Mundo Agrario
ISSN: 1515-5994
mundoagrario@fahce.unlp.edu.ar
Universidad Nacional de La Plata
Argentina

Crisis agraria y política de tierras en la provincia del Chaco (1953-1983)

Schaller, Enrique César
Crisis agraria y política de tierras en la provincia del Chaco (1953-1983)
Mundo Agrario, vol. 23, núm. 52, e183, 2022
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84571484003
DOI: https://doi.org/10.24215/15155994e183

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Artículo

Crisis agraria y política de tierras en la provincia del Chaco (1953-1983)

Agrarian crisis and land policy in the province of Chaco (1953-1983)

Enrique César Schaller
CONICET - Instituto de Investigaciones Geohistóricas. Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Humanidades, Argentina
schaller53@gmail.com

DOI: https://doi.org/10.24215/15155994e183
Redalyc: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84571484003

Recepción: 31 Enero 2022
Aprobación: 05 Mayo 2022
Publicación: 26 Junio 2022

Resumen:

El presente artículo analiza la política de tierras de los gobiernos de la provincia del Chaco (Argentina) en el período de 1953 a 1983. En ese lapso el Estado aún poseía el dominio legal de amplias superficies, aunque gran parte de ellas ya estaban ocupadas. En la agenda oficial la administración de los terrenos fiscales representaba un instrumento decisivo para superar la crisis por la que atravesaba el sector agrario provincial. Las cuestiones fundamentales que se abordaron fueron la regularización de la tenencia, la reorganización parcelaria y la expansión de la frontera agropecuaria. Mediante el análisis de la información obtenida del Instituto de Colonización del Chaco y de publicaciones oficiales se examinan los proyectos y acciones vinculados con el manejo de las tierras fiscales.

Palabras clave: Historia agraria, Tierras, Colonización, Crisis agraria, Chaco.

Abstract:

This article analyzes the land policy of the governments of the province of Chaco (Argentina) in the period from 1953 to 1983. During that period, the State still had legal ownership of extensive areas, although a large part of them were already occupied. In the official agenda, the administration of public land represented a decisive instrument to overcome the crisis that the provincial agrarian sector was going through. The fundamental issues addressed were the regularization of tenure, parcel reorganization and the expansion of the agricultural frontier. Through the analysis of the information obtained from the Chaco Colonization Institute and official publications, the projects and actions related to the management of public lands are examined.

Keywords: Agrarian history, Land, Colonization, Agrarian crisis, Chaco.

Introducción

Desde la organización de la provincia en 1953 hasta principios de la década de 1980 la administración de la tierra pública fue una cuestión relevante en la agenda de gobierno del Chaco. Durante su etapa de Territorio Nacional (1872-1952), el distrito había experimentado un sostenido crecimiento económico y demográfico basado en la incorporación de tierras fiscales a la explotación forestal-ganadera y en el cultivo del algodón. Como resultado de ese proceso se conformó una estructura agraria caracterizada por la tenencia precaria del suelo y la pequeña explotación. En la nueva fase institucional que se inició con la provincialización las actividades tradicionales experimentaron una profunda crisis, lo cual planteó la necesidad de impulsar el desarrollo de explotaciones agropecuarias capitalizadas y tecnificadas. Requisitos indispensables para el logro de este objetivo eran la regularización de la tenencia, la reorganización parcelaria y la incorporación productiva de áreas marginales.

La crisis de la actividad primaria en los inicios de la etapa provincial y las transformaciones productivas a partir de esta ocupan un lugar preferente en la literatura de la evolución económica y social del Chaco (Bageneta, 2015; Besil, 1969; Brodersohn, Slutzky y Valenzuela, 2009; Rozé, 2007; Slutzky, 2014). También

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ha recibido particular atención el conflicto social en la década de 1970, que fue resultado de la crisis (Ferrara, 2007; Galafassi, 2005; Rozé, 2007). La política de tierras ha sido menos estudiada, pese a que en esta etapa la adjudicación del suelo cumplió un papel significativo en la reconversión del modelo productivo. Sólo se han abordado aspectos parciales del proceso de privatización (Almirón, 2020; Beck, 1992b; Brodersohn, Slutzky y Valenzuela, 2009) o de los proyectos de expansión agropecuaria (Beck, 1992a; Borrini y Schaller, 1981; Conte, 1979; Bageneta, 2015). En este trabajo se efectúa un análisis integral de la política de tierras. Con ese fin se sintetizan los diversos aspectos de la acción oficial (la legislación, los proyectos de expansión agropecuaria, la regularización de la tenencia, etc.) para definir sus objetivos, examinar los mecanismos de ejecución y evaluar sus resultados. El estudio se basa principalmente en los expedientes de mensura y datos estadísticos del Instituto de Colonización del Chaco y en publicaciones oficiales de la época.

Política de tierras y poblamiento en el Chaco durante la etapa Territorial

La provincia del Chaco forma parte del grupo de unidades subnacionales argentinas que se originaron a fines del siglo XIX como parte del proceso de formación del Estado nacional. A partir de 1872 constituyó un Territorio bajo la dependencia directa del gobierno de la Nación. En lo que se refiere al aprovechamiento económico, sus recursos de mayor potencial eran los bosques naturales y las tierras fértiles. Para poner en valor esos bienes, el Estado debía atraer pobladores e inversiones. En este aspecto, la adjudicación de tierras a bajo costo o en forma gratuita constituía un incentivo que podía compensar las dificultades inherentes a asentarse en un área marginal. Dado que existía una amplia disponibilidad de campos fiscales, la política de tierras consistió fundamentalmente en explorar y mensurar nuevas áreas y garantizar los asentamientos.

TABLA 1
Destino de la tierra pública en el Chaco (1878-1951). Superficie en hectáreas

PERÍODO	TIERRAS PARA PUEBLOS Y COLONIAS OFICIALES			TIERRAS FISCALES MEDIDAS	TIERRAS VENDIDAS O DONADAS A PARTICULARES	
	Colonias agrícolas	Colonias pastoriles y mixtas	Pueblos	Zonas y Secciones. Ley 5559	Propiedades	Colonias y pueblos
1878-1902	58.021	-	670	-	2.364.686	75.000*
1903-1915	112.668	650.090	5.990	1.264.614	45.309	-
1916-1930	916.933	839.978	32.500			
1931-1951	443.665	-	21.267	-135.736 (1)	-200.000 *(1)	200.000*
TOTAL	1.531.287	1.490.068	60.427	1.128.878	2.212.995	275.000*

Fuente: Instituto de Colonización. *Expedientes de mensura; Resumen estadístico*
* Superficie aproximada
1 Mensuradas como colonias

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

TABLA 2
Crecimiento demográfico y productivo del Chaco (1895-1970)

	Población		Cultivos		Vacunos	Tanino
	Habitantes	CMA*	Superficie (ha)	% con algodón	Cabezas	N° de fábricas
1895	10.422		7.726		83.952	-
1914	46.274	6,6	22.200	10	359.426	3
1920	60.564	4,5	34.690	52,2	539.257	11
1934	214.160	8	314.631	63,8	1.116.623	13
1947	430.555	5,2	483.699	83,7	1.385.239	11
1960	543.331	1,8	565.766	80,4	1.176.849	9
1970	566.113	0,4	628.020	42	1.271.926	7

Fuente: Bruniard (1979)
* Crecimiento medio anual

La primera etapa de la política oficial estuvo presidida por la ley 817 de 1876, que buscaba promover la creación de colonias agrícolas a través de la acción oficial o mediante la concesión de tierras a particulares (Slutzky, 2014). El organismo de ejecución era la Dirección de Tierras. En ese momento, la rudimentaria estructura de la repartición no estaba en condiciones de controlar el acaparamiento que generó la entrega masiva de concesiones para colonizar y de otras adjudicaciones. De esta manera, al finalizar el siglo XIX se habían transferido casi 2.500.000 ha a medio centenar de propietarios. No obstante, un contingente de población se asentó en la periferia oriental del Territorio, en colonias creadas por el gobierno (Resistencia, Puerto Bermejo) o por empresarios particulares.

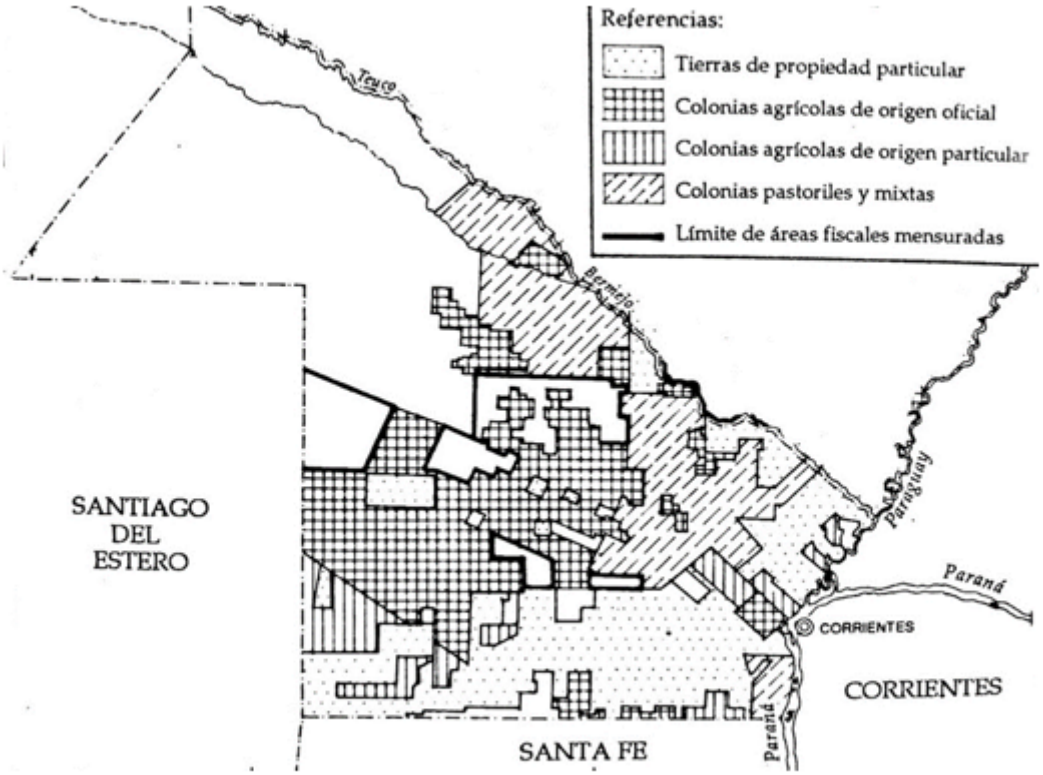
A principios del siglo XX comenzó la ocupación del interior. La actividad forestal generó el primer impulso, con el avance de la industria del tanino en las áreas boscosas de los latifundios formados en la etapa anterior. Aunque altamente depredadora de los recursos, dio lugar a la formación de nuevas poblaciones en torno a centros fabriles y a la creación de una red ferroviaria y de un sistema portuario que permitieron una comunicación regular con el resto del país (Bruniard, 1979). Otro factor fundamental fue la labor del Estado nacional, que complementó la administración de la tierra fiscal con la inversión en obras públicas mediante la ley 5559 de Fomento de los Territorios Nacionales. El Chaco fue beneficiado con la construcción de una línea del ferrocarril estatal Central Norte Argentino. El tendido, iniciado en 1909, tenía por cabecera a la ciudad Resistencia y avanzó hacia el corazón de las tierras fiscales en la zona central y sudoeste. El avance del ferrocarril generó una corriente espontánea de productores agrícolas, ganaderos y forestales que se asentaron a lo largo de las vías.

En 1903 entró en vigencia la ley 4167, que establecía un nuevo régimen de tierras fiscales. Con esta medida, la colonización en terrenos públicos quedó bajo la exclusiva responsabilidad del Estado. Las colonias por crearse serían agrícolas, pastoriles o mixtas, en tanto que las tierras no destinadas a la colonización podían venderse o arrendarse. Entre 1907 y 1915 el gobierno creó en el Chaco varias colonias, pero también reservó gran parte de las tierras fiscales para solventar con su venta la construcción del ferrocarril ordenada por la ley 5559. De las áreas reservadas, se midieron entre 1911 y 1914 unas 1.260.000 ha (zona A y secciones 1ª, 2ª y 3ª). En 1914 esas tierras se ofrecieron en remate, pero los resultados fueron modestos. Finalmente, durante el período 1916-1930 la política oficial se orientó definitivamente hacia el fomento de la colonización. Con ese fin se destinaron alrededor de 1.750.000 ha, de las cuales cerca de 917.000 ha correspondían a colonias agrícolas. Ello representaba una enorme oferta de tierras para los productores en un momento en el que, con el cultivo del algodón, crecían las perspectivas para la actividad agrícola. Este impulso colonizador se mantuvo durante las décadas de 1930 y 1940, de tal forma que a mediados de la centuria ya estaban medidas y pobladas la mayor parte de las áreas fiscales más fértiles y accesibles para la actividad agropecuaria. Asimismo, en ese lapso se activó la colonización privada, dado que muchos terratenientes, particularmente en la región sudoeste

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

del Territorio, optaron por subdividir sus propiedades (Borrini, 1987; Brodersohn, Slutzky y Valenzuela, 2009).

FIGURA 1
Distribución de la tierra en la provincia del Chaco hacia 1960



Fuente: Schaller (1995)

El desarrollo agrícola del Chaco se fundó en el cultivo del algodón. Este se arraigó rápidamente en la región porque además de la facilidad de acceso al suelo, las condiciones naturales eran favorables y las labores culturales requerían un uso intensivo de mano de obra pero escaso capital inicial, lo cual se adecuaba a las características del grupo humano que se asentaba en las zonas fiscales. En la década de 1920 el gobierno nacional realizó una activa propaganda en favor de la siembra del producto. En el decenio siguiente intervino para regular el proceso de comercialización y promovió la creación de cooperativas. Durante la etapa peronista (1946-1955), el control estatal se intensificó como parte de la política en favor de la industria sustitutiva de importaciones. La intervención garantizó precios rentables a los productores, pero acentuó el monocultivo algodonero y su dependencia del mercado interno (Borrini, 1987; Slutzky, 2014). El auge agrícola atrajo a inmigrantes nacionales y extranjeros, por lo que entre 1920 y 1947 el Chaco constituyó una de las jurisdicciones de crecimiento demográfico más acelerado del país. Tampoco debe olvidarse que, aunque de manera menos espectacular, la cría de ganado vacuno tuvo un crecimiento sostenido para abastecer al Territorio y a mercados extrarregionales.

La tierra pública en el momento de la provincialización

El 20 de julio de 1951 el Congreso de la Nación sancionó la ley 14.037 por la cual el Chaco se constituía en provincia. En consecuencia, las tierras y los bosques fiscales pasaron a la jurisdicción del nuevo Estado

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

chaqueño. La transferencia formal se produjo por decreto nacional 19.235 del 15 de octubre de 1953. En ese momento había cincuenta colonias oficiales y los terrenos mensurados, poblados y parcialmente adjudicados abarcaban cerca del 65 % de los 99.663 kilómetros cuadrados que comprende la superficie provincial.

Dos factores naturales ejercieron una gran influencia en el proceso de ocupación de la llanura chaqueña (Bruniard, 1979). Uno de ellos era la amplia cobertura boscosa, que en los inicios de la etapa provincial ocupaba alrededor del 60 % de la superficie. El otro elemento decisivo era la distribución de las precipitaciones, que define tres unidades ambientales. Una es el *Chaco Oriental Húmedo*, franja ubicada aproximadamente entre las isohietas de 1500 a 1000 mm anuales. Allí se encuentran las colonias agrícolas más antiguas, rodeadas de grandes propiedades dedicadas a la actividad forestal y ganadera. La abundancia de precipitaciones y la gran nivelación del terreno contribuye a la proliferación de aguas estancadas o de lento escurrimiento. Abarca cerca del 30 % de la superficie provincial y hacia 1960 reunía aproximadamente el 28 % de las explotaciones agropecuarias, el 57 % de las existencias de ganado vacuno y el 18 % del área sembrada. Otra es el *Chaco Central Semiárido,* que se ubica en la banda situada entre las isohietas de 1000 y 700 mm anuales. Fue el área donde la colonización alcanzó su mayor desenvolvimiento. La actividad agrícola se vio favorecida por la existencia de terrenos fértiles no inundables que se distribuían entre isletas de monte xerófilo. Con alrededor del 30 % de la superficie, hacia 1960 concentraba el 61 % de las explotaciones agropecuarias, el 75 % del área sembrada y cerca del 31 % de los vacunos. Finalmente, el *Chaco Occidental Árido*, al oeste de la isohieta de 700 mm, es un área con marcadas deficiencias de agua en la que domina una vegetación leñosa y espinal. Debido a las limitaciones del medio, el poblamiento es débil y precario. Pese a que el área representa cerca del 40 % del territorio provincial, reunía el 11 % de las explotaciones y el 12 % de los vacunos. La mayor parte de los terrenos eran campos fiscales sin medir.

La tenencia legal de la tierra: La habilitación productiva y el poblamiento de las tierras fiscales debían concluir con la transferencia al dominio privado a través de la venta. Sólo como expediente provisorio, la legislación autorizaba el arrendamiento y el otorgamiento de permisos precarios de ocupación. Normalmente, el precio de un terreno fiscal era mucho menor que el de los campos privados; sin embargo, la adjudicación estaba sujeta al cumplimiento de obligaciones de residencia e inversión. El adquirente recibía una concesión provisoria y sólo una vez que cumpliera los requisitos establecidos obtenía el título definitivo. En la práctica, la observancia de las diversas etapas del proceso de adjudicación en los términos y plazos fijados por la ley constituyó un hecho excepcional en el Chaco. El poblamiento de los terrenos fiscales durante el auge de la actividad colonizadora tuvo un carácter espontáneo que en gran medida escapó a la regulación oficial.

> La colonización de hecho se ha adelantado a la de derecho. Nosotros vamos prácticamente de atrás ordenando el proceso que se inició cuando el poblador se radicó en una zona cualquiera, sin mensurar o subdividir, dando él mismo los límites a su predio, a veces caprichosamente (Provincia del Chaco, 1981, T.II, p. 236)

El ritmo de otorgamiento de títulos se desarrolló con mucha mayor lentitud que el avance de los asentamientos. Una de las razones era la centralización de las decisiones en Buenos Aires, que alargaba y encarecía los trámites. Como resultado, la mayor parte de los pobladores permanecieron en la condición de ocupantes. Hacia 1960, el 70,5 % de las 26.853 explotaciones agropecuarias de la provincia estaba a cargo de ocupantes sin título. Los propietarios sólo representaban un 22 % del total y el 7,5 % restante eran arrendatarios. En estas condiciones, el estado legal de la tierra en el Chaco no reflejaba los cambios en la posesión del suelo.

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

TABLA 3
Estado legal de la tierra en el Territorio del Chaco (1928-1947)

Situación legal	1928		1947	
	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%
Propiedad privada	3.078.890	30,9	3.201.451	32,1
Concedido en venta	186.348	1,9	285.815	2,9
Arrendado	318.325	3,2	121.205	1,2
Permisos de ocupación	253.622	2,5	314.590	3,2
Reservas	238.000	2,4	565.518	5,7
Fiscal no comprometido	5.888.115	59,1	5.474.721	54,9

Fuente: *Memoria de la Dirección de Tierras (1928); Memoria del Ministerio de Agricultura (1947)*

TABLA 4
Estado legal de la tierra en pueblos, colonias oficiales y zonas fiscales mensuradas (1947). Superficie en hectáreas

Estado legal de la tierra	Pueblos	Colonias agrícolas	Colonias pastoriles y mixtas	Zonas y secciones (ley 5559)
Escriturada	3.084	107.652	612.000	41.498
Concedida en venta	13.819	258.925	13.071	0
Arrendada	0	0		121.205
Reservada	8.296	312.281		244.941
Fiscal*	33.476	763.610		1.586.181
TOTAL	58.675	1.442.468	1.490.068	1.128.828

Fuente: *Memoria del Ministerio de Agricultura* (1947)
* Incluye permisos de ocupación

En 1947, el área de dominio privado o concedida en venta representaba el 35 % de la superficie total del Territorio, una proporción apenas 2,2 % superior a la de 1928, cuando el avance colonizador recién comenzaba su fase más dinámica. En el lapso comprendido entre esos años, el promedio anual de superficie titularizada fue de sólo 6.450 ha. De esta forma, más de la mitad de las tierras eran fiscales desde el punto de vista legal. En las colonias agrícolas, las tierras enajenadas o concedidas hacia 1947 representaban poco más del 25 % de la superficie total, pese a que los lotes explotables estaban en su mayor parte poblados. En las colonias pastoriles, mixtas, zonas y secciones, las tierras privatizadas representaban en conjunto cerca del 27 %.

Los pobladores que ocupaban tierras fiscales sin permiso oficial eran considerados intrusos y en calidad de tales podían ser desalojados en cualquier momento sin indemnización. Sin embargo, en la etapa pionera, en general las autoridades no interfirieron con los asentamientos espontáneos porque contribuían al crecimiento económico. Con la estabilidad garantizada, la posesión irregular permitía acceder al usufructo del suelo con una mínima inversión, por lo cual la titularización era una alternativa poco atractiva (Taylor, 1948). Sin embargo, la persistencia de la indefinición jurídica representaba una traba para el desarrollo futuro de la actividad agropecuaria, dado que frenaba la inversión y el acceso al crédito (CONADE-CFI 1964).

La distribución de la tierra: En lo que respecta a la forma y superficie de las unidades de adjudicación, la ley 4167 estableció una división uniforme con un diseño en damero. Los lotes debían tener 100 ha en las colonias agrícolas, 625 ha en las mixtas y 2.500 ha en las pastoriles. El criterio adoptado no se

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

adaptaba convenientemente a las condiciones del Chaco porque suponía la existencia de terrenos llanos con condiciones productivas similares. En la zona oriental húmeda las amplias depresiones con problemas de drenaje reducen la superficie explotable. En la zona central y sudoeste había amplios espacios abiertos, pero una considerable proporción de los lotes estaba cubierta por monte cerrado (Bruniard, 1979). Con respecto a los terrenos boscosos, en un informe del año 1974 se destaca:

> Estas tierras resultan de poca utilidad para el poblador medio ya que el único uso que puede hacer de ellas es la provisión de forrajes para el ganado aprovechando los pastos naturales que crecen bajo la capa arbórea. De esta manera se limita bastante el desarrollo de las actividades agrícolas y ganaderas y tiene una influencia directa sobre la sobrepoblación de las abras o zonas libres de monte (Provincia del Chaco, Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1974, p. 155)

Tal como lo menciona el escrito, la ocupación espontánea se concentró en las zonas libres de bosque, lo que a veces resultó en un excesivo parcelamiento ("sobrepoblación") de las áreas explotables. De esta forma, el avance de la pequeña y mediana explotación resultante de la colonización se vio también acompañado por la proliferación del minifundio (CONADE-CFI,1964).

TABLA 5
Escala de extensión de las explotaciones agropecuarias (1960)

Escala de extensión (ha)	N°	%	Superficie (ha)	%
0-25	7.950	30,3	111.097	2,1
26-100	13.599	51,8	945.129	18,7
101-400	3.207	12,2	609.669	12
401-1.000	665	2,5	421.402	8,3
1001-5000	748	2,9	1.606.257	31,7
+5000	80	0,3	1.372.206	27,2
TOTAL	26.249		5.059.872	

Fuente: Censo nacional agropecuario

Hacia 1960, alrededor del 30 % de los predios tenía una superficie que no superaba las 25 ha. Dentro de este grupo, las unidades de hasta cinco hectáreas pertenecían por lo común a trabajadores rurales. En las explotaciones que superaban ese umbral, generalmente el ingreso principal provenía del cultivo algodonero pero debido a la escasa superficie, la producción apenas garantizaba la subsistencia. En el estrato de 26 a 100 ha se encontraban las explotaciones familiares pequeñas y medianas. Este grupo, resultado evidente del éxito de la política colonizadora, representaba poco más de la mitad de las explotaciones. Estas unidades eran rentables pero las de menor tamaño eran muy dependientes del cultivo del algodón. En las de mayor dimensión, sobre todo a partir de 50 ha, la disponibilidad de terreno ofrecía mejores condiciones para diversificar las actividades. En el rango de las unidades de 101 a 400 ha se encontraban, en general, las explotaciones agrícolas capitalizadas y los pequeños establecimientos ganaderos. El estrato entre 401 y 1.000 ha abarcaba gran parte de las explotaciones de producción mixta pastoril-agrícola o forestal-ganadera, en tanto que el grupo de 1.000 a 5.000 ha comprendía en general los establecimientos de las colonias pastoriles. Finalmente, el 27 % de la superficie aprovechada pertenecía a las explotaciones de más de 5.000 ha, que representaban sólo el 0,3 % del total de las unidades productivas. De este estrato formaban parte los latifundios de la zona oriental y sur constituidos a fines del siglo XIX (Valenzuela, 2006).

Crisis productiva y política de tierras

Al iniciarse el período provincial, las actividades productivas sobre las que se había sustentado la prosperidad del Chaco comenzaron a experimentar serias dificultades (Besil, 1969; Brodersohn, Slutzky y Valenzuela,

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

2009). La industria taninera se vio afectada tempranamente por recurrentes crisis de superproducción, que daban lugar al cierre de fábricas y al cese de la actividad de los obrajes. También la actividad algodonera entró en una fase de declinación, muy afectada por la caída de la demanda del mercado interno. La situación se agravó para los productores porque el gobierno nacional cesó de intervenir en el mercado algodonero. La comercialización quedó bajo el control de las grandes hilanderías, que regulaban en su beneficio el precio pagado a los agricultores. La crisis forestal y algodonera tuvo un fuerte impacto social y económico. Su manifestación más evidente fue el éxodo de la población rural hacia los centros urbanos de la provincia y de la Pampa Húmeda, por lo que el crecimiento demográfico de la provincia fue casi nulo entre 1960 y 1970.

La caída de la rentabilidad algodonera impulsó a muchos productores a adoptar como alternativa cultivos propios de la Pampa Húmeda. El maíz, el girasol, el sorgo y el trigo ocuparon gran parte del área sembrada; sin embargo, los cultivos "pampeanos" no pudieron desplazar totalmente al algodón porque se adaptan menos a las condiciones climáticas de la región. Otro motivo fundamental era que el cultivo rentable de cereales y oleaginosos requería explotaciones con una superficie media superior a la de las chacras algodoneras y una mayor inversión en tecnología y equipamiento. Por ese motivo, la sustitución fue llevada adelante sobre todo por los medianos y grandes productores con predios más extensos y capacidad financiera. Para los pequeños productores la diversificación no constituía una alternativa, por la escasa dimensión de sus explotaciones y sus limitadas posibilidades económicas.

En este contexto, la política de tierras podía contribuir a la transformación productiva. La tarea más inmediata era la regularización de las posesiones de hecho. Esta labor, además de afianzar la seguridad jurídica, representaba un instrumento para corregir las deficiencias que acarreaba la división espontánea del suelo. El requisito fundamental era que los predios otorgados constituyeran una unidad económica. Este concepto quedó consagrado por la ley nacional de tierras 13.995 de 1950 y fue adoptado por la ley 16 de tierras de la provincia en 1953. En contraste con el sistema rígido de la ley 4167, la noción de unidad económica establecía un criterio flexible, por el cual la superficie de adjudicación debía determinarse sobre la base de estudios agroeconómicos previos que definieran las condiciones del medio y el tipo de explotación, para garantizar la evolución favorable de la empresa.

En las tierras fiscales densamente pobladas del Chaco la regularización de la tenencia planteaba dificultades porque la superficie óptima de adjudicación era superior a la de muchas explotaciones. La conformación de unidades económicas sólo podía efectuarse con la fusión de parcelas más pequeñas consideradas antieconómicas. La amalgama en favor de los pobladores en condiciones de adquirir una unidad económica significaba el desarraigo de minifundistas y asalariados rurales. La solución consistía en asentar a los pobladores marginados en concentraciones parcelarias residenciales (designadas "villas rurales" desde 1935), cerca de centros urbanos o dentro de las colonias. Otra opción era relocalizar la población "excedente" en otras zonas habilitadas. De esta forma, la regularización de la tenencia se vinculaba con la expansión de la frontera agropecuaria. Debido a que los terrenos disponibles eran escasos, en la etapa provincial la ampliación debía efectuarse mediante el talado de la cobertura boscosa y el drenaje de las zonas inundables. Otra posibilidad era la compra o la expropiación de terrenos particulares. Finalmente, las tierras fiscales del oeste chaqueño eran áreas de gran potencial para la ganadería. Estas alternativas demandaban grandes inversiones por parte del Estado y en el caso de las expropiaciones podían crear complejos problemas legales.

La primera etapa de la política de tierras provincial (1953-1971)

El régimen de tierras fiscales de la provincia quedó definido inicialmente por la ley 16 del 8 de septiembre de 1953 (Taborda de Caro, 1972). La norma reproducía sin cambios el contenido de la ley nacional 13.995 del 5 de octubre de 1950, que había reemplazado a la 4167. La ley 16 establecía como formas de adjudicación la venta, el arrendamiento y el permiso de ocupación. Determinaba que el otorgamiento del suelo fiscal debía regirse por el principio de la función social de la tierra. Este concepto implicaba que la

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

posesión del predio, aun después de otorgado el título de propiedad, estaba sujeta a obligaciones de carácter permanente, particularmente la explotación racional. Otro principio novedoso era el ya mencionado de la unidad económica. En esta ley, la familia agraria era la destinataria principal de las adjudicaciones, pero se preveía también la concesión a organizaciones cooperativas. No podían otorgarse tierras a sociedades con fines de lucro y, en general, a quienes no desarrollaran tareas vinculadas con la explotación agropecuaria.

La primera ley de tierras públicas del Chaco respondía a los principios del reformismo agrario vigente en las décadas de 1930 y 1940 (Lattuada, 1986 y 1988). Con el tiempo, la medida fue criticada por ser un instrumento rígido y anacrónico para los nuevos requerimientos de la política de tierras. Se señalaba que la adjudicación ligada exclusivamente a la familia agraria dejaba de lado a otros actores idóneos para las tareas agropecuarias. Las obligaciones permanentes generaban incertidumbre sobre el dominio efectivo. Asimismo, la ley establecía que las unidades económicas eran inejecutables e inembargables, lo que frenaba el acceso al crédito. Finalmente, no se buscó adaptar la ley nacional a las condiciones locales, por lo que no hay referencias a las ocupaciones de hecho. Pese a sus falencias, la ley 16 no fue reemplazada hasta enero de 1972. La demora en reformar este instrumento fundamental de la política agraria demuestra que la regularización de la tenencia, aunque importante en la acción de gobierno, no era todavía una prioridad. [1]

El organismo ejecutor de la política provincial, creado por la ley 16, era la Dirección de Tierras y Colonización, que dependía del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La organización interna del organismo se demoró varios años debido a los cambios de gobierno y la incertidumbre institucional. [2] La entidad tenía a su cargo la administración de las tierras fiscales, pero una parte de los terrenos públicos estaba fuera de su jurisdicción. Entre ellos se encontraban los ejidos de los pueblos y las áreas reservadas. Algo similar ocurría con las tierras que pertenecían a diversas reparticiones del gobierno nacional. Entre éstas, una mención especial merece el Consejo Agrario Nacional (CAN), entidad autárquica creada por la ley nacional 12.636 (21 de agosto de 1940). Bajo su órbita permanecieron tres colonias agrícolas, con un total de 73.519 ha, formadas en los años 1949 y 1950 mediante la compra de propiedades en el sudoeste del Territorio (Consejo Agrario, 1975). [3]

Entre los años 1954 y 1965 gran parte de la labor oficial estuvo destinada a completar la tarea de creación de colonias y de subdivisión del suelo iniciada por la administración nacional. [4] Se fraccionaron en total 300.972 ha de terrenos fiscales y particulares, lo que dio lugar a la creación de trece nuevas colonias. De las tierras públicas medidas, alrededor de 153.000 ha se ubicaron en la planicie centro-chaqueña. El resto se localizó en los intersticios de las grandes propiedades del sur del Chaco y en lotes de colonias pastoriles que se dividieron para destinarlas a pequeños productores. Con respecto a los terrenos particulares, durante la gestión del primer gobernador del Chaco, Felipe Gallardo (1953-1955), se obtuvieron por compra o expropiación cuatro campos. Dos terrenos (21.000 ha) fueron adquiridos en el sudoeste para continuar la labor iniciada por el CAN en esa zona. Las dos propiedades restantes (11.000 ha) se ubicaron en la zona del río Bermejo. Una de éstas se obtuvo mediante la expropiación parcial del campo de la empresa Comega Mercantil y Ganadera. Esta medida, destinada a solucionar un problema de larga data, dio lugar a reclamos y tramitaciones que se prolongaron por varios años. [5]

Con estas acciones culminó el proceso de fundación de colonias oficiales iniciado en la etapa Territorial. En adelante, la ampliación del área aprovechable en las zonas pobladas se efectuaría a través del desmonte o la recuperación de zonas inundables. Un paso inicial en este sentido se dio durante el primer gobierno de Deolindo F. Bittel (1963-1966) con la ley 539 del 9 de junio de 1964, que creaba un Fondo de Colonización y Fomento Agropecuario y Forestal. Con los recursos establecidos por la ley se organizó (noviembre de 1965) una entidad autárquica que prestaba servicios de desmonte en tierras fiscales y privadas para habilitarlas a la actividad agropecuaria. [6] Asimismo, durante la administración del coronel Luis Basail (1967-1971) se presentó el proyecto Dorsal Chaqueño (junio de 1969), destinado a colonizar 200.000 ha mediante el

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

desbosque de tierras fiscales en la planicie central de la provincia. Este programa, sin embargo, no fue más allá del estudio preliminar.

Mientras se completaba la tarea de habilitación de nuevas tierras y se elaboraban planes de ampliación del área explotada, la Dirección de Tierras continuaba con la regularización de la tenencia. El hecho de que el organismo tuviera su sede en la provincia constituía una ventaja importante en relación con la etapa Territorial. A ello habría que agregar que la ocupación del suelo se había estabilizado.

TABLA 6
Situación legal de las tierras de la provincia del Chaco (1947-1969)

Situación legal	1947		1969	
	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%
Propiedad privada	3.201.451	32,1	3.794.691	38,1
Concedido en venta	285.815	2,9	516.896	5,2
Arrendado	121.205	1,2	248.332	2,5
Reservas	565.518	5,7	1.046.690	10,5
Fiscal disponible*	5.789.311	58,1	4.356.691	43,7

Fuente: *Memoria (* 1947 *); Besil (* 1969 *);* Instituto de Colonización, Resumen estadístico
* Incluye permisos precarios de ocupación.

Entre 1947 y 1969, la proporción de tierras enajenadas y afectadas a concesiones en venta creció del 35 % al 43,3 % de la superficie provincial. El área de dominio privado aumentó en poco más de 593.000 ha, lo que en promedio representaba unas 27.000 ha titularizadas por año. Este ritmo de transferencia, bastante superior al de la etapa Territorial, resultaba sin embargo insuficiente para completar la regularización en un plazo cercano. En este lento progreso pesaron mucho las limitaciones presupuestarias, dado que los ingresos provinciales crecieron moderadamente y el gasto para el desarrollo de la economía se destinó sobre todo a mejorar la infraestructura vial (Schaller, 2021).

Creación del Instituto de Colonización y la nueva política de tierras

La relativa morosidad que caracterizaba la administración del suelo fiscal concluyó en la década de 1970. En ese período la política de tierras pasó a cumplir un papel muy destacado en la agenda pública provincial. Este impulso resultó en gran medida de la necesidad de superar la crisis agraria, que comenzaba a generar fuertes protestas en los sectores afectados. Como consecuencia de estas surgieron las Ligas Agrarias, movimiento que incorporó a un sector importante de pequeños y medianos productores no representados por las organizaciones existentes (las organizaciones cooperativas, la Federación Agraria y la Sociedad Rural). Las Ligas se consolidaron rápidamente y encabezaron las movilizaciones rurales que se realizaron en los años 1971 y 1972 (Ferrara, 2007; Galafassi, 2005; Rozé, 2007).

Otro factor decisivo fue la mayor disponibilidad de recursos gracias al incremento sostenido de las transferencias de fondos nacionales. La nueva orientación se manifestó a través de aportes especiales del tesoro y el apoyo financiero a proyectos de la provincia, pero fundamentalmente por la reforma de la ley de la coparticipación federal (ley 20.221 de 1973), que prácticamente duplicó los ingresos regulares del Chaco (Schaller, 2021). Con estos recursos, la provincia aceleró el proceso de regularización de la tenencia y simultáneamente encaró ambiciosos proyectos de expansión agropecuaria. (Schaller, 2021)

El cambio hacia la nueva orientación tuvo lugar en la administración del brigadier Roberto Mazza (1971-1973). Durante su mandato la regularización de la tenencia de las tierras fiscales constituyó un objetivo prioritario. Esta política fue promovida por la Federación Agraria del Chaco, que en el ámbito local agrupaba

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

a los productores agrícolas capitalizados. Los representantes de esta entidad ocuparon puestos clave en el área agropecuaria del gobierno y contaron con el apoyo de los funcionarios nacionales (Golbert y Luchini, 1974).[7]

El primer paso para la ejecución de esta política se dio el 13 de enero de 1972 con la aprobación de la ley 1094, que modificaba el régimen de tierras fiscales y creaba el Instituto de Colonización. En su calidad de Instituto, el organismo ejecutor dejaba de ser una repartición meramente técnica y pasaba a contar con recursos propios y autonomía en la toma de decisiones.[8] En lo que respecta a las adjudicaciones, la ley incorporaba diferentes procedimientos de venta. En el caso de las tierras fiscales sin poblar, se establecía la modalidad del ofrecimiento público o concurso de selección. Para las áreas ya ocupadas, el mecanismo era la venta directa a los pobladores asentados. Se buscaba así ampliar el cuadro de beneficiarios al tiempo que se otorgaba un tratamiento particular a las ocupaciones de hecho. Se mantenían, además, el arrendamiento sin derecho a compra y los permisos precarios de ocupación. Una vez que se cumplieran los requisitos, y luego de un plazo mínimo de dos años de la toma de posesión, se otorgaría el título traslativo de dominio y la propiedad quedaba sometida al régimen de derecho común. La única restricción era la prohibición de subdividir la unidad económica sin el consentimiento del Instituto.

La labor inmediata del Instituto quedó formalmente definida por el convenio celebrado entre la provincia y el Ministerio de Agricultura de la Nación el 2 de junio de 1972. El convenio puso en práctica, con el apoyo financiero nacional, el "Operativo Tierras Fiscales Centenario del Chaco", denominado así en conmemoración de los cien años de la creación del Territorio. El programa preveía la regularización de la tenencia de alrededor de un millón de hectáreas en el lapso de seis meses. Este objetivo no se logró en un plazo tan breve, pero no hay duda de que a partir de 1972 se aceleró notablemente el proceso de entrega de títulos (Slutzky, 2014).

El Plan de Colonización para la Reconstrucción Nacional

Durante el segundo gobierno de Deolindo F. Bittel (1973-1976) se mantuvo el impulso de la titularización iniciado en la gestión anterior y además comenzaron a plantearse proyectos más amplios de colonización y de expansión agraria. Los planes locales se encuadraban en el programa de desarrollo agropecuario del gobierno nacional definido en el "Plan Trienal para la Reconstrucción Nacional" de fines de 1973 y el "Plan Sectorial Agropecuario 1974-1977", presentado al Congreso de la Nación. En estos planes nacionales se buscaba impulsar la producción en las zonas extrapampeanas. En el caso de la región chaqueña, el Plan Trienal nacional incluía un programa de expansión agraria en la zona semiárida a través del financiamiento de proyectos desarrollados por las provincias de Chaco, Santiago del Estero, Formosa y Salta (Lattuada, 1986; Lazzaro, 2017; Plan Trienal, 1973).

El aporte de la provincia al programa agrario nacional fue la elaboración de tres proyectos.Uno de ellos era el "Plan de Colonización para la Reconstrucción Nacional", destinado a la regularización de la tenencia en las zonas colonizadas. Otro, incluido en el Plan Trienal de la provincia, buscaba impulsar el poblamiento del occidente árido. Un tercer proyecto, presentado en octubre de 1973, era el de los Bajos Submeridionales, destinado a regular las aguas superficiales en la zona deprimida del sur del Chaco. El programa se realizaría en forma conjunta con Santa Fe y Santiago del Estero, y no involucraba la adjudicación de tierras ya que se desarrollaba en áreas privatizadas casi en su totalidad (Bageneta, 2015).

El "Plan de Colonización para la Reconstrucción Nacional" buscaba integrar la regularización de la tenencia con una estrategia más amplia de desarrollo rural. Esta se inspiraba en las propuestas promovidas en el ámbito internacional por la CEPAL y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (Lazzaro, 2017; Barsky, 1990). Se originó por iniciativa del Instituto de Colonización como una alternativa a reclamos más radicales de reforma agraria y de expropiaciones, en un momento en el que existía una fuerte disputa por el manejo de la política agropecuaria entre las autoridades electas y las Ligas Agrarias.[9]

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Los beneficiarios del proyecto serían los ocupantes de tierras fiscales en colonias y zonas del centro y sudoeste. El área de ejecución abarcaba 1.100.000 ha de tierras públicas, de las cuales se estimaba que 467.000 ha constituían campos abiertos. Con el plan de adjudicación se preveía la conformación de unidades económicas familiares y de unidades cooperativas. Las primeras se otorgarían a los pobladores con posibilidades para desenvolverse como productores independientes. Los ocupantes que tuvieran que reubicarse integrarían unidades de trabajo cooperativas organizadas para una explotación común con la asistencia del gobierno. De esta forma se buscaba evitar que la regularización diera lugar a la emigración de los pobladores afectados. En todos los casos el plan establecía un cronograma progresivo de inversiones para el equipamiento y la reducción del área cubierta de bosque (se proyectaba desmontar 285.000 ha) hasta que las explotaciones estuvieran en plena producción. Se preveía que este objetivo se alcanzaría en un plazo de diez años. En ese lapso el gobierno proveería apoyo técnico y crediticio, y supervisaría la actividad de los adjudicatarios, quienes no podían enajenar sus predios.

El proyecto fue aprobado por la legislatura provincial el 10 septiembre de 1974. Previamente, el 26 de abril, se había promulgado una nueva ley de tierras, la 1407, para adaptar algunas cláusulas del régimen legal al programa de colonización. De igual manera, el 29 de octubre se firmó un convenio con el gobierno de la Nación para atender al financiamiento del plan. No se avanzó más allá de estos pasos preliminares porque al año siguiente la crisis inflacionaria frenó la ejecución del proyecto. [10]

La política de tierras durante el período 1976-1983. El PRACHACO

En el nuevo ciclo que se inició en marzo de 1976 la acción oficial respondió a un ambicioso proyecto de la administración del general Antonio Facundo Serrano (1976-1981), destinado a producir la transformación de la estructura económica y social de la provincia (Rozé, 2007). De acuerdo con la orientación ideológica vigente, los cambios debían sustentarse en la eficiencia, la iniciativa privada, la libertad de los agentes económicos y el rol subsidiario del Estado. En las condiciones prevalecientes en el Chaco, sin embargo, el modelo de desarrollo que se quería implementar necesitaba una activa intervención estatal. En 1976 se creó el Ministerio de Economía, que absorbió las funciones del Ministerio de Agricultura. Con esta reforma, el titular de esa cartera y su equipo técnico centralizaron las funciones de hacienda y de desarrollo de la economía y, de ese modo, decidieron las políticas para el sector rural.

El proyecto oficial para el sector agropecuario apuntaba a concluir con la dependencia de la demanda interna mediante la inserción en el mercado internacional. Esto requería acelerar el proceso de reconversión de las unidades productivas para que pudieran competir a escala global. Por ello, se brindó especial atención a la regularización de la tenencia en las áreas colonizadas. Se buscó además impulsar el cambio tecnológico y la ampliación del área explotable. Un instrumento clave debía ser el apoyo crediticio canalizado principalmente por el Banco de la Provincia. Gracias a la reforma del sistema financiero, la entidad pudo ampliar la captación del ahorro privado y además recibió importantes aportes del Banco Central. De esta forma contó, al menos por unos años, con abundantes recursos para destinarlos en favor de la modernización del sector agrario (Carlino, 2008).

La nueva política de tierras públicas quedó plasmada en la ley 2107 del 13 de junio de 1977. En la norma se declara de interés provincial la incorporación de las tierras ociosas al proceso productivo mediante la privatización del suelo y la expansión de la frontera agropecuaria. Se destaca que la privatización debía fomentar el criterio empresario en el manejo de las explotaciones y afincar a los pobladores que demostraran aptitudes para encarar una actividad eficiente. Para la venta de tierras libres, la ley preveía dos tipos de concursos: los destinados a productores locales, en los que la selección estaba determinada por las condiciones personales, y los destinados a quienes tuvieran vocación de convertirse en productores, en los que la adjudicación se definía por el valor de las inversiones. Esta última categoría estaba prevista sobre todo para un proyecto de expansión en el occidente árido, al cual la ley dedicaba un apartado especial. También la ley

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

contenía una sección referida a la erradicación del minifundio y la regularización de las posesiones a través de la venta directa o del arrendamiento con derecho a compra. No se hacía mención a concesiones precarias porque se consideraba que este mecanismo tendía a prolongar la inseguridad legal.

Aunque uno de los objetivos prioritarios era la supresión del minifundio, hasta mediados de 1980 el proceso de regularización se desarrolló sin efectuar grandes cambios en la división parcelaria existente. El gobierno favoreció la ampliación de las explotaciones mediante el desmonte. Se establecieron líneas especiales de crédito para la adquisición de maquinarias, destinadas a quienes desearan dedicarse a esta tarea como actividad empresarial. Asimismo, desde 1978 cesó el otorgamiento de concesiones de aprovechamiento forestal en las tierras fiscales. Se buscó así asociar la actividad maderera con la privatización y la ampliación del área explotable, puesto que los obrajeros que quisieran continuar operando debían adquirir tierras. [11]

En 1980 el gobierno decidió encarar una reforma substancial de la división parcelaria. En ese momento el sector rural chaqueño atravesaba una grave crisis coyuntural motivada por el endeudamiento de los productores. Anteriormente, el gobierno había alentado la toma de créditos con altas tasas de interés para la modernización de las explotaciones. La disponibilidad de fondos y la apertura comercial en un contexto de altos precios para el algodón durante los años 1976/1977 favorecieron esta política. Sin embargo, en los años siguientes el precio internacional tendió a declinar y a ello se sumó la rígida política cambiaria del Estado nacional, que desalentaba las exportaciones (Carlino, 2008; Larramendy, 1980). En la visión oficial, el problema residía en la ineficiencia del sector agrario, y señalaba como principal obstáculo la escasa dimensión de las explotaciones. En esta circunstancia, la provincia elaboró un programa para auxiliar a los productores y al mismo tiempo promover una profunda reforma en la división parcelaria. Se buscaba alentar la formación de predios de 300 ha a 500 ha, considerados como las unidades económicas ideales para encarar la diversificación productiva y el cambio tecnológico. El 28 de agosto de 1980 se lanzó el "Proceso de Reorganización Agraria del Chaco" (PRACHACO). Incluía la consolidación de las deudas con entidades oficiales y un crédito especial para la siembra. En lo que se refiere a la política de tierras, el proyecto alentaba a los propietarios de parcelas de menos de 100 ha a venderlas al Estado, con el doble propósito de erradicar el minifundio y de disponer de tierras para quienes quisieran ampliar sus predios. El Poder Ejecutivo se haría cargo de la totalidad de la deuda del vendedor con las instituciones oficiales y le entregaría el 50 % del valor de la tasación. Por otro lado, se otorgaba una asistencia financiera especial para quienes adquirieran tierras fiscales con el fin de ampliar sus predios (Larramendy, 1980; Provincia del Chaco, 1981).

Este programa no tenía muchas posibilidades de implementación efectiva. Se lanzó en la víspera de un traspaso de mando tanto en la Nación como en la provincia y ello, a la vez, vaticinaba cambios drásticos en la orientación de la política económica. Por otra parte, el Estado provincial carecía de los recursos para la adquisición masiva de predios particulares a precios de mercado. En la práctica, la solución inmediata se produjo durante los primeros meses del gobierno del coronel Ruiz Palacios (1981-1983), con un auxilio extraordinario de la Nación que permitió recomponer la cartera del Banco de la Provincia. Éste, por su parte, elaboró planes de refinanciación por los cuales, de hecho, la provincia asumía gran parte los compromisos de los particulares.

Proyectos de expansión de la frontera agropecuaria en el occidente árido

Paralelamente al avance de la regularización de la tenencia en las zonas colonizadas se inició la distribución de las tierras fiscales en el Chaco Occidental Árido, donde había más de tres millones de hectáreas sin medir. [12] En esta extensa comarca se pueden distinguir dos ambientes. Al norte se encuentra la zona del interfluvio Teuco-Bermejito, donde los cursos de agua contribuyen a mitigar la aridez, y al sur se ubica el área conocida como El Impenetrable, cubierta por un bosque xerófilo compacto. Este vasto territorio se presentaba como un área disponible para la expansión de la frontera ganadera y para el aprovechamiento forestal. Sin embargo,

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

su habilitación económica requería estudios sistemáticos sobre los recursos acuíferos y una fuerte inversión estatal para crear los servicios básicos.

Durante los primeros años de la etapa provincial hubo pocos avances en la ocupación y el ordenamiento territorial de la región. En general se trató de promover los asentamientos ganaderos en el interfluvio y en las colonias pastoriles adyacentes para poblar la zona e impedir el avance de las especies leñosas (Schaller, 2010). Durante la década de 1960 las perspectivas de desarrollo de la región se centraban en los proyectos elaborados por la Comisión Nacional del Río Bermejo (1957-1967) y luego por la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata (1967-1981) (Beck, 1992a).

El primer proyecto que plantea la ocupación del oeste como un objetivo específico se encuentra en el "Plan Trienal 1974-1977" elaborado por el gobierno de la provincia. El plan preveía la ocupación territorial de El Impenetrable en forma paulatina para incorporar nuevas tierras a la producción, afirmar la presencia del Estado y favorecer la integración económica con las provincias del noroeste y con países vecinos. Sería además un complemento del plan de regularización en las zonas colonizadas, ya que se esperaba que las áreas incorporadas en el oeste sirvieran para el asentamiento de ocupantes excluidos por la reorganización parcelaria (Plan Trienal 1974-1977, pp. 37-40). Como acciones más inmediatas se proyectaba el trazado de la ruta interprovincial "Juana Azurduy", que atravesaría en forma diagonal el área boscosa para establecer la vinculación con el oriente salteño. A lo largo de la ruta se tenía prevista la creación de tres centros urbanos. Se planeaba iniciar la adjudicación de tierras desde la periferia hacia el interior a partir de un núcleo occidental y de otro oriental. Una vez consolidados estos centros, se efectuaría la ocupación del corazón de El Impenetrable, tarea que recién comenzaría a partir de 1985. También se tenía previsto un plan de desarrollo, con base en cultivos de riego para pobladores indígenas y criollos en el área del interfluvio Teuco-Bermejito. Como ocurrió con el plan de regularización parcelaria en la zona centro-chaqueña, la concreción de este proyecto quedó anulada por la crisis económica y la incertidumbre política.

Para la administración de facto iniciada en marzo de 1976 la expansión de la frontera agropecuaria en el occidente chaqueño era un tema prioritario. Tenía un alto valor propagandístico dentro del plan global de insertar al Chaco en los mercados comerciales y financieros nacionales e internacionales y presentarlo como un área atractiva para las inversiones (Bageneta, 2015; Rozé, 2007). Contaba con el firme apoyo del gobierno nacional, dado que se encuadraba dentro de las políticas previstas para el sector agropecuario y constituía un mecanismo de control territorial. [13]

El proyecto buscaba la ocupación inmediata del área de El Impenetrable mediante la ejecución simultánea de tareas vinculadas con la adjudicación de la tierra, de estudios sobre el aprovechamiento de los recursos acuíferos y de obras para la instalación de servicios básicos. Con este conjunto de acciones, que representaban un gran esfuerzo fiscal, se buscaba crear las condiciones para un desarrollo ganadero fundado en explotaciones altamente capitalizadas (Borrini y Schaller, 1981; Conte, 1979; Rozé, 2007). El programa comenzó oficialmente el 9 de agosto de 1976. La designación de "Campaña del Oeste" quería resaltar el carácter épico del emprendimiento, que se presentaba como una "conquista pacífica del desierto" que continuaba la epopeya colonizadora iniciada a fines del siglo XIX. La mayor parte de los trabajos preliminares se ejecutaron entre 1976 y 1978. Se mensuraron en total 1.327.504 ha, fraccionadas en lotes de 2500 ha. Se realizó la apertura de aproximadamente 4500 km de caminos en el interior del bosque compacto, sobre la base de las picadas abiertas en las líneas perimetrales de los lotes. Paralelamente, comisiones del Instituto de Colonización efectuaban los estudios agroeconómicos para la delimitación de las unidades productivas y para el registro de los ocupantes. También se contrataron trabajos de exploración de los recursos acuíferos (Programa Pico del Chaco). El momento culminante fue la fundación del pueblo Fuerte Esperanza (28 de septiembre en 1978) en el interior de El Impenetrable, sobre la ruta "Juana Azurduy". En los años siguientes el ritmo de los trabajos disminuyó, dado que los recursos se destinaron a atender al sector agrario en crisis y a financiar el gasto educativo y social por la transferencia de los servicios nacionales a la provincia (Schaller, 2021) (Schaller, 2021)

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

"La Campaña del Oeste" habilitó una gran extensión de tierras fiscales para la adjudicación. Asimismo, los recursos invertidos en obras básicas favorecieron la integración económica y social de una zona marginada por la acción oficial. En lo inmediato, sin embargo, el proyecto representó una operación costosa con magros resultados en relación con sus grandes objetivos. Pese a la intensa propaganda realizada en todo el país, luego de algún éxito inicial el interés de los inversores extraprovinciales disminuyó. El desarrollo de empresas agropecuarias capitalizadas en la región no constituía una alternativa de inversión atractiva. Uno de los mayores elementos de incertidumbre era la disponibilidad de agua, pues los estudios técnicos no dieron resultados concluyentes (Beck, 1992a).

Los avances en el proceso de privatización de la tierra

Si bien gran parte de los ambiciosos proyectos de la década de 1970 no llegaron a ejecutarse o lo hicieron sólo parcialmente, la cuestión central de la política de tierras vinculada con la privatización del suelo fiscal avanzó en forma sostenida.

TABLA 7
Adjudicación de tierras fiscales en la provincia del Chaco (1965-1983)

Año	Títulos de propiedad			Concesiones en venta			Arriendos	
	N°	Superficie adjudicada (ha)	Superficie Promedio (ha)	N°	Superficie adjudicada (ha)	Superficie promedio (ha)	N°	Superficie adjudicada (ha)
1965	204	34.937	171	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1966	162	20.390	126	108	20.327	188	s/d	s/d
1967	135	9.456	70	63	12.065	192	s/d	s/d
1968	98	17.358	177	102	20.230	198	s/d	s/d
1969	176	26.200	149	125	25.834	206	s/d	s/d
1970	139	25.890	186	127	29.494	232	s/d	s/d
1971	300	39.940	133	162	42.004	259	s/d	s/d
1972	420	70.512	168	706	81.306	s/d	s/d	s/d
1973	810	123.967	153	714	80.823	113	s/d	s/d
1974	364	47.786	131	743	91.286	123	287	37.065
1975	405	60.356	149	623	78.218	126	268	34.233
1976	310	60.515	195	1892	311.693	165	212	39.214
1977	331	49.330	149	1766	359.613	204	252	77.692
1978	s/d	107.890	s/d	s/d	604.604	s/d	267	33.245
1979	539	88.007	163	s/d	357.895	s/d	160	24.962
1980	450	57.975	129	s/d	177.495	s/d	s/d	11.601
1981	s/d	64.054	s/d	s/d	170.036	s/d	s/d	18.104
1982	s/d	79.826	s/d	s/d	166.161	s/d	s/d	6.578
1983	s/d	69.874	s/d	s/d	286.655	s/d	s/d	6.578

Fuente: *1965: Schaller (2010); 1966-1972: Brodersohn, Slutzky y Valenzuela (2009); 1973-1983: Instituto de Colonización, Resumen estadístico; Provincia del Chaco (1981)*

El cambio que la creación del Instituto de Colonización representó para la privatización de tierras fiscales resultó evidente de inmediato. Entre 1965 y 1971 la Dirección de Tierras provincial había otorgado en propiedad unas 25.000 ha anuales como promedio y concedido en venta una extensión similar. En los primeros años de funcionamiento del Instituto, entre 1972 y 1975, la superficie privatizada por año creció a

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

una media cercana a las 76.000 ha, mientras que la concedida llegaba a unas 83.000 ha. Durante el período de 1976 a 1983 se aceleró aún más este proceso. En ese lapso, el promedio anual de la superficie otorgada en propiedad, alrededor de 72.000 ha, fue similar al de años anteriores, dado que la entrega de títulos avanzaba a medida que los adjudicatarios cumplían sus obligaciones. En contraste, las concesiones en venta, que resultaban de la actividad administrativa del Instituto, crecieron a una media anual de 300.000 ha. Hasta 1978 el otorgamiento del suelo se concentró en el área colonizada, pero a medida que se completaba este proceso las adjudicaciones se desplazaron a la región recién incorporada del oeste.

TABLA 8
Adjudicación de tierra fiscal por regiones (1972-1983)

	Títulos de propiedad				**Concesiones en venta**			
	Zona colonizada		Occidente árido		Zona colonizada		Occidente árido	
Año	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%
1972	70.512	100	-	-	81.307	100	-	-
1973	123.967	100	-	-	81.596	100	-	-
1974	47.786	100	-	-	91.266	100	-	-
1975	60.350	100	-	-	75.918	97	2.300	3
1976	60.515	100	-	-	309.061	90,2	2.633	0,8
1977	49.330	100	-	-	329.527	91,6	30.086	8,4
1978	107.890	100	-	-	361.609	59,8	242.996	40,2
1979	88.007	100	-	-	184.119	51,4	173.776	48,6
1980	57.975	100	-	-	63.377	35,7	114.112	64,3
1982	57.863	72,5	21.964	27,5	66.002	39,7	100.159	60,3
1983	56.379	80,7	13.494	19,3	57.390	20	229.265	80

Fuente: *Instituto de Colonización, Resumen estadístico*

Con respecto a la regularización en las zonas colonizadas, la cuestión fundamental consistía en encuadrar las situaciones preexistentes dentro del marco legal basado en la adjudicación de unidades económicas. En líneas generales, a lo largo de todo el proceso la labor oficial tendió a respetar las situaciones de hecho aun cuando no se ajustaran a los requisitos legales. [14] Por ello, la regularización favoreció a productores agrícolas y ganaderos pequeños y medianos, y también alcanzó a las explotaciones minifundistas. Hacia 1972, el 54,8 % de la superficie adjudicada en venta hasta ese momento correspondía a lotes de 25 a 100 ha, el 18,3 % a parcelas de 101 ha hasta 625 ha y el 23,5 % a lotes pastoriles de hasta 2.500 ha, mientras que el 3,4 % restante correspondía a unidades menores de 25 ha (Brodersohn, Slutzky y Valenzuela, 2009). Sin duda, esta distribución se mantuvo a lo largo del período, puesto que la superficie media de adjudicación no se modificó substancialmente.

En esta etapa de intensa labor el Instituto debió resolver las situaciones conflictivas que se planteaban entre los ocupantes y también disponer el desalojo y la reubicación de pobladores. Debido a que predominaba el criterio de respetar las situaciones de hecho, en general las decisiones adoptadas no generaron mayores protestas. Durante los primeros años de funcionamiento del Instituto las Ligas Agrarias se opusieron a los desalojos, pero sus reclamos sólo apuntaban a situaciones individuales. Durante la etapa más intensa de las adjudicaciones, entre 1976 y 1980, el gobierno contó con un amplio poder de decisión, favorecido por el fuerte control social y la represión de los movimientos de protesta (Calvo, 2020). Sin embargo, las medidas

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

adoptadas durante el Proceso militar no generaron reclamos importantes tras el retorno de la normalidad institucional. Una vez completada la regularización, el tema perdió importancia en la agenda de gobierno (Slutzky, 2014).

TABLA 9
Estado legal de la tierra en colonias, zonas y secciones (1974-1980)

	Superficie total (ha)	Escriturado (%)		Concedido en venta (%)		Arrendado / Reservas (%)		Fiscal libre (%)	
		1974	1980	1974	1980	1974	1980	1974	1980
Colonias agrícolas	1.680.852	33,1	46,6	12,1	25,8	7,2	8,9	47,5	18,7
Col. past. y mixtas	1.490.069	42,4	50	7,8	13,1	4,8	4,7	45	32,2
Zonas y Secciones	1.002.814	5,8	16,2	5,4	40	13,3	16,2	75,5	34,4

Fuente: Instituto de Colonización, *Resumen estadístico*

En pocos años, debido a la activa labor del Instituto de Colonización, cambió drásticamente el panorama de la tenencia de la tierra en las zonas ya colonizadas. Para 1980, prácticamente todas las tierras aprovechables en las colonias estaban ya legalmente adjudicadas.

A medida que se completaba el proceso de regularización en la zona colonizada se incorporaban las tierras fiscales en la zona occidental árida como resultado de la "Campaña del Oeste". Para el logro de los objetivos del proyecto, la selección de los adjudicatarios en la venta por concurso se basó en la oferta de precios, la forma de pago y el plan de inversiones. Asimismo, la ley de tierras preveía "por vía de excepción" que se otorgasen terrenos a sociedades agrícolas o ganaderas. Esta última cláusula abandonaba un principio fundamental de la política de tierras de la provincia, que hasta ese momento había vedado la participación de las sociedades con fines de lucro. Paralelamente, debía llevarse adelante la regularización de la tenencia de los ocupantes mediante la venta directa y el arrendamiento.

TABLA 10
Adjudicaciones durante la "Campaña del Oeste" (1976-1980)

	N° adjudicaciones		Superficie adjudicada (ha)		
	Total	Vigentes en 1980	Total	Promedio	Vigente en 1980
Venta directa	240	218	238.612	994	201.290
Venta concurso	92	52	316.142	3.436	233.700
Arrendamiento	142	141	52.248	368	51.004
TOTAL	474	411	607.002		485.994

Fuente: Beck (1992b)

Entre 1976 y 1980 se adjudicaron 607.000 ha, aunque luego una parte de esas concesiones caducaron (Beck, 1992b; Borrini y Schaller, 1981). El 80 % de los beneficiarios fueron pobladores de la zona que recibieron por venta directa y arrendamiento el 48 % de la superficie. La menor proporción adjudicada evidencia la diversidad de situaciones dentro de este grupo. En las zonas más cercanas a las colonias predominaban los pequeños y medianos productores agrícolo-ganaderos. En áreas situadas en el interior de El Impenetrable había ocupantes al frente de explotaciones que se asimilaban al modelo ganadero-forestal promovido por el gobierno. En lo que se refiere a las ventas por concurso, la unidad de adjudicación era

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

mucho mayor, en consonancia con el tipo de empresa capitalizada que se quería implantar. Sin embargo, el desarrollo de esta actividad se veía limitado por la baja rentabilidad inicial y el desconocimiento de las condiciones del terreno. Por ello, una alta proporción de los inversores extrarregionales optó por rescindir sus contratos. Debe señalarse, no obstante, que si bien la "Campaña del Oeste" no cumplió las expectativas oficiales, la privatización en la región continuó regularmente durante las décadas de 1980 y 1990.

Consideraciones finales. Los resultados de la política de tierras provincial

Los problemas fundamentales que debió encarar la política de tierras durante las tres primeras décadas de la etapa provincial fueron la regularización de la tenencia, la reorganización parcelaria y la expansión de la frontera agropecuaria.

TABLA 11
Estado legal de la tierra en el Chaco (1983)

	Superficie (ha)	%
Propiedad privada	4.406.154	44,2
Concedido en venta	1.631.022	16,4
Arrendado/otros	186.328	1,9
Reservas/ejidos	306.612	3,1
Fiscal libre	3.446.932	34,4

Fuente: Instituto de Colonización, *Resumen Estadístico*

En relación con la tenencia precaria del suelo, a principios de la década de 1980 el proceso de privatización se había prácticamente completado en las áreas más densamente pobladas. Al concluir el último gobierno de facto, el 61 % de la superficie provincial era de propiedad privada o estaba en proceso de serlo. Si bien todavía restaban poco más de 3.400.000 ha de tierras fiscales, el 88 % de esa superficie se ubicaba en las zonas del occidente árido recién incorporadas. Esta acelerada transferencia produjo un cambio fundamental en la tenencia del suelo. De acuerdo con el censo agropecuario de 1988, el primer relevamiento que se efectuó después de que se completara el proceso de regularización, el 70 % de los productores eran propietarios de sus explotaciones, el 16,1 % trabajaban como arrendatarios o aparceros y los ocupantes sólo representaban el 13,9 % del total.

La transferencia del suelo fiscal también modificó la división parcelaria. Aun cuando el proceso de adjudicación trató de respetar las situaciones de hecho, la rápida privatización liberó el mercado de tierras, lo que produjo en forma espontánea la retirada de pequeños productores y la concentración parcelaria. En una evaluación del año 1974 sobre las consecuencias de la regularización se destaca:

> Con el solo hecho de cambiar el estado legal de tenencia de la tierra se logró que los adjudicatarios se capitalizaran extraordinariamente, pues la tierra pasó de un valor promedio de $50 la hectárea (precio de venta fijado por el Instituto de Colonización para tierras fiscales) a un mínimo de $500 la hectárea. Al aplicarse como medida aislada, la entrega de títulos se transformó simplemente en una activación del mercado de tierras al hacer ingresar al mismo los predios adjudicados. Teniendo en cuenta el entorno socio-económico de la mayoría de los ocupantes de la provincia (productores chicos y/o minifundistas), comprenderemos la posibilidad de que muchos de ellos hayan enajenado sus tierras, ya sea para saldar deudas anteriores con sus proveedores de insumos y mercaderías o simplemente para "probar suerte" en otra parte de la provincia o del país. (Provincia del Chaco, Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1974, pp. 24-25)

Este análisis señala la necesidad de acompañar la entrega de tierras con acciones especiales de apoyo a la población rural más vulnerable, para evitar su desarraigo. En la práctica, la adjudicación del suelo continuó sin esas medidas complementarias. Asimismo, las sucesivas crisis del cultivo algodonero y el fuerte endeudamiento del sector agrario a fines de la década de 1970 también impulsaron a un gran número de

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

pequeños productores a abandonar su actividad. En contraste, el acceso a la propiedad de la tierra, junto con el mejoramiento de la infraestructura vial, la electrificación rural y el apoyo técnico y crediticio, favorecieron a los productores medianos y grandes.

TABLA 12
Tamaño de las explotaciones agropecuarias (1988)

Escala de superficie (ha)	0-25	26-100	101-500	501-1000	1001-2500	2501-10000	+10.000
Cantidad	3.480	6.355	5.766	1035	691	236	32
% del total	19,8	36,1	32,8	5,9	3,9	1,3	0,2

Fuente: República Argentina. Instituto Nacional de Estadística y Censos (1992).

En la década de 1970 concluyó la emigración chaqueña hacia otras provincias, pero el éxodo rural hacia los centros urbanos continuó en forma sostenida. De esta forma, en 1988 se registraron en total 21.284 unidades productivas, lo que representaba una reducción de cerca del 19 % con respecto a las que se contabilizaron en el censo de 1960. Esta caída afectó fundamentalmente a los pequeños productores, ya que se produjo una fuerte reducción tanto en términos absolutos como relativos de las explotaciones inferiores a 100 ha. Por el contrario, la participación de las unidades ubicadas en el rango de 101 a 1.000 pasó de 14,7 % en 1960 a 38,7 % en 1988.

En lo que respecta a la incorporación de nuevas tierras a la producción, el área sembrada hacia fines de la década de 1970 abarcaba en promedio más de 650.000 ha. Esto representaba un aumento de unas 100.000 ha en relación con la superficie cultivada a principios del decenio de 1960. La ampliación se logró en gran medida a través del desmonte, tarea que el gobierno buscó impulsar con diversos mecanismos. Por su parte, los proyectos más ambiciosos de expansión de la frontera agropecuaria significaron una fuerte inversión en estudios técnicos y obras básicas, pero los resultados productivos no eran todavía evidentes a principios de la década de 1980.

Referencias

Almirón, A. (2020). Una reforma agraria practicable en Chaco (Argentina): propuestas, objetivos y apreciaciones del poder político y actores rurales (1963-1966). *Revista Estudios, 41,* 1-24. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.15517/re.v0i41.44809

Bageneta, M. (2015). *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el Gran Chaco Argentino (1960-2010)*. Buenos Aires: Intercoop.

Barsky, O. (1990). *Políticas agrarias en América Latina*. Santiago de Chile: Cedesco.

Beck, H. (1992a). *La ocupación del espacio en el oeste chaqueño y formoseño desde la provincialización de los Territorios (1950-1983)*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.

Beck, H. (1992b). El régimen de tenencia de la tierra en las provincias de Chaco y Formosa entre 1960 y 1990. El proceso de adjudicación y estado actual. En *Decimosegundo Encuentro de Geohistoria Regional* (pp. 43-58). Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.

Besil, A. (1969). *Análisis de las causas del actual cambio en la estructura del sector agrícola en la provincia del Chaco*. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste.

Borrini, H. (1987). *La colonización como fundamento territorial del Chaco (1930-1953*). Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.

Borrini, H. y Schaller, E. (1981). *El proceso de colonización en El Impenetrable chaqueño*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Brodersohn, V., Slutzky, D. y Valenzuela, C. (2009). *Dependencia interna y desarrollo: el caso del Chaco*. Resistencia: Librería de la Paz.

Bruniard, E. (1979). *El Gran Chaco Argentino*. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste.

Calvo, C. (2020). La dictadura militar en el campo chaqueño. Una aproximación a sus características, temporalidades y magnitudes. *Estudios, 44*, 103-124. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/

Carlino, A. (2008). *Economía provincial y financiamiento público. El Banco de la provincia del Chaco* (1956-1983). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Conte, A. (1979). Consideraciones geográficas acerca de "El impenetrable". *Anales de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos, 17*, 79-116.

Ferrara, F. (2007). *Los de la tierra. De las Ligas Agrarias a los movimientos campesinos*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Galafassi, G. (2005). Rebelión en el campo. Las Ligas Agrarias de la Región Chaqueña y la discusión del modelo dominante de desarrollo rural (1970-1976). En S. Lazzaro y G. Galafassi (Comps.), *Sujetos, políticas y representaciones del mundo rural. Argentina 1930-1976* (pp. 237-295). Buenos Aires: Siglo XXI.

Golbert, L. y Lucchini, C. (1974). *La organización de los productores rurales del NEA*. Recuperado de: http://biblioteca.cfi.org.ar/documento

Larramendy, J. (1980). *La economía algodonera chaqueña y sus perspectivas*. Resistencia: Cosecha.

Lattuada, M. (1986). *La política agraria peronista (1943-1983*) (Vol. 2). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Lattuada, M. (1988*). Política agraria y partidos políticos (1946-1983).* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Lazzaro, S. (2017). Reforma agraria y práctica política en el contexto del desarrollo y la modernización. *América Latina en la Historia Económica, 24*(3),193-223. https://doi.org/10.18232/alhe.834

Rozé, J. P. (2007). *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo.* Resistencia: Librería de La Paz.

Schaller, E. (1995). Colonización en el Chaco y Formosa (1903-1990). En E. Maeder y R. Gutiérrez. *Atlas Histórico del Nordeste Argentino* (pp. 152-153). Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.

Schaller, E. (2010). Política de tierras en la Provincia del Chaco (1954-1971). En O. Mari, G. Mateo y C. Valenzuela (Comps.). *Territorio, poder e identidad en el agro argentino* (pp. 41-65). Buenos Aires: Imago Mundi.

Schaller, E. (2021). Evolución de las finanzas públicas de la provincia del Chaco (1954-1991). En E. Schaller (Coord.), *Crisis, transformaciones productivas y políticas públicas: la provincia del Chaco en la segunda mitad del siglo XX*. Recuperado de: http://eudene.unne.edu.ar/catalogo/pdfs

Slutzky, D. (2014). *Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina*. Posadas: Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones.

Taborda de Caro, M. (1972). La legislación de tierras públicas nacionales y el régimen vigente en las provincias. En M. A. Cárcano, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*. (3ª ed.). Buenos Aires: Eudeba.

Taylor, C. (1948). *Rural Life in Argentina.* Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Valenzuela, C. (2006). *Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el Nordeste Argentino. Una visión geográfica del siglo XX*. Buenos Aires: La Colmena

Fuentes

Instituto de Colonización de la provincia del Chaco. *Duplicados de mensuras y Resúmenes Estadísticos*.

Bittel, R. (1974). V Reunión interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria. Recuperado de https://books.google.com.ar/books

CONADE-CFI (1964). *Tenencia de la Tierra. Aspectos de la estructura agraria y su incidencia en la economía agropecuaria* (Vol. I, tercera parte). Recuperado de: http://biblioteca.cfi.org.ar/documento

Ministerio de Agricultura de la Nación. Dirección General de Tierras. (1928). *Memoria de la Dirección General de Tierras en el período administrativo 1922-1928*. Buenos Aires: Oucinde.

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Provincia del Chaco. Ministerio de Agricultura y Ganadería. (1974). *Plan de Colonización para la Reconstrucción Nacional*. Resistencia: Instituto de Colonización.

Gobierno Popular de la Provincia del Chaco. (1974). *Plan Trienal 1974-1977*. Resistencia.

Provincia del Chaco (1975). *Mensaje del gobernador Felipe Bittel a la cámara de Diputados. Periodo Ordinario de sesiones.* Resistencia: Ministerio de Gobierno.

Provincia del Chaco (1981). *Memoria de la acción de gobierno, 1976-1980. Tomos I y II*. Madrid: Editorial La Católica.

República Argentina, Ministerio de Agricultura de la Nación. (1947). *Memoria correspondiente al ejercicio 1947*. Buenos Aires: Dirección de Informaciones del Ministerio de Agricultura de la Nación.

Dirección Nacional de Estadística y Censos. (1961). *Censo nacional agropecuario 1960* (Vol. 3). Buenos Aires: INDEC.

República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional .(1973). *Plan Trienal para la Reconstrucción Nacional* (Vol. 4). Buenos Aires: Codex

República Argentina. Consejo Agrario Nacional. (1975). *La tierra en la Argentina. Programa de acción del Consejo Agrario Nacional*. Recuperado de: https://books.google.com.ar/books

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (1992). Censo nacional agropecuario 1988. Resultados generales. Tomo 26. Buenos Aires: INDEC.

Notas

1 La constitución provincial de 1957 incluye cláusulas similares a las de la ley orgánica. El Poder Ejecutivo presentó a la legislatura el proyecto de una nueva ley de tierras (29 de julio de 1959), que no fue discutido. El 19 de diciembre de 1962, un decreto del interventor de la provincia anuló algunas cláusulas que restringían el derecho de propiedad, pero la medida fue derogada por la ley 575 del 20 de agosto de 1964.

2 Recién durante la gestión del gobernador Anselmo Duca (1958-1962) se completó el ordenamiento y clasificación de los expedientes transferidos por la Nación (Schaller, 2010).

3 Los terrenos nacionales eran en general parcelas de reducida extensión. Una excepción eran las tierras cedidas en 1938 a Gendarmería Nacional, que abarcaban 20.000 ha en zonas densamente pobladas. Luego de muchas gestiones, la provincia obtuvo la transferencia de dominio en 1973.

4 Instituto de Colonización. Sección Topografía. Duplicados de mensura n° 380 a 456.

5 La propiedad de 70.000 ha rodeaba la población de General Roca, lo que dio lugar a reclamos de los vecinos al gobierno nacional entre 1931 y 1943. La expropiación fue ordenada por la ley 86 del 27 de septiembre de 1954. Se tenía previsto adquirir 20.700 ha, pero el área se redujo a 8.741 ha. Hubo algunas irregularidades en la tasación y la empresa inició un litigio que duró varios años (Schaller, 2010).

6 La entidad se denominó inicialmente Instituto del Desmonte para la Explotación Agropecuaria (I.D.E.A.); a partir de abril de 1968, se llamó Instituto Provincial de Desmonte (I.PRO.DE).

7 Un incentivo inmediato para la titularización fue el otorgamiento a la provincia del denominado crédito orientado del Banco Interamericano de Desarrollo (14 de agosto de 1971). Estaba destinado al equipamiento y modernización de las explotaciones agropecuarias; para acceder a él los productores debían regularizar la posesión de sus predios (Golbert y Luchini, 1974).

8 Hasta 1983 la autonomía del Instituto fue limitada ya que estuvo intervenido la mayor parte del tiempo.

9 El proyecto se desarrolló bajo la coordinación del Consejo Agrario Nacional y en él participaron técnicos del Instituto de Colonización, del INTA, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación y del IICA. Sobre las expropiaciones que reclamaban las Ligas, el Interventor del Instituto de Colonización señalaba: "Yo les confieso que a mí me causaba antipatía la terminología 'Reforma Agraria', porque siempre escuché hablar de ella y... siempre se ha realizado con sentido folclórico y poco práctico. Entonces me entusiasmó la del Reordenamiento y Colonización" (Bittel, 1974).

10 En su mensaje a la legislatura del 1° de abril de 1975 el gobernador Felipe Bittel destacaba: "(...) el estado coyuntural de las finanzas públicas hace necesario ajustar nuestras expectativas y demandas (...) Ello significa que nuestro gobierno va a seguir asumiendo todos los compromisos necesarios para cumplir los objetivos del Plan, pero extendiendo su tiempo de ejecución de acuerdo a la disponibilidad de recursos financieros" (Provincia del Chaco, 1975)

11 La participación del Estado en el desmonte pasó a un rol secundario. En 1976 se suprimió el Instituto Provincial del Desmonte y sus funciones pasaron a la Subsecretaría de Asuntos Agropecuarios.

12 Sólo existía una propiedad sobre el río Bermejo, otorgada por el gobierno de Salta a Natalio Roldán en 1872. De ella, 150.000 ha se ubicaban en el Chaco y 100.000 ha en Formosa.

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

13 Las orientaciones generales quedaron expresadas en junio de 1976 durante una reunión del Secretario de Agricultura de la Nación con los secretarios y ministros de las provincias en Santa Rosa (La Pampa.) En el cónclave funcionó una "Comisión de Expansión de la Frontera Agropecuaria".

14 En la Memoria de la acción de gobierno, 1976-1980 se afirma en relación con la tarea de regularización que desarrollaba el Instituto de Colonización: "Con ese panorama [la colonización espontánea] es comprensible que no sea posible en algunos casos ajustarse a métodos tradicionales de determinación de Unidades Económicas, por lo que es fácil inferir la gravitación que ejercen las situaciones de ocupaciones de hecho en el dimensionamiento de las unidades de producción" (Provincia del Chaco, 1981, T. II, p. 237).

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto