

**“Los pasos perdidos”.**  
**Proyectos para el Norte Argentino en el Congreso Nacional**  
**(1920-1960). Estudio de casos.**

Noemí Girbal-Blacha\*

**Resumen**

*Esta investigación histórica analiza las iniciativas y proyectos para la economía agraria del Norte argentino, desde la posguerra, cuando avanza el Estado interventor transformado desde mediados de los 40 en dirigista y planificador, hasta los años de 1960, cuando se despliega el desarrollismo en la Argentina. Se estudian los casos de dos producciones agrarias: una extractiva como la explotación forestal y otra de importante concentración manufacturera como el tabaco. Este estudio va más allá de las agroindustrias vinculadas a la caña de azúcar, en el Noroeste (NOA) y el algodón en el Nordeste (NEA), que resultaran pilares de esas economías agroindustriales. El propósito es conocer los proyectos agrarios -fuentes primarias- que quedaron en el olvido en el archivo de expedientes del Congreso Nacional y que hubieran podido ser una alternativa para el crecimiento regional en el contexto del modelo agroexportador argentino vigente hasta avanzado el siglo XX.*

Palabras clave: Norte argentino - explotación forestal - tabaco - política

**Abstract**

*This historical research analyzes the initiatives and projects for agrarian economy in the Argentinian North, from the post-war period when the auditor State which was intervensionist and planning since mid 40s advanced, to 1960 when the policy of economic development in Argentina displayed. Cases of agrarian productions are studied, an extractive like logging and another important manufacturing concentration like tobacco. This research goes further from the agroindustries related to sugarcane in the Northwest and cotton in the Northeast which are the pillars of these agroindustrial economies. The aim is to know the agrarian projects, primary sources, which were forgotten in the files record of the National Congress. These files would have been an alternative for the regional growth in the Argetinian agroexport model which was current until late twentieth century.*

Key words: argentinian north - logging - tobacco - policy

---

\* Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).  
E-mail: noemigirbal@gmail.com

Recepción del original: 28/12/2016

Aceptación del original: 26/04/2017

## “Los pasos perdidos”

La versión autóctona sobre el salón de los Pasos Perdidos en el Congreso de la Nación Argentina -inaugurado el 12 de mayo de 1906- indica que en sus orígenes su piso estaba cubierto por una mullida alfombra. Cuando los legisladores repasaban allí sus discursos “iban y venían, y se perdían los pasos y, a veces, las ideas”, afirma quien conduce las visitas guiadas en el centenario edificio porteño situado en la manzana de Entre Ríos, Hipólito Yrigoyen, Combate de los Pozos y Rivadavia de la ciudad de Buenos Aires.<sup>1</sup> A este asunto alude el título de este trabajo de investigación histórica que pretende caracterizar y analizar críticamente las iniciativas referidas al Norte argentino, presentadas en el Poder Legislativo Nacional por el Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados, el Senado, diversas instituciones oficiales y por particulares, que influyeran en los proyectos de leyes y resoluciones aprobados; pasaran al archivo al caducar su estado parlamentario o bien fueran desestimados por “no procedentes”.

En cualquiera de los casos las presentaciones y sus fundamentos ingresaron por la mesa de entradas del Congreso de la Nación, aunque fueran mudos testigos de situaciones que se le plantearan al Estado Nacional más allá del color político de sus gobiernos. Se trata de un conjunto no explorado de fuentes primarias que -no obstante- deja las huellas de algunos actores que -generalmente- fueran invisibles para la historia del país, pero que plantearan opciones para la región septentrional.

De los casi 3 millones de kilómetros cuadrados que tiene el territorio argentino, la región del Norte -en sus secciones Oeste y Este- resulta casi la cuarta parte de dicha superficie, que para 1910 -en tiempos del Centenario de la Revolución de Mayo- concentra sólo un 16,5 % de la población, tiene un 4,6 % de su superficie dedicada a la agricultura, 13,1 % a la ganadería y su red ferroviaria representa un 16 % del total.<sup>2</sup> El modelo agroexportador imperante desde las últimas décadas del siglo XIX, con sus ajustes y oscilaciones, conduce -de la mano de la dirigencia, el mercado y el Estado nacional (1880)- a un ordenamiento desigual del espacio regional y el Norte -especialmente en su sector oriental- es uno de los más postergados.

Esta investigación histórica analiza las solicitudes, iniciativas y proyectos, así como las declaraciones o resoluciones, para la economía rural norteña desde la posguerra, cuando avanza el Estado interventor y -más tarde nacionalista y planificador- hasta los años de 1960, en que cobra cuerpo el desarrollismo en la Argentina. Para lograr este objetivo se estudian los casos de dos producciones que recibieron un abordaje relativo en la historiografía agraria: una extractiva como la explotación forestal y otra de importante concentración manufacturera como el tabaco. Este estudio va más allá de las agroindustrias vinculadas a la caña de azúcar, en el Noroeste (NOA) y el algodón en el Nordeste (NEA), que resultaran pilares de esas economías agroindustriales y recibieran mayor atención de los estudios históricos regionales. El propósito es conocer los proyectos agrarios que quedaron en el olvido pero podrían haber constituido una opción regional y -en suma- el lugar que les

<sup>1</sup> *Página 12*, Buenos Aires, viernes 12 de mayo de 2006, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-66809-2006-05-12.html>.

<sup>2</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR, RELACIONES EXTERIORES Y AGRICULTURA, *Anuario Oficial de la República Argentina. Primer año-1912*, Buenos Aires, 1912, p. 50.

otorgaría la política pública o la ausencia de ella, a estas actividades económicas que en todos los casos intentarían acoplarse al modelo agroexportador argentino vigente hasta avanzado el siglo XX.

### **El Norte Argentino, la producción agroindustrial y la situación sanitaria**

Con la "Generación del 80" en el poder, la Argentina deja atrás su fisonomía pastoril, criolla y se convierte en un país agropecuario, moderno, receptor del capital externo y de la inmigración masiva que proporciona la mano de obra abundante y barata para emprender el cambio. La tierra, concentrada en pocas manos, es símbolo de poder político y de prestigio social. El país conforma sobre estas bases su dirigencia y su mercado nacional mediante la alianza entre los importadores, exportadores y ganaderos porteños y las oligarquías provinciales, mientras se inserta en el ámbito internacional como proveedor de materias primas agropecuarias. Son tiempos del "positivismo en acción" -diría Alejandro Korn- ejecutado por esta generación de liberales en lo económico y conservadores en lo político.<sup>3</sup>

Estos son los rasgos sobresalientes de la Argentina Moderna, conducida por una élite oligárquica, con capacidad de control económico, vinculada al quehacer mercantil y agrario, con espíritu de cuerpo y conciencia de tal. Cobra consistencia entonces la expansión agrícola cerealera argentina, que al amparo del ferrocarril y orientada a la ciudad puerto de Buenos Aires, da sustento a la economía agroexportadora de alta concentración en la región pampeana (Buenos Aires, centro sur de Santa Fe, Entre Ríos, sudeste de Córdoba y La Pampa). La agricultura basada en el arrendamiento se asocia a la ganadería de alta mestización destinada al frigorífico de capital británico primero y estadounidense más tarde.

La gran propiedad y la generalización del arrendamiento como forma más difundida del sistema de tenencia de la tierra enmarcan un amplio espectro socio-rural en la ocupación del espacio pampeano que integran, en la cúpula: grandes propietarios absentistas, terratenientes, arrendatarios de grandes extensiones (todos ellos dedicados a la ganadería de alta mestización), y como sectores subalternos: chacareros, pequeños y medianos arrendatarios, aparceros y peones de cosecha. Entre el circuito productivo y el de circulación de la producción agraria, se sitúa el almacenero de campaña, que proporciona el crédito informal y es un eslabón imprescindible para la comercialización. Todos ellos hacen posible la presencia de una agricultura extensiva de base cerealera y forrajera, que rota con facilidad entre la producción agrícola y la pecuaria, en medio de un sistema de comercialización concentrado.<sup>4</sup>

Son estas las características del "boom" agrícola que vive la pampa húmeda hasta los inicios de la década de 1910, cuando se llega al fin de la expansión horizontal agraria. Mientras esta región es todo un símbolo del progreso agropecuario, en el interior la situación difiere. La conformación del Estado y del mercado nacional, con su sistema de alianzas, obliga a las economías regionales a efectuar cambios para participar del modelo

<sup>3</sup> Natalio BOTANA, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1977; Thomas F. MC GANN, *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano 1880-1914*, Buenos Aires, EUDEBA, 1965.

<sup>4</sup> Osvaldo BARSKY y Jorge GELMAN, *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2009, pp. 165-238; Roberto CORTÉS CONDE, *El progreso argentino 1880-1914*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1979; Noemí M. GIRBAL-BLACHA, "La Argentina agrícola. Continuidad, cambio y perspectivas (1880-1996)", *Revista de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires*, 3008, abril/junio 1996, pp. 22-33.

agroexportador, que desde el poder político y económico crece con la mirada puesta en Europa. La llegada del ferrocarril, el crédito oficial barato y la protección estatal diseñan, de común acuerdo con las burguesías locales, verdaderos modelos de economías regionales de monoproducción. Se teje así el revés de la trama del progreso positivista arraigado en torno a la ciudad-puerto de Buenos Aires.

En el NOA con epicentro en Tucumán se consolida, a partir de la llegada del ferrocarril a esa ciudad en 1876 y al amparo del crédito oficial barato, la modernización de la economía azucarera que elimina cultivos tradicionales como el maíz, producido entonces para exportar en el área circundante al eje metropolitano. En 1877 existen en el país 82 ingenios y 207 cultivadores de caña. En 1895, los ingenios son sólo 36 (30 de ellos en Tucumán y 3 en Jujuy) y los cultivadores son 2.630. La modernización trae consigo la concentración empresarial y quien no puede adaptarse a los cambios, engrosa las filas de los cultivadores o cambia de ramo. La situación es próspera pero precaria y deja en un segundo plano a cultivos como el tabaco y la vitivinicultura.

A mediados del decenio de 1890 se produce una crisis de superproducción azucarera. Los reclamos del empresariado ante el Estado nacional primero y provincial un poco después, no se hacen esperar. Para darles efectividad los propietarios de ingenio se nuclean -como lo hicieran antes los ganaderos y los chacareros en la región pampeana- en el Centro Azucarero Nacional a partir de 1894 y pronto consiguen la exención impositiva interna y la posibilidad de exportar -hasta 1903- los azúcares con prima, a través de la Unión Azucarera (1897). Simultáneamente, para minimizar los riesgos y diversificar la producción los ingenios azucareros se transforman en sociedades anónimas; fundándose la primera de ellas en 1895: la Compañía Azucarera Tucumana (que nuclea 5 ingenios), propiedad de Ernesto Tornquist (también dueño de la Refinería Argentina del Rosario, única en el país desde 1890) y productora de más de un 60 % del azúcar que se produce internamente. La presión del sector ante el Estado provincial tucumano, aumenta hacia 1902, cuando con motivo de la Convención Azucarera de Bruselas los azúcares primados son rechazados en los países europeos. Entonces llega el momento de aplicar la "ley machete", aquélla que dispone la destrucción de la caña en el surco a cambio de una ajustada indemnización al cañero. El objetivo último es resguardar el precio del azúcar refinado, vendido en el mercado consumidor interno, preferentemente de la Capital Federal, para que los empresarios azucareros hagan frente a los créditos contraídos para modernizar sus ingenios.<sup>5</sup>

Desde entonces, y luego de la crisis de la caña criolla en 1914 y su reemplazo por la de java, procesos de sub y sobreproducción resultan las características propias de esta economía regional de perfil monoprodutor.<sup>6</sup> Al promediar el decenio de 1920, dos Conferencias de Gobernadores organizadas por el mandatario de Jujuy Benjamín Villafañe para tratar la cuestión azucarera y sus ciclos productivos, así como la intervención estatal mediante la regulación y el laudo del Presidente de la Nación Marcelo T. de Alvear para dirimir conflictos entre empresarios y cañeros, muestran nuevamente, el lugar casi exclusivo que ocupa esta agroindustria en el NOA.

Durante los años de 1930 el brazo del Estado interventor también llega al Norte argentino. Lo hace a través del accionar de la Junta Reguladora del Azúcar. En los tiempos del peronismo histórico esta agroindustria regional enlaza su desarrollo a la reforma financiera de 1946, el crédito oficial barato y las operatorias del Banco de Crédito Industrial

<sup>5</sup> Daniel CAMPI (comp.), *Estudios sobre la historia de la industria azucarera argentina-II*, Tucumán, Universidad Nacional de Jujuy - Universidad Nacional de Tucumán, 1992; Jorge SCHVARZER, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta, 1996.

<sup>6</sup> Noemí M. GIRBAL-BLACHA, "Azúcar, cambio político y acción empresaria en la Argentina (1916-1930)", *Investigaciones y Ensayos*, núm. 41, Buenos Aires, enero-diciembre de 1991, pp. 269-314.

Argentino creado en 1944.<sup>7</sup> Con el peronismo en el poder -desde 1946- la apuesta en favor de la industria se incrementa y va más allá del proceso de sustitución de importaciones. Forma parte de uno de los objetivos centrales del Primer Plan Quinquenal de 1947 y de la redistribución del ingreso. Se habla de “una nueva era. La era industrial”,<sup>8</sup> donde la economía cumple su función social y la industria de carácter monopólico da paso a un federalismo contrapuesto al centralismo porteño.<sup>9</sup>

La “independencia económica” es un desafío para el Estado popular y dirigista de la “Nueva Argentina”. El principio queda consagrado en el simbólico acto de la firma del Acta de la Independencia Económica, el 9 de julio de 1947 en la histórica Casa de Tucumán, donde el 9 de julio de 1816 se firmara el Acta de la Independencia Argentina. Para convertir en realidad esos principios, el gobierno se propone: nacionalizar los servicios públicos y el comercio exterior, mientras procura repatriar la deuda externa e industrializar la economía. Desde la cúpula gubernamental se insiste -en 1949, cuando la coyuntura ha cambiado- en la necesidad de variar la estructura económica hasta lograr una economía agropecuaria e industrial equilibrada. La “vuelta al campo” es imperativa desde 1950. De ahí que sólo se consideren “los pedidos de crédito para la instalación de nuevas industrias o ampliación de las existentes en el caso de que aquéllas fueran de interés nacional.”<sup>10</sup>

Entre 1946 y 1949 los diputados radicales de Tucumán y Santiago del Estero proponen ante el Congreso de la Nación y como parte de la oposición al oficialismo, la creación de la Junta Agrícola Planificadora del Norte Argentino dependiente del Ministerio de Agricultura. Un proyecto que intenta incentivar las actividades rurales norteafricanas atendiendo a la regulación del comercio exterior de maderas, el abaratamiento del transporte interno y la adecuada aplicación del crédito bancario; pero sería archivado finalmente en 1951.<sup>11</sup>

Hacia 1950 el Ejecutivo Nacional evalúa “las condiciones básicas para que sea realidad el federalismo que impone la Constitución Nacional.”<sup>12</sup> La distribución equitativa de los bienes económicos del país para contrarrestar el déficit de las provincias postergadas y la reactivación planificada de las economías regionales, figuran entre las propuestas estatales coherentes con ese fin. Obras públicas, desarrollo de un plan energético y fomento industrial -con un fuerte acento en las agroindustrias tradicionales que sustentan las economías regionales- se auspician oficialmente para dar consistencia a la propuesta política. El Poder Legislativo parece ser el organismo adecuado para instrumentarla. De todos modos, si bien se sancionan varias leyes en tal sentido y se pretende diversificar la actividad azucarera, muchas de estas propuestas para impulsar el Norte argentino quedan en el camino.

La subregión del NEA -históricamente un área marginal en términos de las pautas del modelo agroexportador- se incorpora tardíamente a la Argentina Moderna. Lo hace, procurando evitar la expansión de producciones competitivas con las que son típicas de la pampa húmeda. En el Gran Chaco Argentino -por ejemplo- tal situación se da a partir

<sup>7</sup> Juan Domingo PERÓN, *La reforma económica*, Buenos Aires, 1948, p. 10; Aldo ARNAUDO, *Cincuenta años de política financiera argentina (1934-1983)*, Buenos Aires, El Ateneo, 1987, caps. 3 y 9.

<sup>8</sup> HONORABLE CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN (en adelante HCSN), *Diario de Sesiones 1947*, Buenos Aires, t. 1, 1947, p. 13.

<sup>9</sup> Beatriz MOREYRA, “La política social en los espacios rurales de la Argentina en el peronismo fundacional (1946-1955)”, Noemí M. GIRBAL-BLACHA, Inmaculada LÓPEZ ORTIZ y Sonia REGINA DE MENDONÇA (coords.), *Agro y política a uno y otro lado del Atlántico. Franquismo, salazarismo, varguismo y peronismo*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2016, pp. 115-138.

<sup>10</sup> HCSN, *Diario de Sesiones 1949*, Buenos Aires, 1949, t. 1, pp. 29-30 y 37.

<sup>11</sup> ARCHIVO HISTÓRICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (en adelante AHCDN), *Sección Expedientes*, Expte. 1065-D-1946, caja 29, 6 pp.; Expte. 374-D-1949, caja 8, pp. 1-3; Expte. 911-D-1949, caja 18, 7 pp.

<sup>12</sup> HCSN, *Diario de Sesiones 1950*, Buenos Aires, 1950, t. 1, p. 9.

de 1895 -cuando ha fracasado ya la expansión ganadera y azucarera regional- a través de la explotación forestal, quebrachera, taninera; tanto en la subárea del Chaco santafesino, cercano a las vías fluviales, donde desde los albores del siglo XX, asienta su poderío *The Forestal Land, Timber, Railways and Co. Ltd.*, dominando la extracción y comercialización de rollizos de quebracho con destino a Europa (Alemania) y los Estados Unidos; como en la subregión del oeste, el Chaco santiagueño, donde se extrae de sus bosques -penetrados por el ferrocarril y a través del obraje- leña, postes y durmientes para el mercado interno con la participación de inversores de la pampa húmeda. Son éstos quienes aprovechan la ausencia en la zona de una burguesía preexistente para avanzar sobre las regiones marginales, sin reinvertir al menos una parte de sus ganancias en el territorio que explotan. El objeto es diversificar sus inversiones y minimizar el riesgo empresarial aumentando la renta marginal.

La primera posguerra quitará protagonismo al tanino (utilizado para el curtido de los cueros) del quebracho colorado, y rápidamente la mimosa africana -además de los productos químicos sustitutos, que se desarrollan durante el conflicto bélico- ocupará en el mercado alemán e inglés el espacio de los rollizos del NEA. En la década de 1920 el algodón comienza su arraigo en la región chaqueña, para acompañar la expansión de una industria textil incipiente y asociada -casi exclusivamente- a la confección de bolsas para envases de productos del agro.<sup>13</sup> El algodón sustenta, como materia prima, un complejo industrial disociado, que a mediados de la década de 1930 da origen a la creación de la Comisión de Braceros, integrada por representantes de instituciones empresarias, el gerente de la sucursal local del Banco de la Nación Argentina, gerentes ferroviarios, representantes directivos de las cooperativas locales más importantes, funcionarios -presidida por el gobernador José Castells- para conocer y regular la situación de la cosecha de esta oleaginosa y contando con el auspicio de la recientemente creada Junta Nacional para Combatir la Desocupación.<sup>14</sup> El desmotado y la obtención de aceite se practica en la misma región productora, en tanto el proceso textil suele concentrarse en el Gran Buenos Aires. El precio del transporte es entonces significativo, ya que suele representar, en las décadas de 1920-30, entre un 5,2 % y un 7,3 % del valor de la materia prima en bruto. Esta situación explica la conveniencia, varias veces expuesta, de que las desmotadoras, aceiteras y compresoras de algodón se instalen cerca de los centros productores algodoneros y no en las inmediaciones de los centros de consumo.<sup>15</sup>

La economía del Gran Chaco Argentino, recibe en buena parte del siglo XX estímulos oficiales y privados para impulsar el cultivo del algodón en la región. Son iniciativas que no tienen el eco esperado, ya que la expansión algodонера no depende sólo de buenos precios o de condiciones climáticas y ecológicas favorables. Se necesita tener acceso a la tierra fértil, poseer los medios para el cuidado del cultivo y recibir inversiones, además de contar con mano de obra suficiente, barata y sumisa.<sup>16</sup>

Los trabajadores que hacia 1920-21 quedan desalojados del obraje y la disminución de la producción algodонера estadounidense afectada por la plaga del "picudo" en 1922, actúan como factores que revalorizan la importancia del algodón en tanto alternativa económica conveniente para la región chaqueña. Se inaugura -poco después- un proceso de ocupación de tierras fiscales con singulares consecuencias en cuanto a los efectos

<sup>13</sup> Victor BRODERSOHN, Daniel SLUTZKY y Cristina VALENZUELA, *Dependencia interna y desarrollo: El caso del Chaco*, Resistencia, Librería de la Paz, cap. 3, 2009.

<sup>14</sup> GOBERNACIÓN DEL CHACO, *Memoria presentada al Superior Gobierno de la Nación. Año 1935*, Resistencia, Establecimiento Tipográfico Juan Moro, 1937, pp. 91-98.

<sup>15</sup> Valentin JONES, *Reestructuración del mercado argentino del algodón*, Rosario, tesis doctoral, 1965, 2 tomos.

<sup>16</sup> Daniel FAUCHER, *Geografía agraria. Tipos de cultivos*, Barcelona, Editorial Omega, 1953, p. 295.



socioeconómicos y la articulación del espacio regional, producidos por este “cultivo que exige más del hombre que de la naturaleza.”<sup>17</sup> Por entonces la Liga Sanitaria del Norte Argentino (Extensión Popular de la Universidad de Tucumán) pide la pronta sanción de los proyectos de ley para limitar el consumo de alcohol, interpretando “los más profundos intereses sociales y morales de la Nación” y buscando que sus efectos negativos no afecten la salud de la población.<sup>18</sup>

A propósito del “fomento del Norte Argentino”, en julio de 1930, los Presidentes de Brigada de la Liga Patriótica Argentina, manifiestan su decisión de “unir sus esfuerzos en pro del mejoramiento de las industrias de cada zona”, con la intención de que sus consideraciones pasaran a estudio de la Comisión de Asuntos Sociales. Es ésta la que informa -conforme a sus intereses- que la crítica situación social nortea puede contrarrestarse con “la creación de Sociedades de fomento que la Liga Patriótica Argentina, por intermedio de sus numerosas Brigadas, auspiciaría en los centros más apartados de la República”. La entidad confía en la unión de estos pobladores para evitar el aislamiento y con él sus nefastas consecuencias para el progreso socioeconómico regional. Una vez más la institución nacionalista apela al “patriotismo y la integridad moral” para superar situaciones críticas, pero que poco consideran el precario nivel de vida en el lugar.<sup>19</sup>

En julio de 1933 es el Ejecutivo Nacional quien adjunta un mensaje al remitir los informes basados en los datos suministrados por el Departamento Nacional de Higiene, acerca del estado sanitario de las provincias y Territorios del Norte argentino. La profilaxis del paludismo -que afecta esencialmente a Tucumán, Salta y Jujuy- la necesidad de obras de saneamiento e infraestructura, forman parte del diagnóstico del Departamento; quien reconoce la insuficiencia de estas mejoras por el carácter endémico del paludismo. Una situación que se asocia -por ejemplo- a las malas condiciones de trabajo en la región azucarera que retorna trabajadores enfermos a provincias de Santiago del Estero, Salta y La Rioja, sin que exista un tratamiento obligatorio de los enfermos, porque la ley 5195 -de octubre de 1907- no se cumple. La denuncia se repite con la sífilis y las enfermedades venéreas, la fiebre amarilla, la viruela, el tifus y la peste bubónica en la región del NEA. La asistencia médica en general y maternal e infantil en particular, campañas de vacunación, educación, distribución de raciones alimentarias y la enseñanza de la profilaxis, resultan indispensables para asegurar la buena salud poblacional y tanto el Estado como las empresas deben ser responsables de asegurar la sanidad, se sostiene desde esa dependencia oficial.<sup>20</sup> Son acciones que preceden la conformación de la Comisión Especial de Protección al Aborigen que actuara entre 1946 y 1953, para mejorar el estado sanitario de las poblaciones originarias del Gran Chaco Argentino, con escasos resultados.

La intervención estatal a partir de 1930, también afecta a las producciones típicas del NEA. Las Juntas Reguladoras del Algodón y de la Yerba Mate, son sólo dos ejemplos que refieren a las actividades económicas principales nordestinas. A ellas le sucederían las acciones dirigistas y planificadoras del Estado peronista, con sus planteos doctrinarios sobre “la justicia social, la independencia económica y la soberanía política” que se enlazan a la redistribución del ingreso y la alianza entre las clases trabajadoras y la pequeña y mediana burguesía industrial que produce para el mercado interno utilizando materias primas nacionales.

<sup>17</sup> Emilio SCHLEH, *La industria algodonera en la Argentina. Consideraciones sobre su estado actual y su desarrollo futuro*, Buenos Aires, Ferrari Hnos., 1923; Enrique BRUNIARD, “El Gran Chaco Argentino (Ensayo de interpretación geográfica)”, *Geográfica*, núm. 4, Resistencia, Universidad Nacional del Nordeste, 1975-1978, pp. 62-65.

<sup>18</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 771-P-1920, caja 15, p. 3.

<sup>19</sup> *Revista de Economía Argentina*, Buenos Aires, año 13, núm. 145, julio de 1930, pp. 97-98.

<sup>20</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 74-PE-1933, caja 2, pp. 77.

En suma, la agricultura se convierte, desde el nacimiento de la Argentina Moderna, en el común denominador de la economía argentina, trascendiendo las diferencias y especificidades regionales y partidarias, que en este estudio refieren al Norte argentino.<sup>21</sup> Una región muchas veces postergada, que entre 1958 y 1959 recibe la atención del gobierno santiagueño y de los senadores nacionales norteños para conformar una Comisión Intercameral<sup>22</sup> -con mayoría radical- para estudiar los problemas sociales y económicos que gravitan en el precario desarrollo de la región. La propuesta comprende la organización de un plan orgánico para alcanzar "soluciones integrales", en materia de sanidad, educación, agroindustria, trabajo, que pretende "un régimen permanente de justicia y equidad colectiva" para toda la región.<sup>23</sup> Es una propuesta legislativa que se dilata en el tiempo y prorroga varias veces las funciones de esta comisión, postergando soluciones reales para esta economía regional.<sup>24</sup> La cuestión se archiva finalmente en 1962. Iniciativas existen pero la decisión y el consenso políticos, no parecen ser suficientes para concretarlas.

Al orillar los años de 1960, la Federación de Empresarios Libres del Norte Argentino surge en tiempos de la *Revolución Libertadora*, buscaría modificar -peticionando ante la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados de la Nación y conforme a sus intereses- el decreto ley 7760 de 1955 que regula el derecho colectivo del trabajo y derogar la ley de asociaciones profesionales sancionada durante la gestión peronista, considerada "un modelo de ley totalitaria".<sup>25</sup> El antiperonismo también se expresa en el Norte pero con una fuerte carga ideológica que apuesta a la división de la sociedad argentina y sin impulsar su desarrollo de mediano y largo plazo.

### La explotación forestal y un régimen de preservación y organización tardío

La explotación forestal en la Argentina, vinculada a la región Norte del país, recibe escasa atención de los poderes públicos. La preservación del bosque de maderas duras (quebracho, algarrobo, ñandubay, especialmente) sólo contaría con un régimen específico cuando la depredación poco deja de sus especies naturales. Data de 1948, en tiempos del peronismo histórico y es consecuencia de un diagnóstico previo, para cuya realización se consulta a las distintas instituciones agrarias, forestales, universitarias, culturales, gubernamentales y fuerzas vivas de distinto tipo. Hasta entonces sólo algunos decretos nacionales de fines del siglo XIX (Decreto 1054 del 18/04/1879) prohíben el corte de maderas sin permiso fiscal. En 1898 cuando se crea el Ministerio de Agricultura de la Nación (ley 3727, artículo 14) incluye entre sus funciones el "régimen y dirección de bosques nacionales y fomento de ellas en las provincias." En 1903 la ley de tierras 4167 -que también refiere a los yerbales- se ocupa en su artículo 17, del concepto de "Reserva Forestal" y entre 1908-1909 el fomento de los Territorios Nacionales, hace lo propio. En

<sup>21</sup> Aldo FERRER (con la colaboración de Marcelo ROUGIER), *La economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 227-235; Osvaldo BARSKY y Jorge GELMAN, *Historia del agro...* cit., pp. 250-255; Noemí M. GIRBAL-BLACHA, *Progreso, crisis y marginalidad en la Argentina Moderna*, Buenos Aires, Editorial Galerna, 1986.

<sup>22</sup> Integrada por: Presidente Diputado Elías Llugdar (Santiago del Estero); Vice Senador José Juárez (Tucumán); Secretarios: Diputado Eduardo Bazán (Catamarca); Diputado Luis Agustín León (Chaco); Diputado Carlos María Correrá (Catamarca); Vocales: Senador Napoleón Tomás Leavy (Salta); Diputado Humberto Páez Nievas (La Rioja); Diputado Carlos Segovia (Jujuy); Diputado Elio Alderete (Salta); Diputado Mariano A. Gianserra (Tucumán); Diputado Ubaldo Jara Melagrani (Chaco); Diputado Augusto Antonio Lafuente (Salta).

<sup>23</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 195-S-1958, caja 7, pp. 1-3; Expte. 355-D-1958, caja 7, p. 19.

<sup>24</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 95-S-1959, caja 3, pp. 1-3; Expte. 163-D-1959, caja 1, pp. 1-3.

<sup>25</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1125-P-1959, caja 16, pp. 1-4; Expte. 847-P-1960, caja 11, p. 3.



1913 la Oficina de Bosques elabora un mapa forestal y reglamenta el pastoreo y la reserva de tierras andinas. Dos años después el proyecto de Ley Forestal termina en un fracaso.

No obstante, entre el final de la Primera Guerra Mundial -cuando el tanino y el quebracho pierden significado industrial- y hasta mediados del siglo XX, son diversas las propuestas y proyectos ingresados al Congreso Nacional sobre este rubro. Explotación, defensa y replantación forestal, vigilancia, avalúos, ferrocarriles, sanidad, condiciones laborales, comercio limítrofe y contrabando, creación de institutos, viveros y educación forestal, son los temas que dan origen a proyectos de leyes, resoluciones y declaraciones, que en alto porcentaje se archivan y en otros, no se debaten, tampoco se consideran en las comisiones legislativas ni son motivo de tratamiento sobre tablas en el recinto.

En diciembre de 1926 tiene entrada en la Comisión de Legislación Agraria, el proyecto del ingeniero Marcelino J. Paz como representante del Sindicato de Estudios, bajo la supervisión de técnicos alemanes; quien solicita la explotación de bosques fiscales en el Territorio Nacional de Misiones. La entidad está integrada por Jorge y Luis Mitre, por el diario "La Nación", Ezequiel Paz por el diario "La Prensa", Gaspar Cornille y Angel Sojo por "La Razón", Alberto Fricke en representación del Banco Germánico de América del Sud. Son ellos quienes junto con el Dr Manuel Montes de Oca y quien presenta el proyecto, proponen obtener de las maderas blandas misioneras la materia prima para elaborar pastas que permitan producir papel de diario y otros similares; de modo de evitar la importación y dando ocupación a la mano de obra local, dicen desde el sindicato mencionado. Se calcula en 6 millones de pesos la inversión para poder iniciar esta industria que no necesariamente estaría en manos del Sindicato de Estudios. El propósito del proyecto elevado al Congreso Nacional es activar el NEA y sacar provecho de su barata mano de obra. Mejorar las rutas y obtener el favor del gobierno para la explotación maderera es el argumento central que expone el proyecto oponiéndose a lo que sus autores llaman "la colonización destructiva."<sup>26</sup>

La superficie solicitada es considerable, 15 kilómetros en todas las direcciones desde el pueblo de San Pedro, respetando los límites de las propiedades privadas, comprometiéndose a explotar y replantar la araucaria, que es la especie que se usaría para la pasta de papel. Se solicita al gobierno la concesión para el uso de cursos de agua, de comunicación y libre de impuestos. El Ministerio de Agricultura diagrama la región solicitada en un mapa territorial y enuncia condiciones para hacer lugar al pedido previa exploración zonal. En febrero de 1927 se integra una comisión a tal efecto que elevará en setiembre un minucioso informe (gráficos, cuadros, planos y fotografías) de la zona definida por los estudiosos como "una riqueza pública importante."<sup>27</sup> El cambio de gobierno dilata el tratamiento del asunto que finalmente se archiva en tiempos del yrigoyenismo, que ya no responde al ala aristocrática de la Unión Cívica Radical.

En 1932 la Dirección de Tierras, dependiente del Ministerio de Agricultura, crea la Sección Técnica de Bosques que funcionaría hasta 1943. Es un punto de partida para regular las actividades propias del sector forestal. Con estos antecedentes, el 5 de agosto de 1933, el Ejecutivo Nacional -a cargo del General Agustín P. Justo- presenta un mensaje y proyecto de ley sobre inversión de fondos (\$ 120.000) para la vigilancia y explotación de los bosques nacionales, así como para la instalación de aserraderos que controlen la explotación técnica de la madera boscosa; pero su tratamiento sólo llega a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, su instancia de cabecera.<sup>28</sup> No es más que una nueva iniciativa anunciada y postergada como otras.

<sup>26</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 811-P-1926, caja 16, pp. 197.

<sup>27</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 811-P-1926, caja 16, p. 190.

<sup>28</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 81-PE-1933, caja 3, pp. 10.

El 11 de febrero de 1938 el Ejecutivo Nacional eleva al Honorable Congreso de la Nación otro proyecto de Ley Forestal consignando sólo principios muy generales acerca de la extensión, la riqueza boscosa y las ventajas de una buena conservación, pero reconociendo la falta de experiencia sobre el asunto. Subraya la necesidad de contar con un Código Forestal para preservar la integridad y naturaleza del paisaje; el patrimonio boscoso, se diría en la Cámara de Diputados. No obstante se deja para la reglamentación, las precisiones sobre el tema. En agosto de ese año el diputado santiagueño del Partido Radical Unificado pide informes al Ejecutivo Nacional sobre la explotación del quebracho y avalúos de bosques fiscales en Santiago del Estero y el Chaco. El objetivo es evitar, hasta tanto no se sancione una ley de colonización nacional, la venta de 300.000 hectáreas boscosas que por ley provincial santiagueña se dispone, en beneficio de una fábrica de tanino y en perjuicio del Fisco. Más allá de las razones argumentadas el expediente pasa al archivo, frustrando otra iniciativa para el Norte argentino.<sup>29</sup>

El 7 de julio de 1939 varios legisladores radicales elevan a la Comisión de Legislación Agraria de la Cámara de Diputados de la Nación, un proyecto creando la Dirección General de Bosques, dependiente del Ministerio de Agricultura conforme al artículo 18 de Ley de Tierras 4167 de 1903, para cumplir -tardíamente- tareas de asesoramiento sobre el asunto. Sin contar con presupuesto propio se le asignaría a la repartición una partida del presupuesto nacional más la recaudación por la explotación de bosques. De ella dependería la policía forestal y la repoblación boscosa.<sup>30</sup> Pero una vez más el destino de la propuesta es el archivo. Una oposición política dividida y ausente en los hechos, no puede confrontar a un oficialismo impuesto.<sup>31</sup>

Un año más tarde el Ejecutivo de la Nación contesta al pedido de informes de Diputados acerca del funcionamiento de los 10 viveros forestales y frutícolas existentes en el país, como una alternativa para alentar la producción rural y prepararlos para la reforestación en gran escala. Se da cuenta allí de la necesidad de realizar estudios edafológicos, fisiográficos, fitogeográficos, ecológicos, ponderar el estado de las asociaciones vegetales indígenas, así como el presupuesto de gastos adecuados para mantener estos viveros. Sobre dichas consideraciones el Presidente de la Nación decreta la creación de la División de Suelos dependiente de la Dirección de Agricultura para contribuir a la consolidación de estos viveros y asesorar a la División Forestal creada en 1939 y cuyo reglamento se aprobaría el 6 de junio de 1940. Estudiar los rendimientos del quebracho y crear un Museo Forestal forman parte de sus funciones primordiales y de la sección de Propaganda y Publicaciones del Ministerio de Agricultura de la Nación.<sup>32</sup> Al mismo tiempo -nuevamente sin éxito- se insiste en la necesidad de sancionar un régimen legal de bosques.<sup>33</sup>

En julio de 1941, desde la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe -presidida por el historiador y político Leoncio Gianello- se solicita ante el Congreso Nacional la sanción de una Ley de Defensa Forestal, que contemple "la situación de los bosques de quebracho, por constituir una riqueza extraordinaria y digna del amparo oficial."<sup>34</sup> El proyecto sólo se trata en la Comisión de Legislación Agraria. Si los viveros resultan una alternativa -poco efectiva- para abordar desde la legislación la cuestión de la explotación forestal, también lo es la creación de escuelas prácticas forestales. Así ocurre para el caso de la provincia de Salta, cuando los Diputados del Partido Demócrata Nacional liderados por Juan Arias

<sup>29</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 695-D-1938, caja 16, pp. 6.

<sup>30</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 381-D-1939, caja 7, pp. 6.

<sup>31</sup> Luis Ernesto BLACHA, *La clase política argentina, 1930-1943. La oposición ausente y la pérdida de poder*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2015.

<sup>32</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 102-PE-1940, caja 6, pp. 56; Expte. 1270-D-1940, caja 17, pp. 6.

<sup>33</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 494-D-1940, caja 7, pp. 1-2.

<sup>34</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 23-OV-1941, caja s/n, p. 3.

Uriburu solicitan el respaldo federal para instalarlas allí, aduciendo que la iniciativa se propone "mejorar la capacidad de nuestros obreros forestales y orientarlos hacia la utilización racional de una inmensa riqueza forestal argentina", como si las empresas fueran ajenas a la depredación de los bosques alentando una peligrosa desertificación.<sup>35</sup> Se responsabiliza al Estado de la explotación desordenada y sin límite, mientras se le exige la supervisión para la reforestación y la formación de jóvenes para hacerla posible.

Con similar resultado negativo la propuesta se plantea para Santiago del Estero, cuando Alejandro Gancedo de la Concordancia intenta la creación de una Escuela Nacional de Bosques, que expediría títulos de expertos y técnicos en la materia, mediante una formación científica, educativa y comercial. Para instalarla se solicita la inclusión en el Presupuesto Nacional para 1942, de una partida de \$300.000 y una extensión de 5000 hectáreas. También en este caso se advierte sobre el decrecimiento de las maderas duras y se responsabiliza al obrero de la depredación forestal, sin aludir a las empresas que los contratan e imponen la tala que se lleva a cabo, sin supervisión estatal.<sup>36</sup>

Durante 1942, el Presidente Ramón Castillo replantea la conservación y protección de los bosques basándose en todos los antecedentes legislativos desde 1906. El proyecto de 129 artículos presentado ante la Cámara de Diputados, determina "de manera inequívoca cuál es el dominio forestal del Estado y hasta dónde alcanza el derecho de propiedad de los particulares". Se piden modificaciones y su tratamiento se dilata en el tiempo. Resulta el antecedente más cercano al Régimen Forestal de 1948, no obstante, se discute una "adecuada vigilancia y la racional explotación de nuestros bosques."<sup>37</sup> Mientras tanto, en Diputados, la bancada radical propone que el Banco de la Nación Argentina autorice la concesión de préstamos con garantía prendaria forestal, cuya sanción es inmediata al fomentar las plantaciones de valor económico industrial de este rubro.<sup>38</sup> También aduciendo la protección de la riqueza forestal, la Federación Gremial de Comercio e Industria de Rosario -presidida por Ernesto Daumas- solicita la pronta sanción del proyecto creando el Instituto Forestal Argentino, con el objeto de unificar los diversos organismos competentes en la materia, promover las investigaciones sobre el régimen forestal, reforestar, estimular la inversión privada para estos fines y dar independencia financiera al organismo propuesto. El punto de partida es un ajustado diagnóstico de la situación y los aportes de regímenes forestales aplicados en el exterior, así como sugerencias de corporaciones del país como la Unión Industrial Argentina y la Sociedad Rural Argentina.<sup>39</sup> Son éstos los temas que preocupan -aunque no se sancionen y promulguen para conformar un cuerpo legislativo- sobre la riqueza forestal, desplegando otras iniciativas que incluso conducen a la reunión de un Congreso Nacional de Turismo, cuyos trabajos se presentarían ante el Legislativo Nacional para sumarlos como aportes al tratamiento de la Ley sobre Bosques. A propósito, en tiempos de la gestión peronista se crea la Dirección Forestal como expresión institucional del este recurso en tanto parte de la economía nacional.

A finales de 1946, a poco de iniciada la Presidencia de Juan Perón, se proyecta una frustrada intervención a la Dirección General de Tierras y Bosques, mientras se planifica una ley de Defensa de la Riqueza Forestal. La iniciativa -nacida en Diputados- dos años después pasa al Senado y es promulgada como ley 13273 el 30 de setiembre, reuniendo todos los antecedentes, luego de varios años de medidas provisorias y particulares.<sup>40</sup> El propósito es regular integralmente esta actividad. Su artículo 1 establece: "Declárese de

<sup>35</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1446-D-1941, caja 26, pp. 3 y 5.

<sup>36</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 122-D-1941, caja 2, pp. 18.

<sup>37</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 51-PE-1942, caja 3, pp. 5-6.

<sup>38</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 103-D-1942, caja 2, pp. 18.

<sup>39</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1515-P-1942, caja 27, pp. 40; Expte. 1828-P-1946, caja 32, pp. 1-2.

<sup>40</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 147-PE-1946, caja 5, pp. 119.

interés público la defensa, mejoramiento y aplicación de los bosques". Se da lugar así a la creación de la Administración Nacional de Bosques como organismo específico de aplicación destinado al ordenamiento boscoso, mediante una red de viveros forestales, plantaciones arbóreas experimentales, estudios sistemáticos dendrológicos, estadística del sector y una biblioteca especializada. Distintos sindicatos del Norte argentino vinculados a la actividad forestal plantean desde 1948, adecuándose a los tiempos de "la justicia social", el reconocimiento de los beneficios de la legislación sancionada, mientras solicitan mejoras salariales, en las condiciones laborales, partidas de nacimiento y seguros colectivos a través de la Caja Nacional de Ahorro Postal (extendiendo los alcances de la ley 13003 de 1947) para los obreros forestales, arroceros, azucareros y yerbateros, con suerte diversa en su tratamiento y aplicación, más allá de las cláusulas precisas del Estatuto del Peón Rural vigente desde 1944.<sup>41</sup>

En abril de 1948 el primer Congreso de la Economía considera la legislación forestal, propiciando la forestación y reforestación para proteger los recursos naturales, evitando su degradación, como una de las funciones intransferibles del Estado nacional y de los gobiernos provinciales. La resolución de esta reunión acompaña las propuestas legislativas que alientan el control de los quebrachales y de las fábricas de tanino, como propone el diputado peronista por Córdoba Luis Atala.<sup>42</sup> Propuestas tardías pero que demuestran una preocupación por un tema muchas veces postergado.

La ley 13273 es -sin dudas- tardía, pero pretende avanzar en la materia y en 1949 se dictan decretos reglamentarios. No obstante, los artículos de esa ley -entre mayo y agosto de 1949- piden ser modificados por el Ejecutivo y algunos Diputados. El 30 de setiembre de 1950 se refuerza la necesaria preservación de la riqueza forestal. Se trata de una corrección del decreto 12390 de 1949, referido a la forestación y reforestación.<sup>43</sup> Simultáneamente, varios diputados radicales proponen la protección de las granjas forestales -con otras especies arbóreas- para evitar la erosión del suelo en el Sur-Suroeste bonaerense y Sudeste del Territorio de La Pampa; aunque sólo se trate de otro proyecto que pasaría al archivo en 1951, dando muestras de iniciativas frustradas.<sup>44</sup>

Cuando en 1950 se produce la "vuelta al campo", las cuestiones forestales vuelven al escenario de la política nacional. En 1951 es el Diputado sanjuanino bloquista Eloy Camus quien presenta un proyecto promoviendo la plantación de bosques en propiedades agropecuarias de más de 200 hectáreas, las que deben ocupar al menos el 1 % del total de su superficie con árboles, dando cumplimiento al artículo 29 de la ley 13273 de 1947. Dos años más tarde la iniciativa del -por entonces- diputado peronista Camus, se traduce en la ley 13640.<sup>45</sup> El mérito mayor del peronismo en el gobierno es la sanción y aplicación del Régimen Forestal de 1948. Desde entonces, las propuestas en esta materia sólo serían de complemento.

Recién un año más tarde del inicio en el gobierno nacional a cargo del radical intransigente Arturo Frondizi y su política desarrollista, en 1959 reaparece la preocupación por crear la Administración Nacional de Bosques vinculada al funcionamiento -desde 1956- del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) que se transformaría en la ley 15430 el 19 de octubre de 1960 modificando -con acuerdo del Senado- la Administración de Bosques y el decreto ley 4905 de 1958, cuyos cambios se plantean desde la Cámara alta.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 533-D-1948, caja 9, pp. 5; Expte. 36-P-1948, caja s/n., p. 5; Expte. 49-P-1948, caja s/n, p. 5; Expte. 1120-P-1948, caja 21, p. 5.

<sup>42</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 224-P-1948, caja 3, pp. 5; Expte. 1542-D-1948, caja 29, pp. 6.

<sup>43</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 948-D-1949, caja 19, pp. 6.

<sup>44</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1293-D-1949, caja 26, pp. 4.

<sup>45</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 271-D-1951, caja 13, pp. 18.

<sup>46</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 22-S-1959, caja s/n, pp. 96; Adrián G. ZARRILLI, "Reconciliando

La preocupación por el uso y cuidado de los recursos forestales existe para el período estudiado, aunque pocas medidas se hayan convertido en ley, surtiendo el efecto buscado. De todos modos los proyectos están presentes aunque sin formar parte de un verdadero régimen de políticas públicas, previsoras y preocupadas realmente por el medio ambiente y sus riquezas.

### **El tabaco, concentración y postergaciones legislativas**

Una de las producciones típicas del Norte argentino -junto con el azúcar, el algodón, la yerba mate y el quebracho- es el tabaco, producto aborigen cuya explotación se remonta a los tiempos de la conquista española. Algunos estudios históricos se han dedicado a conocer las políticas públicas aplicadas para el sector agroindustrial tabacalero, antes y después del intervencionismo de 1930 y durante la gestión del peronismo en el gobierno. El tabaco tiene importancia regional y da vida a una economía concentrada en términos de capitales y empresas, pero que al mismo tiempo se sustenta en la presencia de amplios sectores sociales empobrecidos, que viven de la producción y comercialización tabacalera, sobre bases rudimentarias y tradicionales, sin contar con un instrumento institucional de protección directa propio de la Argentina de los años '30.<sup>47</sup>

Conocer las políticas estatales vinculadas por acción o por omisión, a esta economía agraria atiende a los requerimientos de un heterogéneo y desigual mundo rural. En este caso, el reto consiste en colocar en el primer plano a la región tabacalera y sus actores, indagar sobre sus causas de postergación regional y conocer aquellos proyectos que se presentan pero terminan archivándose; es decir los que van más allá de la importante concentración de la industria tabacalera y su significado trascendente para la recaudación impositiva en favor del Fisco.

Esa es una de las razones por la cual la mayoría de los proyectos y propuestas legislativos presentados y -esencialmente- los aprobados refieren a impuestos al tabaco, los cigarrros y cigarrillos, seguros y reaseguros para tabacos manufacturados, importación, producción y elaboración tabacalera, así como la construcción de depósitos fiscales para almacenar la materia prima. Ocurre desde los inicios del decenio de 1920, cuando se petitiona ante el Congreso Nacional -por ejemplo- en defensa de la industria tabacalera salteña y correntina frente a la decisión del Ejecutivo para aplicar un impuesto del \$ 0,05 por kilo al tabaco en hoja no elaborado, "sean cuales fueran los apremios financieros del Gobierno Nacional en estos momentos", sostiene una larga nómina de industriales del ramo radicados en dichas provincias; quienes subrayan, además, la competencia que les hace el tabaco importado. Son interesantes y sugerentes los argumentos esgrimidos: "Resistimos el impuesto, no sólo por si mismo, sino porque, tras el gravamen, vendrá la engorrosa y profusa reglamentación administrativa, tal vez la fiscalización de la producción, con la exigencia de requisitos inaplicables y de formalidades de control imposibles de cumplirse estrictamente."<sup>48</sup> Toda una explicación que encierra el retaceo de información fiscal, mientras se propone -en caso de aplicarse- su traslado al cosechero, considerando que "los poderes públicos tienen el deber de velar celosamente por el incremento de esta industria."<sup>49</sup>

---

naturaleza y ciencias sociales", Adrián G. ZARRILLI (comp.), *Por una Historia Ambiental Latinoamericana*, Buenos Aires, Teseo, 2016, pp. 97-109.

<sup>47</sup> Noemí M. GIRBAL-BLACHA, "Estado y regulación económica en el Norte argentino. El tabaco en la década de 1930", *Historia Agraria*, núm. 41, abril 2007, pp. 83-105.

<sup>48</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1005-P-1920, caja 19, pp. 3-4.

<sup>49</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1006-P-1920, caja 19, p. 4.



Desde 1926 la Cámara de Diputados de la Nación insiste ante el Ejecutivo para que presente informes sobre la importación, producción y elaboración de tabacos en el último decenio, incluyendo cantidades, valores de tarifa y procedencia, recaudación por impuestos internos, consumo y modificaciones impositivas durante el período informado. Una solicitud que se responde con un completo informe en setiembre de 1927; sirviendo de base para autorizar la construcción de depósitos fiscales -de los cuales también sacarían provecho las compañías ferroviarias- para almacenar la materia prima por otro proyecto de ley de octubre de 1928.<sup>50</sup>

En 1929, los diputados Julio C. Raffo de la Reta -liberal mendocino- y Carlos Ciro Gutiérrez -sanjuanino de la Concentración Cívica- presentan otro frustrado proyecto de ley para fomentar el cultivo del tabaco, proponiendo que quienes adquieran lotes fiscales aptos para este cultivo deban destinar -al menos- un 2% de su superficie a dicha plantación, a la cual se le aplicarían los estudios técnicos en función de su mejoramiento.<sup>51</sup> Escasean los proyectos para fomentar el cultivo del tabaco y cuando se presentan, no reciben tratamiento legislativo alguno, dando muestras del poder de la concentración manufacturera del tabaco.

Como consecuencia de la crisis de 1930, el Estado refuerza su perfil interventor y acentúa su presencia también en las oficinas clasificadoras de tabaco y depósitos fiscales de Salta, Tucumán, Corrientes y Misiones, en 1932. Se informa entonces sobre el contrabando de tabaco realizado desde el Alto Uruguay, en 1933, mientras se reorganiza regionalmente la División Estaciones Experimentales dependiente de la cartera de Agricultura de la Nación, siguiendo las sugerencias sobre experimentación agrícola derivadas de la Primera Conferencia Nacional del Tabaco, respecto de la necesaria clasificación y mejora de la producción de nuestra materia prima. El objetivo es superar "la precaria situación en que se desenvuelve el servicio tabacalero oficial en el país."<sup>52</sup> Al año siguiente se extiende su acción al fomento de la producción tabacalera, para que esta industria no sólo sea vista con fines fiscales y se evite su abandono.<sup>53</sup> La propuesta es crear la División del Fomento de la Producción Tabacalera. Presenta el proyecto la democracia progresista santafesina en la Cámara de Diputados de la Nación para "legislar con acierto y patriotismo" a la brevedad posible ante la frágil situación por la que pasan los cultivadores del tabaco. Pero la iniciativa se archiva en mayo de 1936 como los 4 proyectos que lo antecedieran con propósitos similares. No interesa que su sanción beneficiara unas "50.000 familias, que viven de esta riqueza en ciernes."<sup>54</sup>

A partir de 1935, ya superados los efectos más agudos del crac internacional de 1929, las presentaciones al Congreso Nacional -que tienen suerte diversa en su tratamiento- se originan en entidades particulares (Asociación Cosecheros, Comerciantes y Manufactureros de Tabacos; Representantes de Manufacturas de Tabacos; Comerciantes Mayoristas y Repartidores de Tabacos); persisten en el tiempo y refieren a las tasas impositivas al tabaco y sus manufacturas, el contrabando, la defraudación fiscal, así como a los alcances que tendría un impuesto adicional para la construcción de hospitales para tuberculosos, al cual las empresas tabacaleras se oponen, como lo harían en los años 40, ante el proyecto que crea el Fondo Permanente Nacional de Lucha contra el Cáncer.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 701-D-1926, caja 14, pp. 5; Expte. 133-PE-1927, caja 9, 41 pp.; Expte. 176-PE-1928, caja 11, p. 19.

<sup>51</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 4-D-1929, caja s/n, pp. 5.

<sup>52</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 271-D-1933, caja 5, p. 8.

<sup>53</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 567-D-1932, caja 12, pp. 9; Expte. 106-OV-1933, caja 2, 8 pp.; Expte. 271-D-1933, caja 5, 14 pp.; Expte. 618-D-1934, caja 15, 11 pp.

<sup>54</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 618-D-1934, caja 15, p. 9.

<sup>55</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 118-P-1934, caja 9, pp. 10; Expte. 327-P-1935, caja 7, 2 pp.; Expte. 429-P-



Desde 1936, sin abandonar las cuestiones impositivas, los industriales prefieren recordar el trabajo que dan a “millares de obreros” y su aporte anual de “más de noventa millones de pesos a las rentas fiscales.”<sup>56</sup> Se retoman las presentaciones ante el Legislativo Nacional que refieren -nuevamente- a los esfuerzos -en gran parte frustrados- que intentan crear e impulsar, desde el Partido Demócrata Nacional correntino, chacras experimentales de tabaco para mejorar la calidad de la materia prima en beneficio de la manufactura.

En julio de 1940 en Diputados un proyecto de ley postula que bajo la administración del Instituto de Medicina Experimental de la Universidad de Buenos Aires se cree un Fondo Permanente Nacional de Lucha contra el Cáncer, para prevenir, estudiar y mejorar el equipamiento destinado a combatir esta enfermedad, financiado no sólo por el presupuesto nacional, sino por donaciones y aportes impositivos derivados del tabaco y su manufactura. Una iniciativa del diputado conservador por San Luis, que aunque derivado a las Comisiones de Presupuesto y de Higiene y Asistencia Social para su estudio, los intereses empresariales comprometidos habrán de postergar, evitando reconocer las consecuencias perjudiciales para la salud que genera el consumo de cigarros y cigarrillos. Así lo explicita la Asociación de Cosecheros, Comerciantes y Manufactureros de Tabacos, cuando realizan observaciones de carácter fiscal y económicas para un tema que implica la salud pública de amplios sectores de la sociedad argentina, aduciendo que “se asestará un golpe mortal a muchas manufacturas de tabacos radicadas en la Capital Federal e interior del país”. Advierten a los legisladores: “centenares de obreras y obreros que, de aprobarse el proyecto, irían a engrosar la fila de los desocupados”. Van más allá en sus advertencias cuando exponen que “la imposición excesiva trae como consecuencia el incentivo de la evasión fiscal. El contrabando y el clandestinismo tomaría cuerpo, grave mal que iría en perjuicio de las actividades lícitas que representamos y de la economía nacional”. La reflexión avanza de modo interesado para subrayar que con más impuestos se producirían cigarros y cigarrillos de mala calidad “pues, en alguna forma han de resarcirse los fabricantes del peso enorme que para ellos representa el impuesto.”<sup>57</sup>

El proyecto se demora y recién en 1959, el diputado santafesino de la Unión Cívica Radical Intransigente Juan Carlos Solanas, solicitaría, dada “la propaganda moderna en las costumbres sociales”, la conformación de un fondo destinado a sufragar los gastos de la educación sanitaria que advierta sobre los perjuicios ocasionados por el consumo abusivo de tabaco y alcohol, así como la necesidad de prevención y tratamiento del cáncer.<sup>58</sup> Una tibia propuesta que se archiva en ese mismo año.

En setiembre del 59 los diputados socialistas liderados por Juan Antonio Solari insisten en la necesidad de reglamentar el trabajo de los obreros del tabaco y de la yerba mate. Presentan un proyecto de ley que retoma la iniciativa similar de 1932 que perdiera estado parlamentario: Se reactualiza en 1940 luego de una gira por el NEA que da muestras de la persistencia de la situación de orfandad estatal y privada, sin protección legal alguna, en que se encuentran los trabajadores de estos cultivos. Refieren a la intervención de 1938 que llevara a cabo el Ministro de Agricultura de la Nación ingeniero José Padilla, cuando comprobara las difíciles condiciones laborales de estos trabajadores venidos de Brasil y Paraguay. Una asunto que abordaría en 1939 el Congreso de Territorios Nacionales celebrado en junio. Los informes oficiales destacan el contraste entre la prosperidad de estas industrias (concentradas en dos grandes monopolios) y la precariedad en que viven

---

1935, caja 10, pp. 2; Expte. 604-P-1935, caja 14, pp. 10; Expte. 615-P-1935, caja 14, pp. 8; Expte. 617-P-1935, caja 14, pp. 6; Expte. 1176-P-1940, caja 24, pp. 7; Expte 1233-P-1940, caja 24, pp. 9; Expte 1247-P-1940, caja 25, pp. 9.

<sup>56</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 868-P-1936, caja 21, p. 5.

<sup>57</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1176-P-1940, caja 24, pp. 7-8.

<sup>58</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 773-D-1959, caja 7, pp. 1-8.

los trabajadores del tabaco. En esta renovada iniciativa los autores subrayan la precaria subsistencia de los cultivadores y cosecheros tabacaleros, los colonos y el sistema de compras. Una propuesta que pasa a estudio de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados, pero una vez más se archiva.<sup>59</sup>

“Insistimos en que el Congreso está patrióticamente comprometido a buscar soluciones que contribuyan a humanizar y dignificar el trabajo y la vida de esos compatriotas. En tal sentido, y como base esencial del proyecto que presentaron, se hace perentorio que las autoridades instalen y habiliten oficinas del Departamento Nacional del Trabajo en los territorios nacionales. No es posible que las previsiones de la ley orgánica de esa repartición -dictada hace más de un cuarto de siglo- no pasen del papel.”<sup>60</sup>

Mientras tanto, encuentran pronta resolución los asuntos que atañen a los exportadores de tabacos del Brasil, las modificaciones a los impuestos internos que pagan los cigarrillos y que merece el reclamo de la Asociación de Cosecheros, Comerciantes y Manufactureros de Tabacos, así como de la Cámara de Comercio Argentino Brasileña y de la Cámara de Tabaco de la Unión Industrial Argentina. También se despliegan alternativas de escasa eficiencia como la del acuerdo de subsidios a los establecimientos de enseñanza técnica para alentar la formación referida al azúcar, la yerba mate, el algodón y el tabaco.<sup>61</sup> En julio de 1942 el diputado por el Partido Autonomista de Corrientes A. Eduardo Miranda Gallino, basándose en los proyectos del Senado Nacional de 1933, propone crear la Comisión Argentina de Productores de Tabaco dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación para conformar Cooperativas Tabacaleras o Cooperativas Mixtas de Producción. El objeto es defender la producción tabacalera nacional, a partir de la federación de sus productores y defendiendo los precios de la materia prima.

Desde Goya (Corrientes) el Presidente del Partido Agrario Nacional -Luis Saporiti- denuncia la perjudicial red de intermediarios tabacaleros y la conocida concentración de esta industria, mientras lleva adelante una pormenorizada descripción de “la tragedia real del productor tabacalero”, viviendo en míseros ranchos, en pésimas condiciones de higiene y padeciendo “terribles enfermedades, como la lepra, la tuberculosis, la arquilonstosis y la sífilis, que diezman a la población agraria acusando un elevado índice de mortalidad infantil y adulta e imprimiendo en los que consiguen sobrevivir, estigmas degenerativos que amenazan llevar en calda trágica y perpendicular hacia una irremediable decadencia a la otrora viril y altiva raza correntina.”<sup>62</sup> Por estas razones propicia -con escaso éxito- la agremiación de los productores de tabaco. El Partido Agrario insiste en la iniciativa durante setiembre. Simultáneamente se presenta un proyecto fijando como sede la ciudad de Salta para radicar el Instituto del Tabaco, como expresión del federalismo.<sup>63</sup> Pero una vez más, el poder de las grandes compañías manufactureras se impone y los proyectos se archivan.

En setiembre de 1942 es la Unión General de Obreros en Tabaco quien solicita -sin resultado positivo- aumento de sueldos para empleados y obreros, disminución de la

<sup>59</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1494-D-1940, caja 20, pp. 1-6.

<sup>60</sup> HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *Diario de Sesiones 1940*, Buenos Aires, 1940, p. 3624.

<sup>61</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1525-P-1940, caja 29, pp. 1-2; Expte. 645-P-1941, caja 11, pp. 1-2; Expte. 653-P-1941, caja 11, pp. 1-4; Expte. 729-P-1941, caja 13, pp. 1-4; Expte. 831-D-1941, caja 17, pp. 1-8; Expte. 1373-P-1941, caja 24, pp. 1-2; Expte. 156-P-1942, caja 3, pp. 1-2; Expte. 170-P-1942, caja 3, pp. 1-3.

<sup>62</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 878-D-1942, caja 22, pp. 30-32; Expte. 1574-P-1942, caja 28, pp. 1-3.

<sup>63</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 1310-D-1942, caja 32, pp. 1-6.

jornada de trabajo, sanción de la ley de salario mínimo y representación obrera conforme a la ley 12591 de 1939 para contrarrestar la especulación en los precios.<sup>64</sup> Pero el silencio será la respuesta frente a esta iniciativa.

Con la llegada del peronismo al poder, en junio de 1946, los proyectos en relación con la economía tabacalera son escasos y en ocasiones son invadidos por prejuicios políticos. Sigue siendo motivo de particular interés la suba de los impuestos internos a la elaboración de tabacos, sancionada en la ley 12854 del 27 de setiembre de ese año. La disposición cuenta con la conformidad -dice el PEN- de trabajadores y fabricantes de cigarros que evitan que el aumento del 65 % que recibiría el consumidor se limite sólo a un 30 %;<sup>65</sup> mientras tanto se propicia, en 1948, la creación de la Junta Nacional del Tabaco, dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación que se haría cargo de las funciones de la Dirección de Tabaco de dicha cartera, destinada a fomentar este cultivo, crear colonias tabacaleras, fiscalizar la comercialización del producto, propagar el combate a las plagas, organizar un registro nacional de productores e integrar allí a la Corporación Nacional de Productores de Tabaco; un proyecto que pasa al archivo en junio de 1950, a pesar de "la vuelta al campo" auspiciada por el peronismo.<sup>66</sup>

## Reflexiones finales

El recorrido histórico realizado por las iniciativas, proyectos, informes y resoluciones sobre el Norte argentino -y los estudios de caso analizados- muestran la escasa eficiencia de las disposiciones sancionadas y promulgadas, pero esencialmente la frustración de varias propuestas dirigidas a superar la postergación de estos territorios fronterizos, condenados a la marginalidad por la vigencia en el largo plazo -y más allá de sus modificaciones- del modelo agroexportador.

La monoproducción, el saqueo del medio ambiente, el retraso agroindustrial, un mercado interno fluctuante e insuficiente, el frágil estado productivo y sanitario de sus habitantes, así como los vaivenes en el cultivo y producción regional o la depredadora explotación forestal, contrastan con la concentración empresarial manufacturera, la inversión de capitales externos sin resguardo alguno de los recursos que se explotan, sus estrechas conexiones con el poder político y la dirigencia local y nacional, así como la falta de decisión para invertir parte de las ganancias obtenidas en la región de la cual se obtienen. Por otra parte, la movilidad de este territorio fronterizo torna vulnerable a quienes producen en condiciones de precariedad laboral y económica. Sólo el sistema cooperativo, en pocos casos, parece dar frutos aunque resulten insuficientes para superar el atraso y la postergación regional.

Los proyectos y leyes que aplican a la recaudación fiscal o la exención impositiva de quienes transportan, exportan, importan o industrializan la materia prima, obtienen rápida sanción, reglamentación y gestión, mientras no son pocas las iniciativas que naufragan en el "salón de los pasos perdidos" del Congreso de la Nación, entre 1920 y 1960, más allá de los diversos proyectos políticos de país que pretenden arraigarse en la Argentina en esas 4 décadas, cuando despliega su acción, sucesivamente, el Estado interventor, planificador y desarrollista.

Aunque generalmente no se ponderen en la historiografía las propuestas que se presentaron y archivaron o caducaron en el Legislativo Nacional, los proyectos para plasmar

<sup>64</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte.1305-P-1942, caja 22, pp. 1-2.

<sup>65</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 4-PE-1946, caja s/n, pp. 1-10.

<sup>66</sup> AHCDN, *Sección Expedientes*, Expte. 2113-D- 1948, caja 39, pp. 1-18.

políticas públicas de mediano y largo plazo con destino al Norte de la Nación, existieron, aunque no fueran herramientas para contrarrestar los desequilibrios interregionales característicos de la Argentina. Su análisis e interpretación -a través de estos estudios de caso- pretenden dar cuenta del heterogéneo y complejo mundo rural más allá de la pampa y de una oposición política dividida y ausente en los hechos, que no logra confrontar eficientemente con el oficialismo.