

El Estado peronista y las políticas de concertación para el Chaco forestal (1946-1955 y 1973-1975)

The Peronist State and The Agreement Policies for the Chaco Forest (1946-1955 and 1973-1975)

Noemí Girbal-Blachaⁱ

Resumen: El Estado dirigista y planificador liderado desde 1946 por Juan Perón, basa su política económica en la redistribución del ingreso, la “justicia social, la independencia económica y la soberanía política”. Desde esa concepción doctrinaria, las economías regionales fronterizas, como el Chaco forestal y algodonero, forman parte de las políticas estatales de concertación en defensa de los bosques, los obrajeros y los empresarios forestales. Durante el tercer peronismo (1973-1975) los objetivos son más pragmáticos, privilegian subsidios y créditos, así como la creación de institutos y estaciones experimentales, para reconstituir la riqueza maderera argentina. Se trata de otro tipo de concertación. Este estudio histórico analiza el accionar legislativo (en base al Archivo Parlamentario del Congreso de la Nación Argentina) como uno de los instrumentos específicos de la concertación política intersectorial, para interpretar características, continuidades y cambios en el Chaco forestal durante la gestión de los gobiernos nacionales peronistas.

Palabras clave: Concertación Económica; Economía Forestal; Chaco.

Abstract: The interventionist state, led since 1946 by Juan Perón, based its economic policy on income redistribution, "social justice, economic independence and political sovereignty." From that doctrinal conception, the border regional economies such as the one of Chaco (with forestry and cotton plantations), are part of the state policies of concertation in defense of the forests, the workers and forestry business people. During the third Peronism (1973-1975) the objectives were more pragmatic, favoring subsidies and credits, as well as the creation of experimental institutes and stations, to reconstitute Argentina's timber wealth. That was another type of agreement. This historical research analyzes the legislative action (based on the Parliamentary Archive of the Congress of the Argentine Nation) as one of the specific instruments of the intersectoral political agreement, to interpret characteristics, continuities and changes in the forest Chaco during the management of the Peronist national governments.

Key words: Economic Concertation; Forestry Economics; Chaco.

Recibido: 26 de abril de 2022

Aprobado: 7 de septiembre de 2022

ⁱ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Centro de Estudios de la Argentina Rural. Universidad Nacional de Quilmes. ORCID 0000-0003-4193-075X. noemigirbal@gmail.com

Planteo y definiciones conceptuales sobre el tema

La concertación es el resultado de un proceso de toma de decisiones basado en deliberaciones, ordenamientos y acuerdos que derivan generalmente en políticas públicas. Esos pactos o concordancias involucran al Estado y a otros influyentes actores sociales, identificados como “grupos de interés”, entendidos como manifestación colectiva de intereses particulares, en estrecho contacto con los representantes políticos y funcionarios, que derivan en la direccionalidad que adoptan las políticas públicas (Blacha, 2015; Olson, 1992). La concertación se relaciona con la coyuntura imperante, pretende armonizar intereses en función de una agenda o propuesta de gestión para crear espacios de diálogo y llegar a resultados operativos (Compston, 2002). Hay quienes la definen como “una opción que tienen los gobiernos para lidiar con problemas de difícil resolución” (Licha, 2003, p. 2). Forma parte de la gobernanza entendida como gestión de redes que exige de la cooperación y la coordinación, entre los poderes públicos y el entorno económico “a lo largo del eje local-global” (Canales Aliende y Sanmartín Pardo, 2014). Es, en síntesis, un componente importante para generar alternativas que hagan posible los acuerdos de convivencia a través de instrumentos concretos capaces de generar inclusión o exclusión según los términos de esos entendimientos entre lo público y lo privado. También puede considerarse una forma de participación de corporaciones y sectores empresariales en los asuntos del Estado, sin llegar a sustituir la representación política (Di Tella et al., 2006, p. 107).

En el heterogéneo “mundo rural” argentino la concertación puede registrarse a través de la acción en diversas modalidades, cuando se analizan las desigualdades regionales características de la organización del territorio, más allá del espacio físico; es decir, cuando el “Estado pueda desenvolver su actividad específica, o sea el poder público” (Jellinek, 2000, p. 385). La concertación es parte de la dualidad propia de la conformación del Estado, que se expresa como representación de la sociedad en su conjunto e instrumento de los sectores hegemónicos; porque el Estado es un aparato institucional pero también una relación social.

La territorialidad, por su parte, es un fenómeno poroso y complejo. Allí se asienta la concertación y cobra importancia la política de gobierno del territorio, su construcción social y el accionar de las políticas públicas como manifestación del poder legal y también del poder legítimo; es decir, el que se construye desde la deliberación que se despliega en el poder legislativo de una Nación. La ausencia o escasa regularidad de políticas públicas son causales de exclusión y marginalidad, en tanto se vinculan con una burocracia técnica y política -como reguladoras institucionales- imbricadas en el desempeño estatal. Estas acciones tornan necesarios los acuerdos capaces de generar “la construcción y el fortalecimiento del Estado” (Otalora Buitrago y Vivas Cortés, 2011) pero también permiten comprender sus controversias; aquéllas que reconocen realidades y capacidades regionales diversas.

Cuando en 1880 se constituye en la Argentina el Estado Nacional, lo hace como producto de una concertación entre importadores y exportadores, ganaderos de la provincia de Buenos Aires y agroindustriales del interior del país (azucareros en el noroeste argentino –NOA– y vitivinicultores en Cuyo). Son ellos quienes conforman una dirigencia y un mercado nacional, que preceden a la existencia del Estado Nación. Es esa “gestión de redes” la que permite diseñar políticas públicas (Canales Aliende y Sanmartín Pardo, 2014,

pp. 353-354) en consonancia con dicha alianza. Más de la mitad del territorio argentino y sus actores sociales (la Patagonia y el nordeste argentino –NEA–) no participan de los acuerdos conducentes a la concertación nacional en favor del modelo agroexportador, que define a la llamada Argentina Moderna liderada por una elite de liberales en lo económico y conservadores en lo político (Botana, 1977; Mc Gann, 1960).

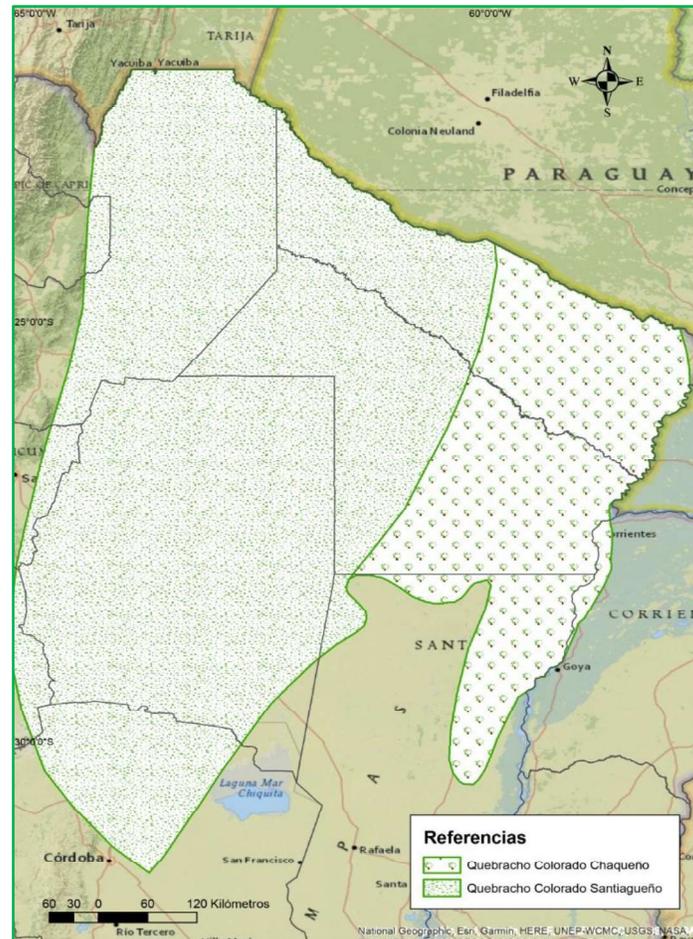
Estos conceptos, si bien pueden aplicarse a todo el proceso histórico argentino, se han utilizado escasamente y mucho menos de modo explícito, tanto en la historiografía regional argentina como en los análisis asumidos en los más de 3700 estudios e interpretaciones de las gestiones peronistas (Hovart, 1993). Precisamente, son estos dos temas los que se pretenden estudiar en este trabajo. Por un lado, la historia regional aplicada al estudio de caso del Gran Chaco Argentino, cuyo estado de la cuestión da cuenta de ser una expresión destacada de la explotación forestal, incluyendo una síntesis de la caracterización previa del territorio mencionado, y desde la perspectiva temporal analizar e interpretar la concertación tal como se la ha definido, aplicada a dicha región y la explotación de maderas duras cuando el peronismo asume la conducción del Ejecutivo Nacional.

El Gran Chaco Argentino –GCA– (integrado por Chaco, Formosa, norte de Santa Fe, Santiago del Estero, Este de Tucumán y Salta), que ha sido estudiado desde distintas perspectivas por historiadores, sociólogos, antropólogos, geógrafos y economistas (Bruniard, 1975-1978; Carlino y Carrió, 2012; Cozzo, 1967; Dargoltz, 1985; Gasparri, 2012; Girbal-Blacha, 2012; Madueño, 1942; Paolasso, et al., 2018; Slutzky, 2011; Zarrilli, 2004) es la región forestal por excelencia. Al Este, se extiende el Chaco Santafesino, que a través de las vías fluviales emprende la exportación de rollizos de quebracho colorado y tanino, respaldado por la inversión extranjera y la fábrica de tanino como centro productivo. Aquí desde 1905 se instala la poderosa Compañía inglesa-alemana “The Forestal Land, Timber, and Railways Ltd. S.A.” se convierte desde entonces en la reguladora de precios al constituirse 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. Sus oficinas comerciales están radicadas en Londres. El gerenciamiento compartido deriva en situaciones de conflicto para la empresa durante la Primera Guerra Mundial –PGM– (1914-18), al estar Alemania y Gran Bretaña en distintos bandos bélicos. Hacia el oeste del CGA, se localiza el Chaco Santiagueño vinculado al mercado interno, aquí el bosque de ñandubay, algarrobo, quebracho blanco es penetrado por el ferrocarril y depende del obraje (núcleo urbano-forestal). Estos dos instrumentos sumados a la inversión de los comerciantes y terratenientes de la pampa húmeda ante la ausencia de una burguesía local establecida, hacen posible la extracción de maderas duras de esta subregión, para durmientes, postes y leña (Bruniard, 1975-1978; Dargoltz, 1985). En el Chaco Santiagueño se instalan en 1905-1906 dos importantes sociedades anónimas: “Quebrachales Chaqueños” y “Quebrachales Tintina”, dirigidas por dos poderosos comerciantes, financistas y terratenientes de la región pampeana, Luis Zuberhübler y Ernesto Tornquist, respectivamente (Girbal-Blacha, 2011; Soto, 2006).

En síntesis, en el CGA las ganancias obtenidas de la explotación forestal se destinaron a consolidar los negocios centrales de los inversores nacionales y extranjeros, en medio de un ejercicio político inestable y dependiente del gobierno nacional, cuando en la región predominan los Territorios Nacionales o gobiernos provinciales que no reciben el respaldo decidido del gobierno central, como ocurre con Santiago del Estero. Esta postergación es

el resultado de un Estado ausente al momento de preservar la riqueza forestal, cuando no existen políticas públicas consistentes y capaces de mantenerse en el mediano o largo plazo, obligar al replantío de los bosques y a invertir, al menos parte de las ganancias obtenidas, en la región de la cual se extrae la riqueza maderera (Girbal-Blacha, 2022). Esta organización del territorio forma parte de los efectos del modelo agroexportador sobre el nordeste de la Argentina, con una economía extractiva y que poco se vincula al saber experto y la tecnología destinada a preservar el medio ambiente. La concertación así implementada beneficia a los sectores empresariales privados más poderosos y ajenos a la radicación regional.

Zonas forestales de maderas duras en el norte argentino



Fuente: Elaboración del mapa por el técnico Cristian Da Silva. IIGHI-CONICET (Resistencia-Chaco) en base a Consejo Federal de Inversiones (1973).

Una vez finalizada la PGM, la explotación forestal pierde importancia cuando se producen sustitutos del tanino para la curtiduría y la expansión ferroviaria se detiene. El Chaco, en tanto eje del GCA, emprende —desde 1920— el cultivo del algodón. Una producción de base familiar que habrá de coexistir con la explotación de ganado criollo y el latifundio que crece al amparo de la venta a bajo costo de tierras fiscales. Las dificultades financieras y la necesidad de aumentar la recaudación impositiva mantienen la continuidad de la deforestación, cuando grandes firmas como Bunge & Born, Louis Dreyfus y Adam Clay-

ton controlan el mercado y las cotizaciones (Gomez Lende, 2014, pp. 54-55), en medio de la falta de presencia y control estatal.

El crac internacional de 1929 y la ruptura del orden institucional en la Argentina promueven, desde los años de 1930, la presencia del Estado interventor que hace uso del “saber” para respaldarse en una burocracia técnica, mientras alienta la industrialización sustitutiva de importaciones y subsidia las actividades agrarias. De todos modos, la economía agropecuaria de exportación comparada con aquellas que producen para el mercado interno, es la que más siente los efectos de esta crisis estructural y orgánica (Rougier, 2021).

En 1937 en el Territorio Nacional del Chaco, de un total de 466.078 ha cultivadas, un 50% corresponde a plantación de algodón. 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%– (Slutzky, 2011). Desde fines del siglo XIX y hasta 1930, el perfil económico chaqueño es forestal. Cuenta con unas 15 fábricas productoras de tanino, destacándose el dominio de “The Forestal Land, Timber and Railways Ltd.”, desde 1906 (Del Río, 2004). 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” (Carlino y Carrió, 2012, p. 61).

Si los efectos de la primera posguerra, primero, y del crac de 1929, después, dan muestras de la situación planteada, es posible afirmar que el punto de inflexión en la economía en general y en la forestal en particular, lo marca en 1940 el frustrado Plan Pinedo, que presentara ante el Senado Nacional el ministro de Hacienda y socialista independiente Federico Pinedo. El propósito es anticiparse a los efectos de la segunda posguerra. Se lo considere o no el antecedente del “mercadointernismo del peronismo” (Llach, 1984, p. 515) se iniciaría hacia mediados de esa década otro ciclo histórico en la Argentina con la presencia de un Estado popular, nacionalista, dirigista y planificador (Bravo y Bustelo, 2018).

En la década de 1940, por causas internas (costos de producción, impuestos) y externas (competencia de otros países, de la mimosa –especie vegetal proveedora de tanino extendida en el continente africano– y el desarrollo de productos químicos curtientes), se reducen los establecimientos forestales productores de extracto de quebracho chaqueños. Su número cae a 11, según la publicación “El Chaco de 1940” editada por la Comisión Organizadora de la Primera Gran Exposición del Territorio Nacional del Chaco reunida en la Capital Federal desde noviembre 1940 a marzo 1941. Se trata del accionar de un Estado que durante largo tiempo demostrara poco interés en controlar a las grandes corporaciones y el uso de los recursos naturales, y que tres decenios más tarde, dejaría expuesta la descapitalización del ambiente natural de la región, que se mostraría irreversible, más allá de la política de concertación y de los subsidios que se asignaran al Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias del Chaco (Cámara de Diputados de la Nación –CDN–, caja 64, año 1973, expte. 3286-D-1973, f. 10.; caja 65, año 1974, expte. 3319-D-1973, f. 3; Zarrilli, 2004).

Este estudio histórico se propone analizar –en función de estas consideraciones previas– el accionar legislativo como uno de los instrumentos específicos de la concertación política intersectorial durante los tiempos en que el peronismo estuvo al frente del

gobierno nacional (1946-1955 y 1973-1976). Esta es su línea argumental. Si las bases doctrinarias y la redistribución del ingreso respaldada en la doctrinaria “justicia social, independencia económica y soberanía política” impulsan la legislación y toma de decisiones sobre explotación de los bosques en los tiempos del peronismo histórico (1946-1955); los acuerdos temporales, la mayor interrelación entre intereses públicos-privados y las acciones basadas en el pragmatismo (créditos, subsidios y experimentación agraria) son procedimientos que definen en materia forestal al tercer gobierno peronista (1973-1976). El objetivo del recorrido histórico propuesto es interpretar para ambas etapas temporales—especialmente a partir de fuentes primarias y bibliografía de época— los alcances de la concertación, sus características, sus tipologías, continuidades y cambios en relación con las economías regionales postergadas y hacerlo a través de un estudio de caso: el Chaco forestal.

La legislación forestal antes y durante la primera gestión peronista

Respecto de la legislación referida a la explotación boscosa, 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 es aislada y circunstancial, a excepción del Código de 1915. Expresan un Estado ausente en materia de protección de nuestros bosques nativos y de los recursos naturales en general. Los problemas fundamentales perviven incluso cuando avanza el siglo XX. En medio de los efectos de la PGM y desde 1917 ante las presiones ejercidas por los Estados Unidos para quebrar la neutralidad argentina ante el conflicto, el Estado nacional dispone en materia forestal una serie de inspecciones minuciosas sobre los bosques nativos nordestinos. Decreta la caducidad de varios contratos por contravenir la escueta legislación vigente, pero el resultado termina por beneficiar a las grandes compañías que acaparan la explotación de estas tierras, más allá de la caducidad de los contratos cercana a un decenio, cuando las mismas “están todavía en poder de las compañías, sin que el Fisco las haya retrotraído realmente a su dominio” (CDN, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 117).

Dos años más tarde, el 6 de agosto de 1919, se presenta en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto para realizar un estudio sobre los bosques nacionales, como complemento de otro sobre maderas argentinas elaborado por el legislador radical por la Capital Federal, Carlos F. Melo. Ambos ven frustrados sus propósitos como parte de las disputas internas al interior del radicalismo gobernante y —en general— puede afirmarse que son escasas las propuestas sobre la materia en tiempos de la gestión de la Unión Cívica Radical al frente del gobierno nacional (CDN, 1919, t. III, 390 y t. V, 29).

De manera sostenida, los acaparadores y testaferros ocupan las tierras ricas en maderas (Alberto Méndez Casariego, Luis Zuberbühler, Carlos Casado, Jorge Laure, José Femenia, Teodoro Aleman, Ernesto Aguirre, Carlos Carranza, Enrique Berduc, entre otros). Lo hacen en múltiples ocasiones violando la ley y perjudicando la recaudación fiscal, tanto como el medio ambiente, en connivencia con un Ministerio de Agricultura liderado por representantes del poder agrario pampeano (Girbal-Blacha, 1993). Después de la ruptura del orden institucional en setiembre de 1930, el presidente de la Nación, General Agustín Justo, durante julio de 1932, establece por decreto que el Ministerio de Agricultura puede “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” (CDN; caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 135). Es difícil comprobar el destino que puede darse a la madera extraída y dos años más tarde esta decisión se conjuga paradójicamente con otra disposición que establece la protección de los parques nacionales, cuando se aprueba el Reglamento de Guarda Parques, considerados empleados de la administración pública argentina. El 8 de agosto de 1933, el Ejecutivo Nacional presenta un nuevo proyecto de ley, referido en este caso a la explotación y vigilancia de los bosques nacionales; pero tampoco logra su sanción.

Hacia mediados del decenio de 1930 la Cámara de Diputados de la Nación decide profundizar su control en la materia, aunque siempre alentando una concertación con los poderosos intereses del sector. Solicita entonces informes al Ministerio de Agricultura (MAN) —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” (CDN; caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 9) así como un estudio del Código Forestal vigente aprobado en 1915, que incluya la sugerencia de los cambios que estime convenientes para poder llevar a la práctica sus disposiciones. Se crea en junio de 1936, la Comisión Consultiva Nacional de Bosques (Decreto 83.731) dependiente del Ministerio de Agricultura e integrada por representantes de Parques Nacionales, la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la Universidad de Buenos Aires, la Dirección Nacional de Vialidad la de Ferrocarriles, la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Amigos del Árbol y tres plantadores de bosques designados por el Ministerio, con el objetivo de promover un régimen de protección y conservación forestal, promover investigaciones científicas sobre nuestros bosques, recabar datos estadísticos de las distintas reparticiones públicas, promover la replantación y educación en materia boscosa (MAN, 1936, pp. 431-432).

En julio de 1936 los legisladores reciben un extenso informe ministerial sobre el asunto. Allí se expone 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 el Código Forestal. Entonces de un área boscosa total de 101.500.700 de hectáreas, 90.137.254 de ellas están en manos de particulares y sólo 11.363.443 de hectáreas son fiscales. Si se realiza un relevamiento topográfico preciso, y solamente así dice el informante, podría elaborarse un mapa forestal, que resulta imprescindible. Sugiere, además, 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 entonces (CDN, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 17). Subraya —al mismo tiempo— la situación en que se encuentran los viveros nacionales y regionales. Lo hace de modo detallado y llamando la atención acerca del cuidado que debiera prevalecer en favor del patrimonio boscoso (Girbal-Blacha, 2019).

Para deslindar responsabilidades, el documento señala que la vigilancia y explotación de los bosques fiscales, corresponde a la Dirección de Tierras y que los destacamentos forestales dependen de ella. La crítica más dura recae en los intrusos, que con finalidad de lucro transgreden las resoluciones vigentes sobre el régimen forestal. Para contrarrestar estos hechos se propone (conforme a un antecedente de 1934) la conformación de un “Re-

gistro de gestores indeseables” donde consten sus datos y antecedentes, para ser tenidos en cuenta cuando soliciten permisos de extracción de productos forestales. Los Distritos Forestales de las distintas jurisdicciones actuarían en consecuencia, mientras se propone que ejerzan un estricto control de las guías correspondientes (CDN, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, fs. 61-62). La principal indicación de este informe es que tanto las tierras forestales públicas como privadas estén sujetas a inspecciones periódicas para evitar la depredación, pero, de todos modos, las sociedades anónimas y grandes corporaciones siguen actuando al amparo de la concertación. Para conseguir dicho objetivo se propone crear un Cuerpo de Policía Forestal para los Territorios Nacionales, con un presupuesto de m\$ⁿ 360.480 al mes de agosto de 1935, ajustable al formalizarse la medida (CDN, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, f. 125). Las propuestas son generales. El diagnóstico es acertado, pero las políticas públicas no evalúan las condiciones para poner en vigencia —aunque sea parcialmente— estas recomendaciones. Tampoco se tiene en cuenta la necesidad de repoblar los bosques, sugerida por el informe, frente a la gran extracción de maderas que se practica en el país y, especialmente, en el norte argentino. Ignora el pedido de sanción de una ley nacional respaldada en un anteproyecto elaborado por la Sección Técnica de la División de Bosques; mientras se auspicia el incentivo a las investigaciones forestales (CDN, caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936, fs. 91-98). El Ministerio de Agricultura insiste en la necesidad de aplicar sanciones y hacer públicos los sumarios administrativos que refieran a la extracción clandestina de maderas, mientras elabora un “Aviso al Público”, con las sanciones que se aplicarán conforme a las infracciones que se cometan, incluidos los incendios, porque atentan contra los intereses del Estado y del bien común, señala. La legislación sólo formula un camino de buenas intenciones (MAN, 1938-1939, pp. 515-519).

El 11 de febrero de 1938 se eleva un mensaje y proyecto de ley para constituir la Dirección y Junta Asesora de Bosques como parte sustantiva del régimen forestal propuesto desde el Ejecutivo Nacional, con el respaldo del ministro del área doctor Miguel Ángel Cárcano. La propuesta es legislar sobre los bosques fiscales, provinciales, municipales y privados, para que la medida resulte efectiva. Se requiere de un censo y un mapa forestal para que la resolución política se aplique sobre bases confiables, mientras se dispone la creación de un Instituto de Investigaciones Tecnológicas de las maderas indígenas y exóticas, con el propósito de establecer un plan general de población forestal a partir de un fondo nacional de bosques que financia la iniciativa (MAN, 1937-1938, pp. 541-568).

El 23 de setiembre de 1938 el diputado radical por Córdoba Gregorio N. Martínez, haciéndose eco de la sugerencia del informe y en base al proyecto mencionado, presenta un proyecto de ley forestal “de importancia cultural, económica y climática” (CDN, caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, f. 8), para propender 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” (CDN, caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, f. 51). Su propuesta es crear una Dirección de Bosques dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación, para hacer cumplir los preceptos de la ley de preservación de la riqueza boscosa, así como promover la investigación y la educación en la materia a través del Instituto

de Investigaciones Forestales. Uno de los objetivos fundamentales de este proyecto es evitar la erosión del suelo e inducir la protección medio ambiental, levantando un censo forestal cada diez años y educar para ese fin a la población desde la escuela primaria (MAN, 1939, pp. 454-457). El Estado sería garante de esta protección. Más allá de la calidad y precisión de esta propuesta legislativa, el tiempo transcurrido archiva el proyecto, a pesar de los reclamos formulados en octubre de 1940 para accionar en favor de la protección de las áreas boscosas del país en momentos en que el Senado Nacional reglamenta las funciones de la División Forestal (CDN, caja 5, año 1942, expte. 51-PE-1942, f. 3).

Cuadro 1. Exportación de extracto de quebracho chaqueño, en toneladas (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 (1973, p. 49).

Resulta evidente que el Estado instrumenta pocas acciones y políticas públicas exitosas para frenar el desmonte, más allá del asesoramiento que sigue prestando la Comisión Consultiva Nacional de Bosques creada en 1936, que se suma al refuerzo en la vigilancia de los bosques fiscales desde junio de 1940 (MAN, 1940, p. 457). Es hacia 1946, cuando el peronismo en el gobierno, con su política nacionalista y defensora de los recursos naturales (Sowter, 2013), retoma la iniciativa de sancionar una ley forestal conforme al proyecto de setiembre de 1938 presentado en la Cámara de Diputados de la Nación y reiterado, sin éxito, en junio de 1942 por el presidente Ramón Castillo (CDN; caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, f. 50; caja 5, año 1942, expte. 51-PE-1942, fs. 4-15. caja 1, año 1946, expte. 49-OV-1946, f. 3). Los primeros avances sobre el tema en el Congreso Nacional durante julio de 1946 los alienta el Ministro de Agricultura Ingeniero 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 esta actividad extractiva, que recibe especial tratamiento en la Comisión de Legislación Agraria de la Cámara de Diputados (CDN, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, f. 119; caja 54, año 1946, expte. 2352-D-1946, f. 3; MAN, 1946, pp. 237-252). La concertación se pone en marcha con un claro objetivo estatal. El mensaje que acompaña el proyecto y lleva la firma del presidente Juan Perón indica expresamente que su implementación será financiada con los gravámenes aplicados a los sectores privados del ramo, que se verían beneficiados, sostiene, con la implementación de la ley al ser promulgada (CDN, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, fs.3-4).

Son consultados para la redacción del proyecto: universidades, organizaciones sindicales, federaciones y asociaciones de productores forestales, empresarios, entidades de

turismo y de parques, que se pronuncian a favor de un Régimen Forestal (Ley 13.273), que —después de arduos y debates legislativos, que recogen otros antecedentes y promueve variados comentarios al articulado del proyecto, como las manifestaciones del Primer Congreso de Economía Argentina de abril de ese año— es aprobado y aplicado en 1948, cuando la explotación de los bosques en el norte argentino es notoria y deja sentir sus efectos negativos en el medioambiente (CDN, caja s/n, año 1948, expte. 36-P-1948, f. 5; caja 3, año 1948, expte. 224-P-1948, f. 5; caja 1, año 1949, expte. 22-PE-1949, f. 8; caja 11, año 1949, expte. 714-P-1949, f. 4, CDN., 1948, pp. 489-717).

En esta ley, y conforme a los principios de la doctrina peronista, se declaran los bosques y su riqueza maderera “de interés y utilidad públicos”, pudiendo expropiarse —previo informes técnicos— las áreas federales —y provinciales que 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, como expresión certera, aunque tardía para ordenar el ámbito forestal y sus recursos. El artículo 13 dispone expresamente que “queda prohibida la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales”. Por su parte, el artículo siguiente establece 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” (Ley Orgánica 13273/1948).

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, por su parte, son inalienables, excepto por motivos sociales específicos y previa 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 ellos, en los cuales se indica la superficie a explotar, los croquis pertinentes, labrándose un acta de posesión donde consten los individuos que allí se radicarán y el detalle de mejoras a realizar, 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 de inspección y reforestación, el aprovechamiento de los productos y la planta de industrialización instalada, 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; entrada de materia prima en playa por clase y cantidad; movimientos de productos y subproductos entre plantas industriales; y, por último, un libro de producción clasificada por cada planta industrial (CDN, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, fs. 613-650). En términos legales el ordenamiento forestal está asegurado, pero la supervisión y cumplimiento de la normativa sigue siendo débil.

El registro de los bosques bajo protección se puede llevar a cabo de oficio, mientras se busca generar conciencia de protección de estos recursos naturales, según la ley 13.273 de 1948. Los bosques fiscales quedan estrictamente protegidos, prohibiéndose su enajenación, según el contenido de la norma. En caso de que parte de esas explotaciones fueran imprescindibles la venta deberá hacerse por licitación pública y contar con la autorización del Ministerio de Agricultura de la Nación. La ley crea también un Fondo Forestal acumulativo -a partir de aforos e impuestos percibidos- para sostener el cuidado, protección y repoblamiento de los bosques, mientras se gestionan líneas especiales de crédito del Banco de la Nación y del Banco Hipotecario Nacional para parques municipales. El Ejecutivo Nacional, por su parte y conforme a esta ley, puede crear mercados de concentración de productos forestales, reglamentar el tráfico de los mismos, fomentar e instalar aserraderos y secaderos de maderas en distintas regiones argentinas (CDN, caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946, fs. 10-53).

La legislación de “ordenación de los bosques” establece un régimen de penalidades y multas para una larga lista de contravenciones forestales. La Dirección General de Bosques (con un presupuesto original de m\$N 6.000.000) es el organismo de aplicación. A su vez se crea un Consejo de Administración –como expresión de concertación– con representantes de industriales, productores, comerciantes y funcionarios vinculados al rubro, para controlar el cuidado de los bosques y sus riquezas mediante “una red forestal de viveros, plantaciones forestales experimentales, estudios sistemáticos de carácter dendrológico”, además de “un servicio de estadística forestal y una biblioteca especializada” (Fernandez, 2015). 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 Cámpora como jefes de ambas cámaras legislativas, pero sólo puede salvaguardar la escasa riqueza que queda en los bosques argentinos. El Decreto reglamentario 12.390 de 1949 suma aportes impositivos significativos de la forestación y reforestación, no contemplados en el régimen de 1948, pero la realidad muestra el escaso cumplimiento de la norma. Estas son 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 (Girbal-Blacha, 2019).

Algunas expresiones de la concertación en la explotación forestal entre 1946-1955

El Estado nacionalista, popular y planificador liderado por el presidente Juan Perón, que apuesta a 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 peronista y en sus estadísticas, sino en la legislación que encuentra su máxima expresión en el ya mencionado y estudiado Régimen Forestal de 1948, cuyos resultados pronto quedarían en evidencia. Tal como lo expresa el Ministerio de Agricultura de la Nación, el propósito es compatibilizar las ganancias de las empresas forestales del rubro, en su mayoría foráneas, que superan desde 1900 a 1943 la suma de m\$N 1.200 millones, con los escasos m\$N 50 millones de recaudación fiscal en aforos para el mismo período (MAN, 1948, pp. 85-89). El Censo Agropecuario Nacional publicado en 1937 indicaba para todo el país la existencia de 37.535.408 hectáreas de monte natural y cultivado, a las cuales se añadían 12.770.000

hectáreas de superficie boscosa en los Territorios Nacionales. Con la creación de la Dirección Forestal un decenio más tarde se producen informes técnicos sobre esa riqueza de nuestros bosques que se elevan al presidente del Senado para evaluar el estado de situación y brindar un diagnóstico preciso, incluyendo la situación de los trabajadores forestales y un registro de obrajeros. Se adjuntan también los contratos de licitación en formato general y con el pliego de condiciones indicando mínimos y máximos de extracción. Los casos de Formosa y el Chaco, junto con Santiago del Estero, son los que predominan entre esos modelos presentados y los que muestran la dificultad en plasmar las mejoras.

Para lograr una adecuada concertación en medio de esta coyuntura, 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 barato (Girbal-Blacha, 2019).

En 1948, la Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal (FAAPIF) —que preside Agustín Seghesso, de Santiago del Estero— es la que recoge las iniciativas del Primer Congreso de estos productores y obrajeros reunido en 1945. Presenta —en nombre de las 12 entidades forestales y madereras declaradas ante los gobiernos de turno y el Consejo Nacional de Posguerra— un documento de diagnóstico, que incluye un balance y acciones a futuro del sector, respecto de la legislación promulgada por el gobierno nacional acerca de la industria forestal (FAAPIF, 1948). La propuesta queda a consideración del Consejo Económico Nacional con el objetivo de encontrar soluciones duraderas y efectivas, capaces de superar la precariedad en las condiciones de vida del personal y sus familias. La declaración de la Federación hace un firme descargo en referencia a las acusaciones que reciben los obrajeros respecto del “sistema irracional de explotación”, la devastación y la “desatención del obrero” (FAAPIF, 1948, p. 7). Los argumentos —que reconocen la existencia de la depredación— impulsan la creación de un Instituto Tecnológico Forestal, para mejorar la formación técnica de los productores. De todos modos, la cuestión no encontraría respuesta satisfactoria en una Argentina que no releva con precisión sus áreas boscosas.

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 en la materia que asesore y resuelva, por ejemplo, el destino del quebracho colorado para la producción taninera, en tanto la variedad blanca de ese árbol se utilice para durmientes y postes, prohibiéndose su uso como leña, para poder asegurar la explotación racional boscosa. Las disposiciones del Plan Quinquenal amparan esta propuesta a la hora de practicar la reforestación, gestando y poniendo en práctica “una política firme y decidida”, que involucre activamente a quienes explotan los bosques (FAAPIF, 1948, p. 20 y 27). Es a cambio de este compromiso real que el Estado se decide a brindar a los particulares créditos con tasa preferencial barata.

Como resultado de estas negociaciones, la Federación reproduce parte de una nota del 11 de junio de 1946 dirigida a la Secretaría de Industria y Comercio, para que se radi-

quen 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” (FAAPIF, 1948, pp. 25-26). La nota subraya con visión realista, que esta sería la condición para evitar migraciones, nomadismo y la 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. De los importes acordados por el Banco de Crédito Industrial Argentino, por ejemplo, corresponde a la industria de productos forestales un 3,1%. Un decenio después ese porcentual crece al 5%. En cuanto a la ubicación de las empresas, el índice pasa de un 2,3% a un 1,9% para el caso del Chaco, como una muestra del difícil proceso para revertir la postergación económica de la región. Para los préstamos acordados por el Banco de la Nación Argentina en relación con las distintas zonas agronómicas del país, la estadística muestra que el norte argentino recibe un 8% de su cartera en 1946 y un 11% en 1954. Sin dudas, ambos ejemplos constituyen expresiones sensibles y evidentes de un tipo específico de concertación en tiempos del gobierno liderado por Juan Perón para el sector forestal norteño de la Argentina.

Con antelación al derrocamiento del gobierno peronista, la Asociación de Productores de la Industria Forestal de Misiones (APIFM) formula un tardío diagnóstico sobre los problemas forestales del país, entre 1944 y 1953, sin olvidarse de los pioneros (APIFM, 1955). El planteo se ajusta a dos cuestiones básicas y poco novedosas: defender la riqueza forestal de las inversiones extranjeras y controlar las explotaciones para asegurar el porvenir de los bosques naturales. El documento pone la mirada en las condiciones laborales de los obreros, posiblemente los más marginados de la región NEA. También es una contribución acerca del mercado nacional de maderas, que hace posible comprender cuál es la situación de la explotación forestal en el país y en la región que representan. El ingeniero forestal Orlando D’Adamo y el presidente de la Asociación Luis Garrasino —que se criara y viviera gran parte de su vida en la región boscosa norteña— con el respaldo de la estadística disponible, presentan el estado de la cuestión en relación con el combustible vegetal, el extracto de quebracho y la madera para construcción. El “ordenamiento maderero argentino” resulta el reclamo central en este informe (APIFM, 1955, p. 7), mientras 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” (APIFM, 1955, p. 11) especialmente cuando durante mucho tiempo la legislación estatal estuviera ausente en esta materia.

Otras propuestas de concertación regional, entre 1973-1975

La difícil herencia recibida de la “Revolución Argentina” (1966-1972) y el ejercicio del poder a distancia detentado por Juan Perón desde el exilio, otorgan un sello singular a la historia argentina de los años de 1970, que desde el retorno de Perón no tarda en verse afectada por los desencuentros políticos, la crisis internacional del petróleo, la muerte del líder peronista en julio de 1974 y una economía jaqueada por la inflación y la inestabilidad en

1975 (Rougier y Fiszbein, 2006). Son cuestiones propias del escenario de esta nueva etapa de la concertación referida, en este caso, a la economía regional en materia forestal.

Es en agosto de 1973 cuando desde el Senado Nacional se propone la modificación de la Ley 13.273 promulgada en 1948 (arts. 1, 41, 48, 62, 74, 75, 77) referida a la Defensa de la Riqueza Forestal. Se declaran “de interés público la defensa, regeneración, mejoramiento y ampliación de los bosques”, así como el desarrollo e integración de la industria forestal. Las reservas boscosas se proponen, precisamente, sostener de modo permanente dicha industria, destinándose a este fin entre un 30 y un 50 % de la recaudación impositiva de exportación. Al mismo tiempo y respaldándose en la política forestal peronista de fines de los años 40 e inicios de los 50, el Estado se compromete a tipificar las calidades de las maderas, crear mercados de concentración de los productos forestales, reglamentar el tráfico de los mismos, instalar aserraderos y secaderos de maderas, establecer centros de investigación, propiciar la inversión en este ramo económico y respaldar con apoyo técnico y crédito las explotaciones forestales, en un intento por “conciliar lo público y lo privado.”¹ Se crea a tales efectos el Instituto Forestal Nacional dependiente del Ministerio de Economía y un Consejo de Administración con representantes de la Confederación General Económica (CGE) y de la Confederación General del Trabajo (CGT). Una Comisión Nacional de Bosques de carácter honorario completa la propuesta para asesorar al Ejecutivo Nacional en esta materia. En síntesis, el propósito de este proyecto de ley ingresado en el Senado de la Nación es fortalecer el organismo de aplicación de la ley de bosques de 1948, como lo consignan Héctor Cámpora por el Poder Legislativo y José Gelbard por la CGE, en el mensaje de presentación ante el Congreso Nacional y que se verifica en la sanción definitiva de la Ley 20.531, el 30 de agosto de 1973 (CDN, caja 1, año 1973, expte. 30-S-1973, fs. 1-4).

Un mes antes de la sanción de esta ley es la Cámara de Diputados —desde el bloque santiaguense del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI)— la que refuerza la iniciativa y solicita que se recabe del Ejecutivo Nacional la información acerca de los ingresos recaudados en materia forestal; lamentablemente, sin resultados positivos (CDN, caja 17, año 1973, expte. 910-D-1973, fs. 1-8). Más allá de los fundamentos sostenidos por el presidente Juan Perón en su “Manifiesto a los Pueblos del Mundo” de 1972, suerte similar corre la propuesta presentada por la misma bancada para asignar un subsidio de un millón de pesos al Instituto de Industrialización y Administración de Santiago del Estero con “fines de investigación y nuevas tecnologías”, el programa de aprovechamiento de los distritos forestales y la idea de llevar a la práctica “las tareas integradoras científicas-tecnológicas-sociales” en beneficio de la devastada provincia de Santiago del Estero (CDN, caja 19, año 1973, expte. 1043-D-1973, fs. 1-11). El 5 de abril de 1974, nuevamente desde la Cámara de Diputados de la Nación se propone la adjudicación de un demorado subsidio al área de Investigaciones Forestales y Agropecuarias de la provincia del Chaco a través del Instituto Nacional Forestal, pero también esta iniciativa es archivada (CDN, caja 64, año 1974, expte. 3286-D-1974, fs. 1-10; caja 65, año 1974, expte. 3319-D-1974, fs. 1-3). Las diferencias y confrontaciones al interior del Partido Justicialista que conduce el gobierno nacional, deja sentir sus efectos a la hora de proponer los principios de una concertación efectiva y duradera. El funcionamiento del Poder Legislativo Nacional lo demuestra.

¹ Julio Barbaro, comunicación personal, abril de 2022. Por entonces, Julio Bárbaro era integrante del FREJULI.

Como parte de las “Coincidencias Programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos” suscriptas en relación con las provincias ante la situación económica financiera del país el 7 de diciembre de 1972, el Ejecutivo Nacional avanza en un Acta de Compromiso con los productores para una política concertada de expansión agropecuaria y forestal. El Acta firmada el 7 de setiembre de 1973 adquiere las características de un Plan Económico, político y social. Propone metas, “criterios de planificación concertada”, como parte de la recomposición de la economía nacional, afirma en su mensaje al Congreso Nacional el titular del Ejecutivo argentino cuando destaca el compromiso de las entidades privadas y la acción pública para sostener dicha concertación, al menos hasta marzo de 1985, con el objeto de “asegurar la expansión de la producción y la vigencia de normas adecuadas y estables para el campo argentino”, así como una significativa mejora en la redistribución del ingreso y “una mayor eficiencia en todas las empresas rurales” (CDN, caja s/n, año 1973, expte. 25-PE-1973, fs. 1-4).

El documento busca la aprobación legislativa para reforzar su carácter en la constitucionalidad y legitimidad. Señala la necesidad de mejorar la estructura agraria y “materializar el efectivo desplazamiento de la frontera agropecuaria”, para corregir los desequilibrios regionales en la organización de nuestro territorio sobre la base de una “planificación concertada”, que permita absorber la desocupación y el subempleo en el medio rural, en tanto “objetivo prioritario de la política económica nacional” (CDN, caja s/n, año 1973, expte. 25-PE-1973, fs. 9-10 y 13), que haga posible -al mismo tiempo- la participación acordada de todos los interesados en las actividades rurales (sociedades, cooperativas, federaciones agrarias, asociaciones, cámaras empresarias) acerca de temas sensibles para el mundo rural: régimen de la tierra, política de ingresos, sistema de comercialización, política impositiva y crediticia, seguro agrícola, avance tecnológico y diversificación productiva, así como el desarrollo social y la liberación del minifundio (CDN, caja 5, año 1973, expte. 103-PE-1973, fs. 1-14).

En mayo de 1974 el interés y el eje de la concertación se desplaza para concentrarse en un proyecto legislativo que propone un régimen especial para el reconocimiento de los obreros forestales y se enlaza a otro para implementar un régimen jubilatorio especial para los trabajadores rurales en general y los forestales en particular. El primero de ellos lo presentan los diputados justicialistas por Santiago del Estero, Luis Lucena y Juan Rafael. Proponen la sanción definitiva de un proyecto tratado en esa Cámara legislativa en noviembre de 1973, que otorga prioridad al reconocimiento como trabajo en relación de dependencia a los trabajadores de las empresas forestales, que reciben escasos salarios sin poder siquiera acceder al final de sus vidas a un régimen jubilatorio, porque los aportes descontados no ingresan en las cajas correspondientes. Son las empresas quienes no derivan allí esas contribuciones ni los papeles que deben completar como empleadores. La aprobación del proyecto se considera una medida de importancia para quienes habitan el GCA, sostienen en su moción los legisladores. En setiembre de ese mismo año, el mismo diputado Lucena – como miembro informante– completa la iniciativa anterior, procurando que se disponga la jubilación anticipada para los obreros forestales (52 años de edad y 30 de servicio) porque padecen condiciones laborales “penosas, riesgosas e insalubres” que determinan “una vejez y agotamiento físico prematuros”. Se solicita la aplicación de un régimen especial, tal como por decretos de 1968 (4257) y 1972/73 (5912; 1805; 937) se otorgaran a portuarios, estiba-

dores y personal de servicios eléctricos, entre otros. Las empresas y empresarios forestales hacen valer su poder y el proyecto derivado a la Comisión de Previsión y Seguridad Social no consigue alcanzar la sanción que lo convierta en ley (CDN, caja 39, año 1974, expte. 1979-D-1974, fs. 1-6; caja 39, año 1974, expte. 1985-D-1974, fs. 1-9).

También por entonces las propuestas de acuerdo derivan en el fomento de estaciones experimentales forestales y viveros destinados a repoblar los bosques nativos depredados. Simultáneamente se fomenta y refuerza el respaldo crediticio como otra expresión – más exitosa– de la concertación en el sector forestal durante los años de 1970. En este último aspecto, varios diputados nacionales proponen a mediados de 1975 modificar el artículo 59 de la Ley 13.273 de 1948, disponiendo que también los bancos provinciales puedan acordar créditos especiales para trabajos de reforestación, industrialización y comercialización de productos forestales. Aquí la concertación cuenta con el aval de las empresas dedicadas a la explotación de bosques y el 30 de setiembre de 1975 se sanciona la ley 21.111 que modifica el mencionado artículo y dispone que el Banco de la Nación Argentina, el Banco Nacional de Desarrollo (ex Banco de Crédito Industrial) y los bancos provinciales oficiales o mixtos acuerden “a los particulares créditos de carácter especial para trabajos de forestación, reforestación, industrialización y comercialización de productos forestales” (CDN, caja 18, año 1975, expte. 541-D-1975, fs. 1-2; caja 22, año 1975, expte. 671-D-1975, fs. 1-2; caja 33, año 1975, expte. 987-D-1975, fs. 1-6).

Mientras tanto, la Cámara baja presenta una serie de medidas para reforzar la política forestal. Es el caso del proyecto de la diputada chaqueña por el FREJULI María Chaquérez de Palacios, quien pretende jerarquizar técnicamente la actividad agraria creando un Instituto Agrícola Ganadero Integral y Práctico en la provincia del Chaco, en reemplazo de la Estación Forestal-Vivero, situada en Presidencia de la Plaza. El diputado por Misiones de igual filiación política Ludovico Slamovits, por su parte, propone al Ejecutivo Nacional -en setiembre de 1975- su intervención para reforzar las medidas que benefician la política forestal. Pero estas iniciativas se diluyen, en medio de la compleja situación económica, financiera y social que vive entonces la Argentina (CDN, caja 41, año 1975, expte. 2094-D-1974, 17 fs.; caja 55, año 1975, expte. 1626-D-1975, fs. 1-3).

Los diputados Jesús Mira y Juan Carlos Cominguez de la Alianza Popular Revolucionaria, a pesar de los efectos de la crisis económica mencionada –producto de las decisiones del ministro de Economía Celestino Rodrigo, que desembocan en un proceso inflacionario conocido como “el rodrigazo”– formulan otro tipo de propuestas. Se trata de un pedido de informes al Ejecutivo Nacional, que luego de la muerte de Juan Perón, el 1° de julio de 1974, está a cargo de su viuda María Estela Martínez. El objetivo es conocer el cumplimiento de las “Coincidencias Programáticas” acordadas a fines de 1972 y los resultados del Acta de Compromiso firmada en 1973 con los productores de las áreas forestales nordestinas, para promover la expansión agropecuaria y forestal. En este documento solicitan que se expliquen las razones por las cuáles en dos años y medio de gobierno no se adoptaron las medidas para atender la situación del sector agropecuario. Exigen que se den las explicaciones que indiquen por qué no funciona desde octubre de 1974 la Comisión Nacional de Política Concertada con: el sector agrario y forestal, la CGT, la CGE, la Federación de Cooperativas de Consumo, designada por el Ejecutivo Nacional para poder cumplir los acuerdos del Acta Compromiso de referencia. También reclaman por la demora en

el envío al Congreso de la Nación del proyecto de ley agraria nacional en proceso de revisión; exigiendo –además– una pronta solución para evitar los desalojos rurales (CDN, caja 86, año 1975, expte. 2574-D-1975, fs. 1-3). Son éstos los pedidos más importantes elevados entonces por la Cámara de Diputados a la Presidencia de la Nación. La solicitud entra a la Comisión de Agricultura y Ganadería de esta Cámara el 21 de noviembre de 1975. El silencio es la respuesta ante los efectos del golpe de Estado de 1976, y finalmente, el pedido de informes pierde estado parlamentario en mayo de 1985, cuando –en medio de la compleja herencia dejada a la democracia por el “Proceso de Reorganización Nacional”– el trámite se archiva (CDN, caja 55, año 1975, expte. 1626-D-1975, fs. 1-3.; caja 86, año 1975, expte. 2574-D-1975, 20 fs).

Reflexiones finales

El ordenamiento del territorio, la construcción social del espacio, las fronteras (flexibles o no) forman parte del ejercicio del poder que los dimensiona y los regula. “Tradición, 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” (Schmidt di Friedberg et al., 2018, p. 128). El caso del NEA forestal muestra el irregular funcionamiento de estos principios 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, que puedan dar cuenta de un accionar estratégico e integrador de la región, en medio del conflicto. La regulación como mecanismo de contralor estatal es esporádica y la concertación es sólo un instrumento parcial y circunstancial, que beneficia directa o indirectamente a los sectores corporativos empresariales, como deja en evidencia la documentación analizada en este trabajo. La territorialidad y el derecho ciudadano tejen vínculos para poder coordinar, concertar y cohesionar estas singularidades, pero el NEA –con mayoría de Territorios Nacionales hasta mediados del siglo XX– deja expuesta su vulnerabilidad. La burguesía inversora procede de otros espacios más ricos, vinculados al modelo agroexportador. Es que el ordenamiento del territorio corresponde al ámbito político y sólo es posible un desarrollo sustentable si se cuenta con un modelo territorial sostenible (Tello, 2010; Zoido Naranjo, 2007, p. 24.).

En estas páginas, el análisis de las políticas públicas permite comprender las características singulares de la región forestal y el despliegue de la burocracia, en tanto instrumento o estrategia de los sectores dominantes que responden a sus propios intereses; pero también deja al descubierto en la acción de la administración pública (nacional, regional y local) la ausencia de seguimiento y evaluación de la legislación vigente (Urteaga, 2010). Desde los tiempos del Estado interventor (1930) primero y del Estado dirigista-planificador peronista, las políticas públicas, la burocracia técnica y el saber experto cobran mayor relevancia, pero no tienen igual presencia en todo el ámbito regional argentino, cuando las redes de políticas públicas vinculadas a la gobernanza exponen las flaquezas y preferencias del Estado (Fontaine, 2015).

Con respecto a la riqueza y explotación forestal, al promediar la década de 1940, la Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal declara que “no pueden existir obreros capacitados, hogares respetables y niños bien nutridos, sin jor-

nales razonables. Y no puede haber jornales razonables sin industria próspera” (APIFM, 1955, p. 9). La concertación como acuerdo debe contemplar estas cuestiones y ese es, en parte, el propósito del Régimen Forestal de 1948 aquí analizado. Pero el estudio de Luis Garrasino finalizado el 2 de diciembre de 1954 y editado en 1955, ya citado, 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 informe (APIFM, 1955, p. 49). Son asuntos que persisten en el tiempo y que reiteran reclamos sin generar cambios reales. Más allá de la acción del gobierno nacional y popular peronista, las políticas públicas son parciales, contrapuestas para definir la relación entre el territorio, el poder y la explotación forestal.

El retorno del peronismo al gobierno nacional en 1973, y hasta los inicios de 1976, plantea entre diversos acuerdos, el “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)”. El gobierno nacional entiende que “la concertación no sólo define la posición y el sentido de la acción del Gobierno en el campo económico-social”, también permite “recoger y expresar una forma distinta de comprender y resolver los problemas nacionales”, porque “da participación en la decisión a todos los sectores responsables de hacer, construir y producir” (Poder Ejecutivo Nacional, 1973, pp. 28-29). Pero los conflictos internos y externos muestran muchas limitaciones para este sector agrario, aunque el enfoque de la concertación resulte más explícito y se sostenga en el crédito, en las mejoras científico-tecnológicas para esta área de la economía y aunque se firmen actas de compromiso con variados intereses y sectores de la actividad forestal y agropecuaria. La muerte del presidente Juan Perón en 1974, la crisis económica de 1975, el debilitamiento de la autoridad presidencial de quien lo sucede y los efectos de la crisis petrolera internacional, frustran gran parte de las propuestas legislativas. Sólo el crédito a los sectores más poderosos de la actividad forestal parece tener éxito. De este modo, el efecto es certero si se trata de generar el deterioro de una concertación duradera e inclusiva, porque la falta de control estatal vuelve poco efectivos los acuerdos propuestos.

Referencias

- Asociación de Productores de la Industria Forestal de Misiones. (1955). *Problemas Forestales Argentinos*. APIFM.
- Banco de Crédito Industrial Argentino. (1943-1955). *Memorias y balances*. BCIA.
- Banco de la Nación Argentina. (1955). *Memoria y Balance correspondiente a 1954*. BNA.
- Blacha, L. E. (2015). *La clase política argentina, 1930-1943. La oposición ausente y la pérdida de poder*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Botana, N. (1977). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Editorial Sudamericana.

- Bravo, M.C. y Bustelo, J. (2018). Conflictos interregionales y política azucarera argentina. Los sectores productivos entre el peronismo y la Revolución Libertadora (1950-1957). *Anuario IEHS*, 30(1), 61-84.
- Bruniard, E. (1975-1978). El Gran Chaco Argentino. *Geográfica. Revista del Instituto de Geografía*, 4. IIGHI-CONICET.
- Cámara de Diputados de la Nación. (1919). *Diario de Sesiones*. CDN, Tomos III y V.
- Cámara de Diputados de la Nación. *Sección Expedientes*, Archivo Parlamentario-Secretaría Parlamentaria-Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo. Caja s/n, año 1936, expte. 112-D-1936; caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938; caja 27, año 1938, expte. 1262-D-1938, f. 50; caja 5, año 1942, expte. 51-PE-1942; caja 1, año 1946, expte. 49-OV-1946; caja 5, año 1946, expte. 147-PE-1946; caja 54, año 1946, expte. 2352-D-1946; caja s/n, año 1948, expte. 36-P-1948; caja 3, año 1948, expte. 224-P-1948; caja 1, año 1949, expte. 22-PE-1949; caja 11, año 1949, expte. 714-P-1949; caja s/n, año 1973, expte. 25-PE-1973; caja 1, año 1973, expte. 30-S-1973, caja 5, año 1973, expte. 103-PE-1973; caja 17, año 1973, expte. 910-D-1973; caja 19, año 1973, expte. 1043-D-1973; caja 64, año 1973, expte. 3286-D-1973; caja 39, año 1974, expte. 1979-D-1974; caja 39, año 1974, expte. 1985-D-1974; caja 65, año 1974, expte. 3319-D-1973; caja 18, año 1975, expte. 541-D-1975; caja 22, año 1975, expte. 671-D-1975; caja 33, año 1975, expte. 987-D-1975; caja 41, año 1975, expte. 2094-D-1974; caja 55, año 1975, expte. 1626-D-1975; caja 86, año 1975, expte. 2574-D-1975.
- Cámara de Diputados de la Nación. (1949). *Diario de Sesiones*. Cámara de Diputados de la Nación.
- Canales Aliende, J. M. y Sanmartín Pardo, J.J. (Eds). (2014). *Introducción a la Ciencia Política*. Editorial Universitas S.A. de Madrid.
- 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-UNNE*, (9), 56-77.
- Compston, H. (2000, abril 10). Beyond Corporatism: A Configurational Theory of Policy Concertation [Ponencia]. Political Studies Association, UK 50th Annual Conference, Londres, Reino Unido.
- Compston, H. (2002). Globalization and Policy Concertation. Workshop on Globalization and Labor Movements. [Ponencia]. European Consortium for Political Research Joint Sessions. Turin, Italia.
- Consejo Federal de Inversiones. (1973). *Diagnóstico sobre fabricación de resinas fenólicas. Provincia del Chaco*, Serie técnica 22, CFI
- Cozzo, D. (1967). *La Argentina forestal*. Buenos Aires. EUDEBA.
- Dargoltz, R. (1985). *Hacha y quebracho. Santiago del Estero, el drama de una provincia*. Ediciones del Mar Dulce.
- Del Río, C.R. (2004). *El extracto de quebracho, origen y evolución*. Editorial Dunken.
- Consejo Federal de Inversiones. (1973). *Diagnóstico sobre fabricación de resinas fenólicas*. CFI.
- Di Tella, T.; Chumbita, H.; Gamba, S. y Gajardo, P. (2006). *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Ariel.

- Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal. (1948). *La Industria Forestal. Situación actual y posibilidades para el futuro*. FAAPIF.
- Fernández, N. (2015). *Huellas del sector forestal argentino: de las leyes de indias al bicentenario*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Editorial Anthropos.
- Girbal-Blacha, N. (1995). Explotación forestal, riesgo empresario y diversificación económica: las inversiones argentinas en el Gran Chaco (1905-1930). *Revista de Historia de América* 116, 29-57.
- Girbal-Blacha, N. (2006). Desde el margen. Espacio regional, sujetos sociales y políticas públicas. El caso del Gran Chaco argentino, 1920-1960. En Reguera, A. (Coord.). *Los rostros de la modernidad. Vías de transición al capitalismo. Europa y América Latina, siglos XIX-XX* (95-119). Prohistoria Ediciones.
- Girbal-Blacha, N. (2011). *Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El Gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX*. Prohistoria Ediciones.
- Girbal-Blacha, N. (2012). Notas acerca de las complejidades de la Historia Regional. *Folia Histórica del Nordeste*, 20, 167-174. IIGHI-CONICET.
- Girbal-Blacha, N. (2019). Política, Territorio y el Régimen Forestal Argentino de 1948. Reflexiones desde la Historia. *Documentos de Trabajo* 1906, Sociedad de Estudios de Historia Agraria.
- Girbal-Blacha, N. (2022). Estado, explotación forestal e inversiones en el Chaco Santiagueño (1880-1930). Riqueza propia y ganancia ajena. *Folia Histórica del Nordeste* 44, 29-56.
- Gomez Lende, S. (2014). Orden global y reestructuración local: algodón y soja en el Nordeste Argentino. Provincias de Chaco y Formosa (1990-2012). *Caminhos de Geografia. Revista online*, 15 (49), 50-69.
- Hovarth, L. (1993). *A half century of Peronism, 1943-1993: an international bibliography*. Hoover Institution Press.
- Jellinek, G. (2002). *Teoría General del Estado* [1a reimpresión]. Fondo de Cultura Económica.
- Leoni, M.S. (2018). Historiografía y regiones en Argentina. Desarrollo, balance y perspectivas. En *Bulletin de l'Institut Francais d'Études Andines*, 47(1), 5-17.
- Ley Orgánica 13273/1948, del 16 de septiembre de 1948, de Riqueza Forestal. Boletín Oficial Nacional del 6 de octubre de 1948. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-13273-30713>
- Licha, I. (2003, octubre 28-31). Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias. [Ponencia] VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Llach, J. J. (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico*, 92(23), 515-558.
- Madueño, R. (1942). *Evolución del Régimen Forestal Argentino*. Fondo de Cultura Económica.
- Mc Gann, T. (1960). *Argentina, Estados Unidos y el sistema inter-americano 1880-1914*. EUDEBA.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1936). *Memorias*. MAN. Tomo II.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1937-1938). *Memorias*. MAN. Tomo I.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1938-1939). *Memorias*. MAN. Tomo II.

- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1939). *Memorias*. MAN. Tomo I.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1940). *Memorias*. MAN. Tomo I.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1946). *Memorias*. MAN.
- Ministerio de Agricultura de la Nación. (1948). *Memorias*. MAN.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la Acción Colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa.
- Otalora Buitrago, A. y Vivas Cortes, O. A. (2011). Aproximación cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía?. *Equidad y Desarrollo*, 15, 69-99.
- Paolasso, P. Krapovickas, J. y Gasparri, N. (2012). Deforestación y expansión agropecuaria y dinámica demográfica en el Chaco seco argentino durante la década de los noventa. *Latin American Research Review*, 47(1), 35-63.
- Poder Ejecutivo Nacional. (1973). *Plan trienal para la reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)*. Presidencia de la Nación.
- Rougier, M. y Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un programa económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Manantial.
- Rougier, M. (2021). Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas. *Cuadernos del INAP*, 76. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Schmidt di Friedberg, M., Neve, M. y Cerarols Ramírez, R. (2018). Introducción: Con obstinada y contraria dirección. En Schmidt di Friedberg, M., Neve, M. y Cerarols Ramírez, R. (Coords.). *Claude Raffestin. Territorio, frontera, poder* (128-140). Icaria/Espacios Críticos.
- Slutzky, D. (2011). *Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina: Desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente*. CIEA-CEUR- UBA.
- Soto, G. (2006). Situación socio-económica del Chaco argentino. En Brown, A. Martínez Ortiz, U. Acerbi, M. y Corcuera, J. (Coords.). *Situación ambiental argentina*. Fundación Vida Silvestre.
- Sowter, L. (2013). *La legitimidad de la intervención estatal y del modelo de desarrollo en la Argentina peronista: Estado, empresarios y trabajadores en los consejos y comisiones para la cooperación económica (1943-1955)* [Tesis doctoral], Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5605/2/TFLACSO-2013LS.pdf>
- Tello, E. (2010). Un vínculo perdido: energía y uso del territorio en la transformación histórica de los paisajes agrarios mediterráneos. En R. Garrabou, *Sombras del Progreso. Las huellas de la historia agraria* (pp. 353-386). Crítica.
- Urteaga, E. (2010). *Las políticas públicas en cuestión*. Universidad de Jaén.
- Zarrilli, A. G. (2004). Historia y economía del bosque chaqueño: la mercantilización de los recursos forestales (1890-1950). *Anuario IHES*, 19, 255-284.
- Zoido Naranjo, F. (2007). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En J. Farinos, y J. Romero (Eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (20- 44). Universitat de Valencia.