- en julio de 1946, alentados por el Ministro de Agricultura Ing. Juan Carlos Picazo Elordy, hasta que el Poder Ejecutivo presenta, en enero de 1947, como parte del Primer Plan Quinquenal (1947-1951) y en relación con el artículo 44 de la Constitución Nacional, un proyecto de ley en defensa de esa industria extractiva, que recibe un especial tratamiento en la Comisión de Legislación Agraria de la Cámara de Diputados⁴¹. El mensaje que acompaña el proyecto y lleva la firma del Presidente Juan Perón indica expresamente que la implementación del mismo será financiada con los gravámenes necesarios que se aplicarán a los sectores privados del ramo porque se verían beneficiados con la implementación de la ley a ser promulgada⁴².

Universidades, organizaciones sindicales, federaciones y asociaciones de productores forestales, empresarios, entidades de turismo, de parques y de diversa naturaleza se pronuncian a favor de un Régimen Forestal (ley 13.273), que finalmente -después de arduos y prolongados debates legislativos, que recogen otros antecedentes y promueve numerosos comentarios al articulado del proyecto de referencia- será aprobado y puesto en funcionamiento en 1948,

³⁹AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja 5, año 1942, expte. 51-PE-1942, f. 3.

⁴⁰AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, 50 f.; caja 5, año 1942, expte. 51-PE-1942, fs. 4-15.; caja 1, año 1946, expte. 49-OV-1946, 3 f.

⁴¹AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, 119 f.; caja 54, año 1946, expte. 2352-D-1946, 3 f.

⁴²AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, fs. 3-4.

cuando la depredación de los bosques en el Norte argentino es notoria y afecta irreversiblemente al medioambiente⁴³.

A diferencia de otras disposiciones legislativas, en esta ley se declaran los bosques y su riqueza maderera "*de interés y utilidad públicos*", pudiendo expropiarse-previo informe técnico- las áreas federales -y de las provincias que se adhieran expresamente- de los bosques protegidos y aquellas que requieran de la reforestación (artículos 1 a 3 de la ley 13.273). El artículo 7 clasifica los bosques en: a) protectores; b) permanentes; c) experimentales; d) montes especiales; y e) de producción, en un intento certero, aunque tardío, de ordenar el ámbito forestal y sus recursos arbóreos. El artículo 13, por su parte, dispone que "*queda prohibida la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales*". El número 14 establece, entonces, que "*los propietarios, arrendatarios, usufructuarios o poseedores de cualquier título de bosques no podrán iniciar trabajos de explotación de los mismos sin la conformidad de la autoridad forestal competente, que deberán solicitar acompañando el plan de trabajo*"⁴⁴.

En las cláusulas específicas de esta ley se dispone que los dueños de bosques considerados protectores o permanentes de propiedad privada tienen derecho a solicitar una indemnización, que sería pagada en cuotas anuales y reajustables. Los bosques fiscales, son inalienables, excepto por motivos sociales específicos y previa la realización de estudios técnicos. Seguramente, las citadas son algunas de las razones por las cuales, el Presidente del Senado Nacional solicita a la División Forestal del Ministerio de Agricultura, creada como expresión de la importancia de estos recursos naturales para el Estado Nacional, modelos de contrato de explotación forestal que el gobierno realiza con los particulares que operan como concesionarios.

Se adjuntan al expediente respectivo varios de estos modelos, en los cuales se indica la superficie a explotar, los croquis pertinentes, labrando un acta de posesión donde consten los individuos que allí se radicarán y el detalle de mejoras que se realizarían, las normas de explotación, las especies de madera a extraer, el valor económico de los productos, el "*tratamiento de los ejemplares abatidos*", la altura del corte, la madera muerta aprovechable, el acarreo de productos, los puntos de concentración de la materia extraída, los aforos y derechos

⁴³AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja s/n, año 1948, expte. 36-P-1948, 5 f.; caja 3, año 1948, expte. 224-P-1948, 5 f.; caja 1, año 1949, expte. 22-PE-1949, 8 f.; caja 11, año 1949, expte. 714-P-1949, 4 f. HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION: *Diario de Sesiones 1948*, Buenos Aires, 1948, pp. 489-717.

⁴⁴<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-13273-30713>

de inspección y reforestación, el aprovechamiento de los productos y la planta de industrialización instalada con que cuenta, así como las construcciones obligatorias para asegurar una explotación forestal controlada y ajustada a la ley. El proyecto también exige al concesionario tener al día los libros obligatorios de concesión: guías forestales, aforos liquidados y pagos efectuados; de entrada de materia prima en playa por clase y cantidad; de movimientos de productos y subproductos entre plantas industriales; y, por último, un libro de producción clasificada por cada planta industrial⁴⁵. En términos legales, el ordenamiento forestal está asegurado, pero la supervisión y cumplimiento de la normativa aun es débil.

Desde el punto de vista cuantitativo, el Censo Agropecuario Nacional publicado en 1937 indica para todo el país 37.535.408 ha. de monte natural y cultivado, a las cuales hay que añadir 12.770.000 ha. de superficie boscosa en los Territorios Nacionales. Con la creación de la Dirección Forestal, diez años más tarde, se realizan informes técnicos sobre la riqueza boscosa y se informa expresamente al Presidente del Senado para evaluar el estado de situación y brindar un diagnóstico preciso, que incluye una evaluación de la situación de los trabajadores forestales y un registro preciso de obrajeros. Al mismo tiempo, se adjuntan contratos de licitación en formato general y con el respectivo pliego de condiciones, indicando precisamente mínimos y máximos de extracción, que suelen ser los que se utilizan habitualmente. Los casos de Formosa y el Chaco, junto con Santiago del Estero, son los que predominan entre los modelos adjuntos en el expediente.

El registro de los bosques protegidos -por su parte- puede realizarse de oficio, mientras se busca generar conciencia de protección de estos recursos naturales, según lo estipulado por la ley 13.273 de 1948. Los bosques fiscales, conforme a la reglamentación de referencia, quedan estrictamente protegidos, prohibiéndose su enajenación. En caso de que parte de esas explotaciones fueran imprescindibles deberán hacerse por licitación pública en superficies mayores de 2.500 ha. y siempre que sean autorizadas por el Ministerio de Agricultura de la Nación, por entonces a cargo del Ing. Carlos A. Emery. La ley crea un Fondo Forestal acumulativo -a partir de aforos e impuestos percibidos- para sostener el cuidado, protección y repoblamiento de los bosques. También se auspician líneas especiales de crédito del Banco de la Nación y del Banco Hipotecario Nacional para parques municipales, y el Ejecutivo Nacional puede crear mercados de concentración de productos forestales, reglamentar el tráfico de los mismos y fomentar e instalar aserraderos y secaderos de maderas en distintas regiones del país⁴⁶.

⁴⁵ AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, fs. 613-650.

⁴⁶ AR-HCDN-SP-DAPyM: *Sección Expedientes*, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, fs. 10-53.

Se trata de una legislación que se discute en las Cámaras de Diputados y Senadores hasta setiembre de 1948 y que establece un régimen de penalidades y multas -que incluye sumarios y suspensiones- para una larga lista de contravenciones forestales. Es organismo de aplicación la Dirección General de Bosques (con un presupuesto original de 6.000.000 \$) y que -a su vez- crea un Consejo de Administración con representantes de industriales, productores, comerciantes y funcionarios vinculados al rubro forestal, para controlar el cuidado de los bosques y sus riquezas. La ley 13.273 -de Defensa de la Riqueza Forestal- obtiene sanción definitiva el 25 de setiembre de 1948 en el Congreso Nacional -con las firmas de Juan Hortensio Quijano y Héctor J. Cámpora como jefes de ambas cámaras legislativas- pero llega tarde a la hora de salvaguardar los bosques argentinos, a pesar de advertir sobre la importancia de la preservación de estos recursos naturales.

"Por esta Ley se crea la Administración Nacional de Bosques como organismo específico de la aplicación de la misma. Con esta tan soñada ley se instaura el principio dasonómico de "Ordenación de Bosques", la creación de una red forestal de viveros forestales, plantaciones forestales experimentales, estudios sistemáticos de carácter dendrológico para completar el conocimiento de la flora leñosa Argentina, creación de un servicio de estadística forestal y una biblioteca especializada"⁴⁷.

El decreto reglamentario 12.390 de 1949 sumaría aportes significativos acerca de la forestación y reforestación que no se contemplaban con precisión en el régimen forestal de 1948. Estas resultan las medidas vigentes hasta la sanción de la ley 20.531 de 1973, que sustituye la Administración Nacional de Bosques por el Instituto Forestal Nacional, dependiente del Ministerio de Economía.

5.- COMPROMISOS DEL ESTADO POPULAR Y LOS INTERESES PRIVADOS

El Estado nacionalista, popular, y planificador liderado por el Presidente Juan D. Perón, que apuesta por la redistribución del ingreso, también otorga un lugar significativo en materia de políticas públicas a la protección boscosa, como queda plasmado, no sólo en la iconografía

⁴⁷ www.bosquenativo.org.ar/algo.txt

peronista y en sus estadísticas, sino también en la legislación, que encuentra su máxima expresión en el ya mencionado y estudiado Régimen Forestal de 1948.

Para lograrlo, la construcción de consensos entre ese Estado fuerte y los sectores privados dedicados a la explotación boscosa y la utilización de la madera resultaría primordial. Las más importantes sociedades anónimas forestales radicadas en el Norte argentino, en su mayoría de capital extranjero, ya no son desde los años de 1930 una competencia infranqueable para la depredación del medio ambiente. Otros productos y otras regiones fuera de la Argentina ocupan su atención; pero sí es importante el papel que siguen cumpliendo los obrajeros y quienes explotan la madera para postes, durmientes y leña, que -aunque sea parcialmente- se ven beneficiados con el crédito oficial.

En 1948, la Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal -que preside Agustín Seghesso, de Santiago del Estero-, recogiendo las iniciativas del Primer Congreso de estos productores y obrajeros reunido en 1945, presenta -en nombre de las 12 entidades forestales y madereras que representa y de las necesidades declaradas ante los gobiernos de turno y ante el Consejo Nacional de Posguerra- un documento de diagnóstico, balance y acciones a futuro del sector respecto de la legislación promulgada por el gobierno nacional respecto de la industria forestal⁴⁸. La propuesta espera la consideración del Consejo Económico Nacional para encontrar soluciones duraderas y efectivas, superando la precariedad para que mejoren las condiciones de vida del personal y sus familias. La declaración de la Federación hace un férreo descargo acerca de las acusaciones que reciben los obrajeros respecto del "*sistema irracional de explotación*", la devastación y la "*desatención del obrero*"⁴⁹. Los argumentos -que reconocen el fenómeno de la depredación- se refieren al insistente pedido de creación de un Instituto Tecnológico Forestal, para mejorar la formación técnica de los productores. Una cuestión que no llegaría a resolverse satisfactoriamente en la Argentina, que no logra relevar con precisión sus áreas boscosas durante décadas.

Para las entidades federadas "*la obra de gobierno debe empezar por la ley de defensa forestal*", acompañada de los cálculos censales y de un cuerpo de expertos que asesore en la materia y sea capaz de resolver, por ejemplo, que el quebracho colorado se destine a la producción taninera, en tanto la variedad blanca de ese árbol se utilice para durmientes y postes, prohibiéndose su uso como leña, con el propósito de asegurar la explotación racional boscosa.

⁴⁸FEDERACION ARGENTINA DE ASOCIACIONES DE PRODUCTORES DE LA INDUSTRIA FORESTAL: *La Industria Forestal. Situación actual y posibilidades para el futuro*, Buenos Aires, FAAPIF, 1948.

⁴⁹FEDERACION ARGENTINA DE ASOCIACIONES DE PRODUCTORES DE LA INDUSTRIA FORESTAL: *La Industria Forestal...* op. cit., p. 7.

Amparándose en las disposiciones del Plan Quinquenal a la hora de practicar la reforestación, gestando y poniendo en práctica *"una política firme y decidida"*, que involucre activamente a quienes explotan los bosques⁵⁰. A cambio de este compromiso real, el Estado proveerá a los particulares de créditos con una tasa preferencial barata.

Como corolario, la Federación reproduce parte de una nota del 11 de junio de 1946 dirigida a la Secretaría de Industria y Comercio, para que se radiquen industrias en el interior del país: *"Esas zonas hoy empobrecidas al máximo experimentarán una modificación favorable y, sino todas las comodidades de la Capital Federal y otros centros urbanos, la mejora será de tal importancia que los propios industriales apreciarán las ventajas de emplear capitales y podrá brindarse a los obreros una mejora efectiva"*⁵¹. Una condición -según afirma la nota- que evitará migraciones y desarticulación de las familias.

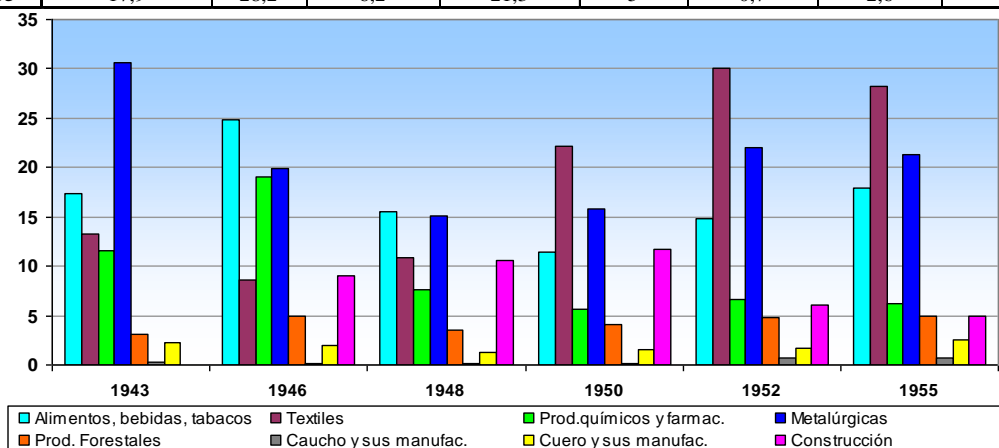
El crédito de la banca oficializada desde 1946 llega a casi todos los sectores de la industria y entre ellas -aunque en escaso porcentaje- a la de los productos forestales, dando muestras de la articulación entre lo público y lo privado.

⁵⁰FEDERACION ARGENTINA DE ASOCIACIONES DE PRODUCTORES DE LA INDUSTRIA FORESTAL: *La Industria Forestal...*op. cit., pp. 20 y 27.

⁵¹FEDERACION ARGENTINA DE ASOCIACIONES DE PRODUCTORES DE LA INDUSTRIA FORESTAL: *La Industria Forestal...*op. cit., pp. 25-26.

Distribución de los préstamos por rama industrial - BCIA (% importes)

Año	Alimentos, bebidas, tabacos	Textiles	Prod. químicos y farmac.	Metalúrgicas	Prod. Forestales	Caucho y sus manufac.	Cuero y sus manufac.	Construcción
1943	17,3	13,3	11,6	30,6	3,1	0,3	2,3	?
1946	24,8	8,6	19,1	19,9	4,9	0,1	2	9,1
1948	15,5	10,8	7,6	15,1	3,5	0,2	1,2	10,6
1950	11,4	22,1	5,6	15,8	4,1	0,2	1,5	11,7
1952	14,8	30	6,7	22	4,8	0,7	1,7	6,1
1955	17,9	28,2	6,2	21,3	5	0,7	2,6	5



Fuente: Banco de Crédito Industrial Argentino, *Memoria y balance 1943 y 1955*, Buenos Aires, 1944 y 1955

Previo a la caída del gobierno peronista, también la Asociación de Productores de la Industria Forestal de Misiones hace su tardío diagnóstico sobre los problemas forestales del país, entre 1944 y 1953, aunque sin olvidarse de los pioneros⁵². El planteamiento que formulan allí se reseña en dos cuestiones básicas, que no son novedosas: defender la riqueza forestal de las inversiones extranjeras y controlar las explotaciones para asegurar el porvenir de los bosques naturales. En este documento, la mirada se pone en las condiciones laborales de los obreros, posiblemente los más marginados de la región NEA. Pretende ser, además, una contribución acerca del estado del mercado nacional de maderas para comprender cuál es la situación de la explotación forestal en el país y en la región que representan. El ingeniero forestal Orlando D'Adamoy el Presidente de la Asociación Luis M. Garrasino -que se criara y viviera gran parte de su vida en la región boscosa norteña- son quienes, respaldados por la estadística disponible, presentan el estado de situación sobre el asunto, tanto en materia del combustible vegetal, el extracto de quebracho, como la madera para construcción. El *"ordenamiento maderero*

⁵² ASOCIACION DE PRODUCTORES DE LA INDUSTRIA FORESTAL DE MISIONES: *Problemas Forestales Argentinos*. Buenos Aires, agosto 1955.

argentino" se reclama como tema central en este informe⁵³. Aunque de todos modos en las páginas de este mismo informe se solicita otorgar a *"la actividad privada la participación a que tiene derecho en la decisión y contralor de actos que van a favorecer o a afectar bienes privados"*⁵⁴, especialmente cuando, durante mucho tiempo, el Estado con sus leyes estuvo ausente de la explotación forestal.

6.- CONCLUSIONES

El ordenamiento del territorio, la construcción del espacio, las fronteras (flexibles o no) forman parte del ejercicio del poder que los dimensiona y los regula. *"Traducción, regulación, diferenciación y relación son los principios que siempre aparecerán en el límite o en la frontera"*, como *"el único medio para superar lo particular, para alcanzar lo general"*⁵⁵. El caso del NEA muestra el irregular funcionamiento de esta ecuación y el deterioro del medio ambiente, frente a la indiferencia del Estado y la ausencia de políticas públicas generadoras de orden, desarrollo y coordinación en el uso racional del suelo y de los recursos naturales, para poder dar cuenta de un accionar estratégico e integrador de la región, en medio de los conflictos de poder. La territorialidad y el derecho de ciudadanía tejen vínculos con una necesaria función de coordinación, concertación y cohesión entre ambos conceptos, que el NEA -con mayoría de Territorios Nacionales hasta mediados del siglo XX- deja expuesta a la vulnerabilidad de ámbitos donde la dirigencia procede de otros espacios más ricos y ligados al modelo agroexportador. *"El debate académico sobre la ordenación territorial en general, o sobre un determinado modelo territorial, no debe olvidar que sus propuestas corresponden al ámbito político"*⁵⁶, con sus escalas y niveles; que indican que no es posible un desarrollo sustentable sin contar con un modelo territorial sostenible.

El análisis de las políticas públicas -vinculadas al cambio institucional- ayuda a comprender estas diferencias y, como parte de aquéllas, a la burocracia, en sentido weberiano; es decir, como una forma social, como un instrumento o estrategia de la clase dominante al servicio de sus propios intereses; pero también como el eje de la acción de la administración pública en

⁵³ ASOCIACION DE PRODUCTORES DE LA INDUSTRIA FORESTAL DE MISIONES: *Problemas Forestales...* op. cit, p. 7.

⁵⁴ ASOCIACION DE PRODUCTORES DE LA INDUSTRIA FORESTAL DE MISIONES: *Problemas Forestales...* op. cit, p. 11.

⁵⁵ SCHMIDT di FRIEDBERG, Marcella; NEVE, Mario y CERAROLS RAMIREZ, Rosa: "Introducción: Con obstinada y contraria dirección", en SCHMIDT di FRIEDBERG, Marcella, NEVE, Mario y CERAROLS RAMIREZ, Rosa: *Claude Raffestin. Territorio, frontera, poder*, Barcelona, Icaria/Espacios Críticos, 2018, p. 128.

⁵⁶ ZOIDO NARANJO, Florencio: "Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política", en: FARINOS, Joaquín y ROMERO, Joan (Eds.): *Territorialidad...* op. cit., p. 24.

sus distintos niveles (nacional, regional y local) vinculada a un necesario proceso de evaluación, que no siempre está presente⁵⁷. Desde los tiempos del Estado interventor (1930), primero, y del Estado dirigista-planificador durante la gestión peronista, las políticas públicas, en tanto variables dependientes, así como la burocracia técnica y el saber experto, cobrarían mayor relevancia, pero no con igual presencia para todo el espectro regional argentino. Por otra parte, las redes de políticas públicas se enlazan a la gobernanza de la cual no son ajenos los actores no estatales⁵⁸.

Como sostiene al promediar la década de 1940 la Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal, *"no pueden existir obreros capacitados, hogares respetables y niños bien nutridos, sin jornales razonables. Y no puede haber jornales razonables sin industria próspera"*⁵⁹. Por otra parte, el estudio de Garrasino, finalizado el 2 de diciembre de 1954 y editado en 1955, al que se hiciera referencia, denuncia la falta de supervisión en el cumplimiento de la Ley Forestal 13.273, en lo que respecta a la reforestación de la superficie boscosa depredada y el cuidado y detalle de la madera que se importa. La exportación de mayor valor hacia mediados del siglo XX sigue siendo el extracto de quebracho. El consumo nacional - aun contando con estadísticas imperfectas- se destina mayoritariamente a generar energía (leña y carbón vegetal), para envases y viviendas en mucha menor proporción. Por entonces *"los intereses económicos internacionales dominan 17 de las 21 fábricas argentinas"* de extracto, un producto que debe competir con la "mimosa" africana, subraya este informe⁶⁰. En suma, se trata de problemas que persisten en el tiempo y reclamos reiterados que no generan cambios reales en favor del medio ambiente, con encuadres desarticulados de políticas públicas parciales y, aun contrapuestas, pero que es preciso ponderar para interpretar la relación entre el territorio, el poder y la explotación forestal.

⁵⁷ URTEAGA, Eguzki: *Las políticas públicas en cuestión*, Jaén, Universidad de Jaén, 2010, pp. 13-24 y 195-196.

⁵⁸ FONTAINE, Guillaume: *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Barcelona, Editorial Anthropos, 2015, Prólogo, caps. 1, 2 y 3.

⁵⁹ ASOCIACION DE PRODUCTORES DE LA INDUSTRIA FORESTAL DE MISIONES: *Problemas Forestales...* op. cit. p. 9.

⁶⁰ ASOCIACION DE PRODUCTORES DE LA INDUSTRIA FORESTAL DE MISIONES: *Problemas Forestales...* op. cit. p.49.