

Crisis, transformaciones productivas y políticas públicas

La Provincia del Chaco en la
segunda mitad del siglo XX

Enrique César Schaller
(coordinador)



**Crisis, transformaciones productivas
y políticas públicas**
La Provincia del Chaco en la segunda
mitad del siglo XX



Crisis, transformaciones productivas y políticas públicas

La Provincia del Chaco en la segunda mitad del siglo XX

Enrique César Schaller (coordinador)

Leandro Moglia

Lucas Gómez Tonsich

Adrián Alejandro Almirón

Ana Paula Marques

Alicia Carlino

Crisis, transformaciones productivas y políticas públicas : la provincia del Chaco en la segunda mitad del siglo XX / Enrique César Schaller ... [et al.] ; coordinación general de Enrique César Schaller ; editado por Graciela Barrios Camponovo. - 1a edición para el profesor - Corrientes : Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste EUDENE, 2021.

Libro digital, PDF - (Ciencia y técnica)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-950-656-194-9

1. Economía. 2. Chaco . 3. Políticas Públicas. I. Schaller, Enrique César, coord. II. Barrios Camponovo, Graciela, ed.

CDD 338.98234

Coordinación editorial: Graciela Barrios Camponovo

Corrección: Facundo Alarcón

Diseño y diagramación: Iván Varisco



EUDENE. Secretaría General de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, Argentina, 2021.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723. Reservados todos los derechos.

25 de Mayo 868 (CP 3400) Corrientes, Argentina.

Teléfono: (0379) 4425006

eudene@unne.edu.ar / www.eudene.unne.edu.ar

ÍNDICE

- 7- **Introducción**
Enrique César Schaller
- 15- **Capítulo I**
Crisis productiva, propuestas de modernización del agro chaqueño y de cooperativas agrarias (1950-1983)
Leandro Moglia
- 43- **Capítulo II**
Expansión de la frontera agropecuaria. La sojización del Chaco
Lucas Gómez Tonsich
- 62- **Capítulo III**
La política de tierras en el Chaco. Proyectos, disputas y avances para reconvertir el campo (1955-2008)
Adrián Alejandro Almirón
- 83- **Capítulo IV**
La crisis del sector industrial en el Chaco (1970-1990)
Ana Paula Marques
- 100- **Capítulo V**
El Banco de la Provincia del Chaco. De los orígenes a la privatización
Alicia Carlino
- 125- **Capítulo VI**
Evolución de las finanzas públicas de la Provincia del Chaco (1954-1991)
Enrique César Schaller
- 163- **Autores y autoras**

Los trabajos que componen el presente libro fueron realizados sobre la base del proyecto MO01-2013 aprobado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Unne y desarrollados durante el período de 2014 a 2017.

Introducción

Enrique César Schaller¹

En los diversos capítulos que integran este libro se analizan aspectos del desarrollo económico y social de la Provincia del Chaco durante la segunda mitad del siglo XX, referidos especialmente a las políticas públicas. En este período se produjo la crisis del modelo económico basado en la industria del tanino y el monocultivo algodonero. Como resultado tuvo lugar una drástica reconversión de la actividad primaria, una profunda caída de la industria local y un fuerte crecimiento de los sectores vinculados con la administración y la provisión de servicios. En este último aspecto un factor determinante fue la organización del Estado provincial a partir de 1953. Desde una perspectiva histórica se examinan las transformaciones del esquema socioprodutivo regional durante el período y los factores que influyeron en este proceso.

El abordaje de las problemáticas vinculadas con el desenvolvimiento económico y social de la Provincia del Chaco, a partir de la crisis del esquema forestal-algodonero, no constituye una novedad, dado que han sido planteadas en numerosos estudios académicos, informes técnicos y ensayos. Una recapitulación parcial de la literatura referida a esta cuestión permite apreciar los importantes avances que se han logrado en el campo de la historia económica del Chaco, aunque resulta claro también que existen vacíos temáticos y cuestiones todavía sin responder.

MIRADA SOBRE LOS ESTUDIOS REFERIDOS A LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DEL CHACO

La siguiente es una breve revisión –que no pretende ser exhaustiva– de la producción bibliográfica sobre la economía chaqueña. Solo serán mencionados aquellos trabajos directamente vinculados con los temas que se tratan en las diferentes contribuciones que componen nuestro libro.

1. Con la colaboración de Virginia Alisio y Martín González Dadone.

Dentro la vasta producción que analiza estos temas destacamos, en primer lugar, las síntesis generales de Miranda (1955), Besil (1976, 1996 y 2001) y Bruniard (1979). Miranda publicó su ensayo en el momento de la creación de la provincia con el propósito de explicar la formación histórica del Chaco a través de una crónica del poblamiento pionero impulsado por los ciclos forestal y algodonero. Por su parte, los trabajos de Besil y Bruniard corresponden a la etapa en la que ya se habían manifestado plenamente los efectos de la crisis del sector primario y se desarrollaba el proceso de reconversión productiva. Besil analiza los indicadores económicos más relevantes, mientras que Bruniard examina la interacción entre el medio natural y la acción humana vinculada con el aprovechamiento de los recursos. Al interpretar los factores más relevantes que han definido el desenvolvimiento económico de la provincia, ambos autores destacan el carácter marginal del Chaco dentro del proceso nacional de desarrollo. Como consecuencia de esta posición periférica, los cambios estructurales de la economía local no fueron el resultado de procesos autónomos sino que respondieron a estímulos extrarregionales provenientes del área nuclear del país, la Pampa Húmeda. Esta última cuestión es examinada con amplitud en el trabajo de Brodersohn, Slutzky y Valenzuela (2009), quienes consideran que uno de los rasgos distintivos de la economía chaqueña es su particular sensibilidad ante las modalidades las dominantes de desarrollo nacional².

En cuanto a los estudios sectoriales la agricultura ocupa un lugar destacado debido a su fuerte preeminencia en la economía del Chaco. En términos generales, inicialmente, las preocupaciones dominantes que orientaron los trabajos fueron el análisis de las causas de la crisis de la actividad algodonera y la búsqueda de alternativas para impulsar el crecimiento y la modernización del sector agrícola. Sin embargo, a medida que se consolidó la reconversión basada en la inversión de capital, la atención se centró en los efectos sociales resultantes de la decadencia de la agricultura familiar y el impacto ambiental de la expansión de la frontera agropecuaria. Valiosos análisis de conjunto se encuentran en los trabajos de Slutzky, Brodersohn y Valenzuela (2009), Daniel Slutzky (2014), Cristina Valenzuela (2006, 2008) y Bageneta (2015). La obra de síntesis de Barsky y Gelman (2001) es útil para examinar los desarrollos locales en relación con los que tenían lugar en el país.

El cultivo del algodón ha sido, naturalmente, objeto de especial atención. Este tema ha sido abordado, entre otros, por Besil (1970), Pepe y Derewicki (1997) y Manoiloff (2002). Se destacan también los trabajos de Manzanal y Rofman (1989) y Rofman (2000) en los que se estudia el circuito del algodón como parte de un análisis general sobre las diferencias regionales de la Argentina. Las causas de la crisis del sector algodonero a partir de la década de 1960 y las posibles soluciones, fueron analizadas en los trabajos de Besil (1969) y Larramendy (1980).

Además de la agricultura familiar, el aprovechamiento del bosque nativo fue el factor que promovió el poblamiento inicial y la integración económica de la región chaqueña. Sobre la explotación del quebracho colorado y el desarrollo de la industria taninera, que

2. Entre las obras generales debe mencionarse también el compendio estadístico de Capitanich y Ferreres (2011) que aporta un valioso instrumento de análisis para una visión de conjunto de la evolución económico-social del Chaco.

marcó una época en la región oriental del Chaco argentino y paraguay, se cuenta con los estudios de conjunto de Hicks (1956), Gori (1965), Romero (1977) y Zarrilli (2008). En relación con el desenvolvimiento de esta actividad en el ámbito de la provincia son de gran interés los trabajos de Bunstorf (1982), Slutzky, Brodersohn y Valenzuela (2009) y Altamirano (1999). Por su parte Noemí Girbal (1993) y Dargoltz (1985) trataron el aprovechamiento del bosque en el occidente chaqueño. Una visión general sobre las principales alternativas del desarrollo forestal más reciente –desde la crisis de la industria taninera hasta la actualidad– se encuentra en los trabajos de Zarrilli (2010) y Dante Cuadra (2018).

La ganadería no constituyó una actividad económica dominante que definiera un ciclo, como sucedió con el tanino y el algodón, no obstante, cumplió un papel fundamental en la formación territorial del Chaco y ha tenido una participación creciente en el producto del sector primario. Sobre la importancia de la ganadería en el poblamiento de la provincia y la inserción de esta en el mercado nacional se cuenta con los valiosos estudios de Nedderman (1987) y Valenzuela (1998).

En lo que respecta a la industria, desde sus inicios la actividad estuvo orientada al procesamiento de las materias primas locales. Posiblemente debido a su carácter complementario y a su limitada significación dentro del contexto nacional, durante mucho tiempo el abordaje de la problemática de la industria regional fue escaso. Sin embargo, este desinterés tiende a modificarse en los últimos años. El proceso de desindustrialización en el Chaco a fines del siglo XX fue analizado en los artículos de Besil y Carlino (1999). Por su parte, Carlino y Torrente (2004) examinaron la cuestión de los regímenes de promoción y sus efectos sobre la industria chaqueña. Con la obra de Rougier, Sosa y Balbiano (2019), se cuenta actualmente con una historia general de la industria del Chaco.

Analizada en su conjunto, puede afirmarse que la literatura especializada sobre la historia económica chaqueña se ha centrado en las transformaciones globales del modelo socioprodutivo regional y en los procesos macroeconómicos que lo determinaron. Menor atención se ha prestado a los factores institucionales que moldearon el desenvolvimiento económico. Un ejemplo de ello son los escasos estudios que existen sobre la organización del Estado provincial y su papel como agente económico. No obstante, sobre esta cuestión se cuenta con aportes de gran valor como las obras de Besil y Gelman (1985) y Besil (2001), sobre el sistema impositivo de la provincia, los trabajos de Larramendy y Pellegrino (2005) sobre la política algodonera y de Roze (2007) sobre las medidas del gobierno provincial en el lapso 1976-1985. Asimismo, el estudio de Carlino (2008) destaca la importancia del crédito estatal hacia el sector productivo.

En cuanto a la administración de la tierra pública, que aún hoy cumple un papel decisivo en la actividad primaria y el poblamiento, los estudios se han dedicado casi exclusivamente a la labor del Estado nacional hasta 1950. Al respecto pueden mencionarse los trabajos de Cárcano (1972), Slutzky (2014), Schaller (1986), Borrini (1987) y Almirón (2017). La etapa posterior, que corresponde a la administración provincial, es mucho menos conocida. Si bien se han realizado varios estudios sobre aspectos particulares del tema solo en el de Beck (1993) se efectúa una apreciable síntesis parcial sobre la distribución de la tierra en el período 1960-1990. Finalmente, en relación con las políticas públicas, los trabajos de Lattuada (1987 y 1988), referidos a las medidas del Estado nacional para el sector agrario y

el de Porto (2004), sobre el régimen de coparticipación, constituyen un punto de partida valioso para interpretar la realidad local.

Al igual que los estudios vinculados con la acción del Estado, el análisis de los actores sociales e institucionales que protagonizaron el desarrollo económico del Chaco ofrece todavía un amplio campo para la investigación. Solo en épocas recientes se ha comenzado un estudio integral del movimiento cooperativista chaqueño. Una obra pionera es la de Guido Miranda (1984), posteriormente los trabajos de Moglia (2013) y Bageneta (2015) han desarrollado esta temática. Mayor atención atrajo la protesta social, resultante de la crisis agraria, que se manifestó en la actividad de las Ligas Agrarias, en los primeros años de la década de 1970, movimiento campesino y de productores que ha sido estudiado por Ferrara (1973), Roze (1993) y Galafassi (2005).

ENFOQUE Y CONTENIDO DE ESTA OBRA

Como lo indica su título, en esta publicación los autores analizan la interacción de las tres variables fundamentales que caracterizaron la historia económica del Chaco en la segunda mitad del siglo XX: la crisis de las actividades forestal y algodonera y de sus industrias asociadas, la gestación de un modelo de producción primaria altamente capitalizado y la creciente participación del Estado, tanto nacional como provincial, en la vida económica. En el estudio de estos tres factores se ha otorgado especial atención al papel desempeñado por el Estado. Esta preferencia parte de la premisa de que las políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno han tenido un impacto relevante en el proceso económico local que contribuyó a compensar las limitaciones del sector productivo.

En el caso del gobierno nacional, como se ha visto, las políticas macroeconómicas han cumplido un papel decisivo y por lo tanto constituyen un marco explicativo imprescindible. El análisis se focaliza en aquellas medidas destinadas a atenuar las diferencias en los niveles de desarrollo regional que han caracterizado a nuestro país. Se estudian así las políticas de promoción industrial y los mecanismos de transferencia de los recursos fiscales a las provincias. En lo que respecta al Estado provincial, los autores examinan los objetivos y resultados de las políticas públicas destinadas a promover el sector productivo local y a sus organizaciones representativas. Asimismo destacan el peso creciente del gobierno del Chaco en la economía local a través de la provisión de servicios, la generación de empleo y la extracción de recursos del sector privado.

El libro se compone de seis artículos. Los cuatro primeros abordan la evolución de los sectores agrícola e industrial y las políticas estatales específicas vinculadas con estas áreas. Los dos restantes tienen por objeto el estudio de instituciones estatales de fuerte impacto en el proceso económico local como son la banca pública y la hacienda provincial.

Leandro Moglia y Lucas Tonsich analizan la actividad agrícola en el Chaco durante la segunda mitad del siglo XX. Moglia examina las alternativas del sector desde 1950 hasta 1980. Su trabajo se centra en las políticas públicas que, tanto en el ámbito nacional y provincial, se pusieron en práctica para superar la crisis de un modelo productivo

fundado en el monocultivo algodonero. A partir del diagnóstico de las causas que dieron lugar al estancamiento y declinación de la producción tradicional, desde el sector público se pusieron en práctica, con resultados variables, diversos mecanismos para promover la diversificación agrícola, mejorar las técnicas de producción y lograr una mayor competitividad en el mercado nacional e internacional. Una parte fundamental de esta labor oficial fue la política en relación con las cooperativas agrícolas.

Lucas Tonsich, por su parte, indaga en las transformaciones operadas en la producción agrícola chaqueña a partir de la introducción y posterior expansión del cultivo de soja en el territorio provincial en las últimas décadas. El autor examina este fenómeno como parte de una larga serie de reconfiguraciones en la explotación primaria local y al mismo tiempo lo interpreta en el contexto de la metamorfosis ocurrida en la economía nacional *a posteriori* del proceso de apertura económica que se dio con la implementación del régimen de convertibilidad en los 90.

En su contribución, Adrián Almirón examina las diversas etapas de la política estatal sobre las tierras públicas para superar la crisis del sector primario. Sintetiza las principales disposiciones legales que regularon la adjudicación del suelo fiscal y analiza, en particular, los proyectos destinados a promover la colonización agrícola, la reorganización de la estructura agraria y la expansión de la frontera agropecuaria. Destaca, finalmente, los avances logrados en la transferencia del suelo al dominio privado a partir de la creación del Instituto de Colonización en 1972.

Sobre el sector secundario, Ana Paula Marques aborda la crisis de la industria chaqueña en el período de 1970 a 1990. En esta etapa la política económica implementada por el gobierno de la última dictadura militar marcó un punto de inflexión en el paradigma industrial vigente. Marques describe el nuevo modelo económico y presenta un panorama general de los cambios que produjo en la estructura industrial de la provincia. Asimismo, para interpretar las dificultades del sector, examina la trayectoria de la National Lead Company y de Tamet, empresas pertenecientes a la rama siderometalúrgica que se radicaron en el Chaco y fueron muy dependientes de la protección oficial.

En lo que respecta a las instituciones del Estado, Alicia Carlino analiza la historia del Banco de la Provincia del Chaco y el rol que tuvo en la promoción económica durante sus primeros cuarenta años de existencia. Señala que las ideas cepalinas influyeron en el momento de su creación, particularmente en el tipo de actividades que debían ser financiadas para propender al desarrollo provincial. Sin embargo, las sucesivas crisis que atravesó la economía nacional y provincial indujeron cambios en este paradigma. Dichas crisis, sumadas a las dificultades locales, fueron pergeñando una serie de fases en la historia del Banco desde su creación, a mediados de los años cincuenta, hasta su privatización en los noventa en el contexto de las Reformas Estructurales.

Finalmente, Enrique César Schaller estudia la evolución de las finanzas de la provincia desde 1954 hasta la crisis hiperinflacionaria de los años 1989-1990. Destaca el crecimiento del sector público pese a las dificultades que afectaron la producción chaqueña y los ciclos recesivos de la economía nacional. En relación con los ingresos, examina el origen y composición de los recursos estatales y resalta el papel fundamental que tuvieron los acuerdos fiscales entre el gobierno nacional y los estados provinciales. Con respecto a los gastos, señala los cambios que se produjeron en la composición de las erogaciones en el

sector público vinculados en gran medida a la creciente ampliación de las funciones del Estado provincial.

Aunque en cada capítulo se abordan problemáticas particulares, se ha buscado mantener una consistencia temática y cronológica que habilite una visión de conjunto. Los integrantes del equipo esperan que los estudios presentados en este libro resulten aportes novedosos para la historia económica regional, que contribuyan a una mejor interpretación del proceso y proporcionen elementos de análisis para un debate fructífero que estimule futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMIRÓN, Adrián (2017). *Política de tierras y colonización en el Territorio Nacional del Chaco*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Rosario.
- ALTAMIRANO, Marcos (1999). «Historia de la industria taninera en La Verde (Chaco)». *Folia Histórica del Nordeste*, n° 14. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas Conicet, Instituto de Historia- Unne.
- BAGENETA, José Martín (2015). *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el Gran Chaco Argentino (1960-2010)*, 1ª ed. Buenos Aires: Editorial Intercoop.
- BARSKY Osvaldo y GELMAN, Jorge. (2005). *Historia del Agro Argentino. De la Conquista hasta fines del siglo XIX*. Buenos Aires: Mondadori.
- BECK, Hugo, H. (1989). *La Provincia del Chaco durante el Gobierno de Anselmo Zolio Duca (1958-1962)*. Resistencia. IIGHI-Conicet.
- (1992). *La ocupación del espacio en el oeste chaqueño y formoseño desde la provincialización de los Territorios (1950-1983)*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.
- (1993). «El régimen de tenencia de la tierra en las provincias e Chaco y Formosa entre 1960 y 1990. Su adjudicación y estado actual». En: *Duodécimo Encuentro de Geohistoria Regional*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.
- BESIL, Antonio (1969). *Análisis del actual cambio en la estructura del sector agrícola en la Provincia del Chaco*. Resistencia: Facultad de Ciencias Económica Unne.
- (1970) *Evolución histórica de la Actividad Algodonera en la República Argentina y en la Provincia del Chaco*. Resistencia.
- (1976). «La economía de la región NEA». *Revista de Estudios Regionales*, vol. 1.
- (1996). «El desarrollo chaqueño». *Indicadores Económicos*, n° 26.
- (2001) «La economía del Chaco en la década de los 90». *Indicadores Económicos*, n° 44.
- BESIL, Antonio y Carlino, Alicia (1999). *Aspectos de la evolución económica de las Provincias del NEA. 4ª Parte: El proceso de desindustrialización en la Provincia del Chaco*, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Unne. Corrientes.
- BESIL, Antonio y Gelman, Susana (1985). *Evolución reciente del sector público en la*

- Provincia del Chaco: ingresos y gastos fiscales. Presión fiscal provincial.* Resistencia: Facultad de Ciencias Económicas-Unne.
- BRODERSHON, V; Slutzky, D y Valenzuela, C. (2009). *Dependencia interna y desarrollo: El caso del Chaco.* Resistencia: Librería de la Paz.
- BRUNIARD, Enrique (1979). *El Gran Chaco Argentino. Ensayo de interpretación geográfica.* Resistencia: Instituto de Geografía-Unne.
- BORRINI, Héctor Rubén (1987). *La colonización como fundamento de la organización territorial del Chaco.* Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.
- BUNSTORF, Jürgen (1982). «El papel de la industria taninera y de la economía agropecuaria en la ocupación del espacio chaqueño». *Folia Histórica del Nordeste*, n° 5.
- CAPITANICH, Milton y Ferreres, Orlando (2011). *Chaco, su historia en cifras.* Resistencia: Librería de la Paz.
- CÁRCANO, Miguel A. (1972). *Evolución histórica del régimen de la tierra pública 1810-1916*, 2° ed. Buenos Aires: Eudeba.
- CARLINO, Alicia (2008). *Economía provincial y financiamiento público: el Banco de la Provincia del Chaco: 1957-1983.* Ediciones Cooperativas: Buenos Aires.
- CARLINO, Alicia y Torrente, Daniela (2004). «Los Regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña». *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas-UNNE.*
- CUADRA, Dante (2018). «La explotación forestoindustrial en el Chaco», En: Brac, Marcela (comp.) *El norte forestal: estudios sobre el territorio santafesino*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- DARGOLTZ, Raúl (1985). *Hacha y quebracho. Santiago del Estero, el drama de una provincia.* Buenos Aires: Ediciones del Mar Dulce.
- DEREWICKI, José y Pepe, Norberto (1997). *Su majestad, el algodón.* Resistencia: Meana y Meana.
- GIRBAL, Noemí (1993). «Crisis obrajera, estrategias sectoriales y condiciones de trabajo en el Gran Chaco argentino (1918-1930)». *Folia Histórica del Nordeste*, n° 11.
- GORI, Gastón (1965). *La forestal. La tragedia del quebracho colorado.* Santa Fe: Litar.
- HICKS, Agnes (1956). *The History of the Forestal.* Londres.
- LARRAMENDY, Juan C (1980). *La economía algodonera chaqueña y sus perspectivas.* Resistencia: Cosecha.
- LARRAMENDY, Juan C. y Pellegrino, Luis A. (2005). *El Algodón. ¿Una Oportunidad Perdida?* Buenos Aires: Al Margen.
- LATTUADA, Mario (1987). *Política agraria del liberalismo-conservador 1946-1985.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (1988). *La política agraria peronista (1943-1983).* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LATTUADA, Mario y Renold, J. Mauricio (2004). *El Cooperativismo agrario ante la globalización. Un análisis sociológico de los cambios en su composición, morfología y discurso institucional.* Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- LEONI, María Silvia (1992) *Los comienzos del Chaco provincializado (1951-1955).* Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.
- MANOILOFF, Raúl Oscar. (2001). *El cultivo del algodón en el Chaco entre 1950 y nuestros días. La etapa de crisis.* Resistencia, Chaco: Meana Impresores.
- MANZANAL, Mabel y Rofman, Alejandro (1989). *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- MIRANDA, Guido (1955). *Tres ciclos chaqueños (Crónica histórica regional)*. Santa Fe: Norte Argentino.
- (1984). *Historia del cooperativismo chaqueño*. Resistencia: Editorial Fundación Cosecha.
- ([1985] 2009). *Fulgor del desierto verde*. Resistencia: Librería La Paz.
- MOGLIA, Leandro (2013). «Un movimiento con historia. El cooperativismo agrícola en el Chaco entre 1926 y 1994». Tesis de doctorado Mención en Ciencias Sociales y Humanas. Universidad Nacional de Quilmes.
- NEDDERMANN, Úrsula (1987). *Evolución de la actividad ganadera en el Chaco entre 1900 y 1952*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.
- PORTO, Alberto (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de La Plata.
- ROFMAN, Alejandro. (2000). *Desarrollo Regional y exclusión social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- ROMERO, Luis Alberto (1977). «El ciclo del tanino en Argentina». *Revista Paraguaya de Sociología*, n° 38.
- ROUGIER, Marcelo, Sosa, Matías y Balbiano, Renzo (2019), *Historia de la Industria en la Provincia del Chaco. 1884-2015*. Buenos Aires: Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.
- ROZE, Jorge (2007). *La lucha de clases en el Chaco contemporáneo*. Resistencia: Librería de la Paz.
- SCHALLER, Enrique (1986). *La colonización en el Territorio Nacional del Chaco en el período 1869-1921*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.
- SLUTZKY, Daniel (2014). *Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente*. Posadas: Editorial Universitaria de la Universidad Nacional del Nordeste.
- VALENZUELA, Cristina (1998). *Ganadería y estancias en Chaco y Formosa*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.
- (2006). *Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el nordeste argentino. Una visión geográfica del siglo XX*. Buenos Aires: La Colmena.
- (2007). «Abordajes recientes en torno a la investigación de las economías regionales. El caso del Nordeste Argentino». En: Graciano, O.F. y Lazzaro, S.B. (coord.) *La Argentina Rural del Siglo XX. Fuentes, Problemas y Métodos*. La Colmena: Buenos Aires. pp. 9–27.
- ZARRILLI, Adrián (2008). «El oro Rojo. La industria del Tanino en la Argentina». *Silva Lusitana*. Portugal, v.16, n° 2, pp. 239-259.
- (2010). «Explotación forestal y transformaciones productivas y ambientales en la Provincia del Chaco (1960-1976)». En: Oscar Mari, Mateo, Graciela y Valenzuela, Cristina, *Territorio, poder e identidad en el agro argentino*. Buenos Aires, Imago Mundi.

Capítulo I

Crisis productiva, propuestas de modernización del agro chaqueño y de cooperativas agrarias (1950-1983)

Leandro Moglia

INTRODUCCIÓN

El agro chaqueño en general y sus temáticas particulares (ocupación del espacio y puesta en valor de la tierra, características productivas, cultivos, instituciones reivindicativas y no reivindicativas, movimientos campesinos, etc.) han sido objeto de diversos estudios. El que más interés de la comunidad científica y técnica despertó fue el algodón. En su generalidad, dicho tópico concentró los estudios de gran parte del siglo XX debido a que fue el «responsable» de perfilar y posicionar al Chaco en el ámbito nacional a través de su inserción al modelo de industrialización sencilla y sentó las bases de la organización del aparato productivo, industrial, financiero y social de la región.

El algodón, como lo expresan diversos autores, es un cultivo social en constante construcción y que debe ser analizado desde una perspectiva multiescalar (Valenzuela, Mari, 2017: 25) por cuanto intervienen, además de las condiciones ecológicas, diversos actores sociales e institucionales en su puesta en producción, comercialización y transformación, y que en su conjunto determinan su evolución. A grandes rasgos, podemos establecer que el cultivo del algodón pasó por diversas etapas: inicios (principios del siglo XX a 1926); auge (1926-1957); estancamiento y crisis (1957-1970), continuidad (1970-2001) y pervivencia (2001-2018). Las dos últimas etapas, son las que presentan mayores problemas para establecer su denominación, por cuanto están atravesadas por ciclos de corto plazo de desarrollo; por ello utilizamos los términos «continuidad» y «pervivencia», para referirnos al mantenimiento de la producción sin caracterizaciones claras respecto de su situación en el largo plazo. Al mismo tiempo, estas etapas se desarrollan en contextos de avance de la soja sobre las tierras chaqueñas y política públicas de sostenimiento del cultivo algodonnero.

Como elemento transversal del análisis de la problemática agraria decidimos incluir al sector cooperativo, ya que representa un gran porcentaje de productores; moviliza cerca del 45 % de la producción algodonnera y el 25 % de la producción de hilado local. Estas entidades, de largo arraigo en la región se habían constituido en las principales representantes de los pequeños y medianos productores del Chaco. Sus estructuras

brindaban cierta protección a los socios y ofrecían infinitas posibilidades de desarrollo. Sin embargo, no estaban exentas de los cambios macroeconómicos y sus estrategias de comercialización y retención de socios no siempre fueron acertadas. Por ello, en diversas oportunidades, las cooperativas entraron en fases de estancamiento y crisis, coincidentes con la producción de algodón a la cual estaban estrechamente vinculadas.

Las transformaciones que se vivieron en el agro del Chaco a partir de mediados de la década del 50 y hasta el retorno a la democracia en virtud de un proceso de modernización productiva, que no siempre fue inclusivo, serán objeto de reflexión en el presente capítulo. Así mismo, examinaremos las relaciones que se establecieron entre el Estado como articulador de la modernización y el cooperativismo agrario local.

CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES DE LA EXPLOTACIÓN ALGODONERA EN EL CHACO

El proceso de ocupación de la región chaqueña y las características que este avance presentó, fue causado por los ciclos económicos que en ella se desarrollaron: el forestal y el algodónero. El Territorio Nacional del Chaco halló en la producción forestal –particularmente en la extracción del tanino– su forma de incorporarse al mercado mundial como economía complementaria de la pampeana. La industria taninera tuvo un auge durante la Primera Guerra Mundial, se mantuvo con altibajos durante las décadas de 1920 y 1930 y declinó paulatinamente en los decenios siguientes.

En simultáneo a la explotación forestal, todas las colonias agrícolas formadas al amparo del Estado, comenzaban a experimentar con la agricultura, la cual solo proporcionaba la base alimenticia. Además de los cultivos de manutención (maní, maíz, legumbres, tártago, etc.), en la década de 1910 se pudieron observar los resultados de la campaña que realizó el Ministerio de Agricultura de la Nación en 1904, cuando repartió semillas de algodón tipo Middling¹ y folletos explicativos a las familias asentadas en las colonias del este (Larramendy, Pellegrino, 2005: 26) para el desarrollo del textil. Como consecuencia de esta intervención estatal se alcanzaron a cultivar cerca de 12 000 ha de algodón para 1911-12 (Larramendy, Pellegrino, 2005: 27).

En la década del 20 fueron tres los factores que terminaron por definir el perfil productivo de la región y generaron el inicio del ciclo algodónero. El primero de esos factores fue el elevado precio de la fibra de algodón durante y luego de la Primera Guerra Mundial; otro lo constituyó el desarrollo de la industria por sustitución de importaciones –que posicionó la industria textil nacional entre las que más crecieron– y por ende la demanda creciente de materia prima; el tercero de los factores determinantes del perfil productivo chaqueño fue la plaga de picudo que sufrió EE. UU. en un 96 % de su producción algodónera (el año 1923 fue el más álgido), lo que disminuyó su participación en el comercio mundial. Este conjunto de razones hizo que regiones marginales como el Chaco cobraran relevancia por su capacidad productiva. A partir de los años 20, la región chaqueña iniciaría el ciclo algodónero; el algodón se constituiría en el principal cultivo de la región.

1. Corresponde a una categoría de comercialización aplicada por los EE. UU., respecto del tipo de fibra.

En este contexto, el exembajador en EE. UU., Tomás Le Breton, ministro de Agricultura de la Nación, buscó fomentar el cultivo del algodón. Para ello realizó una visita al Territorio y admiró los logros que en materia algodonera se habían obtenido y buscó fomentar el cultivo a través de la contratación de técnicos norteamericanos. Además se creó en la localidad de Presidencia Roque Sáenz Peña la Estación Experimental², que buscó alternativas para el cultivo del algodón. Los técnicos que llegaron a la Argentina³, contaron con el asesoramiento de los ingenieros agrónomos locales y buscaron copiar los métodos aplicados en EE. UU. para el desarrollo del textil: explicaron los modos de sembrar y cosechar el textil, entregaron folletos ilustrativos sobre cuidados y recaudos, repartieron semillas y fomentaron la organización de cooperativistas de primer grado, esta última medida con el objetivo de proteger al productor en los primeros momentos de la producción (Guy, 2000: 8-10). Sin embargo, para mediados de la década, EE. UU. recobró su lugar en el comercio internacional del textil y los efectos de la posguerra cesaron, situación que representó una baja considerable de los precios del algodón y repercutió fuertemente en la vida de los colonos orientados al cultivo (Gaceta Algodonera, S/datos: 28) quienes no supieron destinar una fracción de sus chacras a otro tipo de producción. Como resultado de este nuevo escenario se disminuyó el área sembrada para la siguiente campaña (Moglia, 2006: 22).

Hacia 1930 la colonización oficial y privada del Chaco se detuvo, pero no así el avance de la frontera productiva que continuó expandiéndose espontáneamente hacia las zonas nor-noroeste y sur. Para esta época el cultivo algodonero se había afianzado como principal producto agrícola entre los colonos. Las principales zonas productivas, por entonces, eran los departamentos de Napalpí y Campo del Cielo. En este contexto de consolidación del algodón y de explotación de nuevas tierras, se originaron mayores posibilidades económicas, ya que se aprovechaba no solo la fibra, sino también la semilla a través de la extracción de aceite y del aprovechamiento de sus residuos.

Este marcado interés por aumentar la superficie sembrada de algodón, provocó un notorio ascenso de la población. Como señala Osuna (1977: 111), la expansión del área sembrada se corresponde con el aumento progresivo de la población.

2. Esta Estación Experimental, comenzó a funcionar en 1923. Sin embargo, sus orígenes se remontan a 1907 cuando se creó la Sección Chacras Experimentales. El primer responsable del establecimiento fue el entonces encargado del Vivero Nacional de Colonia Benítez, Don Germán J. Silva, cuya misión era la de cultivar y experimentar sobre diversas especies vegetales, para lo cual desde la Estación, se remitieron colecciones de semillas de hortalizas, plantas medicinales, forrajeras (leguminosas y sorgos), soja, maíz, algodón y otras. El 7 de diciembre de 1923 fue contratado en Estados Unidos el Dr. Nathaniel E. Winters, especialista en algodón, quien en 1924 elevó un plan de organización y programa para la creación de la División de Producción Algodonera, con centro de actividades en el Vivero Nacional de P.R. Sáenz Peña, que pasó a llamarse Estación Algodonera Nacional. (Claudio Vallejos. Estación Agropecuaria de Presidencia Roque Sáenz Peña). Disponible en: <http://inta.gob.ar/unidades/411000/documentos/historia-de-la-e.e.a.-saenz-pena>

3. Los técnicos llegados al país fueron: el jefe de la División Textil del Departamento de Comercio de EE. UU., y Ernest L. Tutt, como asesor en lo comercial. Para ampliar se puede consultar: Donna GUY. «El Rey Algodón. Los Estados Unidos, la Argentina y el desarrollo de la industria Argentina». Disponible en: http://mundoagrario_old.fahce.unlp.edu.ar/nro1/guy.htm

Cuadro N° 1

Superficie sembrada y población (1912-1960)

<u>AÑO</u>	<u>TOTAL HAS. SEMBRADAS</u>	<u>TOTAL POBLACIÓN</u>
1912	1.220	43.002
1914	1.650	46.274
1920	13.350	60.654
1934	177.480	214.160
1947	309.400	430.555
1960	423.900	543.331

Fuente: Osuna, Lilia Juanita (1977), p.2.

Las condiciones en las cuales se producía el algodón era a través de explotaciones agrícolas familiares, es decir que la superficie de la chacra rondaba de las 25 a 100 ha. Un promedio de 20ha eran destinadas al algodón, el resto quedaba en condición de baldías (por encontrarse con abundante forestación), o en el mejor de los casos una porción se destinaba a otra producción (hortalizas, huerta, cría de animales de corral). Este tipo de explotación representaba el 50,4 % del total de unidades productivas para 1947, que a su vez se correspondía con el 18,8 % de la superficie ocupada en el Territorio Nacional del Chaco (Borrini, 1983, 22).

Para la puesta en producción de la superficie señalada, los colonos debían recurrir a la mano obra asalariada que realizara las tareas de carpida y recolección de algodón (que deben hacerse de manera rápida) y quedaban reservadas las labores de limpieza, preparado de la tierra y siembra para el productor y su familia. Una vez recolectado el algodón, el precio pagado al productor se establecía en el mercado con base en una simultaneidad de elementos que excedían la oferta-demanda: condicionantes de calidad (según la fibra estuviera sucia, limpia, seca, o húmeda); tipología (longitud de la fibra, color, diámetro, resistencia); y de cómo estuviera organizada la cadena comercial del lugar de producción.

Las formas y espacios de comercialización del algodón fueron básicamente dos. En el primero de ellos la cadena de comercialización se organizaba de manera local, es decir que quien compraba generalmente al colono era el pequeño acopiador de la colonia «... que a veces, estrangulaba la acción fundamentalísima de la producción y retrasaba el progreso general del Territorio...» (Cooperativa Agrícola Ministro Le Breton Ltda, 1945: 9). Otras veces, el colono vendía su producción al desmotador de la colonia y en menor medida entregaba la producción como medio de pago de las deudas contraídas durante el resto del año con los almaceneros. También existieron aquellos colonos que pudieron adquirir una pequeña máquina desmotadora y con ella desmotaban su producción y la ajena. A su vez estaban los intermediarios que solo se dedicaban a desmotar y acopiar algodón para luego venderlo a los exportadores.

Con el progresivo aumento del cultivo algodonero, todos los sectores vinculados a su producción y comercialización se vieron incrementados y la cadena de comercialización se perfeccionó. Esta situación ocurrió a partir de 1926, cuando hizo su entrada de manera

«físical», al Territorio Nacional del Chaco, el gran capital monopolizador y exportador. Se instalaron las firmas Bunge & Born Ltda. en Presidencia Sáenz Peña; en Charata se asentó la empresa Louis Dreyfus y Cía. Ltda. S.A. Comercial de Importación y Exportación y luego Anderson Clayton S.A.; Staudt y Cía.; Comercial Belgo Argentina, entre otras, que representaban las principales empresas compradoras y acopiadoras de algodón del territorio. De este modo, se generó un mercado algodonero de tipo oligopsonio; en otras palabras a medida que estas empresas se instalaban en el Territorio, iban acaparando no solo los precios, sino también los volúmenes comercializados, y establecieron las calidades de los algodones cosechados imitando una categorización norteamericana.

Debemos mencionar, que el Estado cumplió un rol importante en la intervención del mercado algodonero. Dicha acción la realizó a partir de 1935 con la creación de Junta Nacional del Algodón y las instituciones que de esta se desprendieron. Entre los objetivos del Estado estuvieron, transparentar los procesos de formación precios, establecer un precio básico-sostén, formar a los agricultores en la producción y cuidados del cultivo, mejorar el desmote y los subproductos, entre los más importantes.

Cuadro N° 2

Consumo de fibra de algodón en la Argentina

<u>AÑOS</u>	<u>PORCENTAJE DE CONSUMO INTERNO SOBRE LA PRODUCCIÓN (%)</u>
1926-30	21,0
1931-35	28,0
1936-40	58,0
1941-45	76,3
1946-50	92,7
1951-55	83,4
1956-60	101,2

Fuente: Slutzky, Daniel (2011), p. 33.

La existencia de un mercado interno que demandaba materia prima y un Estado que protegía la producción fueron dos de las causas que llevaron a que el algodón se constituyera en el principal cultivo agrícola de la región, por ello hacia la década del 40 vemos que la superficie algodonera representa el 60 % del total de la superficie cultivada.

Durante esta década, el agro chaqueño debió superar diversos inconvenientes que afectaron su producción y comercialización. Podemos mencionar varios problemas en torno a esta cuestión: la escasez de mano de obra para levantar la cosecha, la falta de precios básicos actualizados, las periódicas sequías, el ataque de plagas y la falta de vagones y bodegas para trasladar la producción hacia los centros industriales. No obstante, la producción algodonera continuó expandiéndose sobre las mismas bases y con los mismos métodos de producción, situación que se mantuvo hasta mediados de la década del 50 en que se inició una fase de estancamiento.

Cuadro n° 3

Superficie cultivada según los distintos censos, Chaco (1920-1960)

<u>AÑOS</u>	<u>TOTAL HAS.</u>	<u>HAS. CON ALGODÓN</u>	<u>PORCENTAJE CON ALGODÓN SOBRE EL TOTAL CULTIVADO</u>
1920	34.690	10.120	29.5
1937	466.078	294.620	63.5
1947	482.699	304.734	63.0
1960	539.782	397.769	74.0

Fuente: Slutzky, Daniel (2011), p. 35.

Crisis algodonera y reorientación agraria. Problemáticas, transformaciones y tensiones

En referencia a esta temática, existe una muy amplia bibliografía que considera que la crisis productiva del Chaco fue aquella ocurrida entre los años 1965 y 1970, queda el período 1960-1965 como una fase de estancamiento de la producción algodonera. Sin embargo, corresponde señalar que hablar de crisis productiva, no implica únicamente centrar la mirada en la caída o disminución de rindes o de superficie vinculada con una producción en particular. Para el Chaco, hablar de crisis productiva significa hacer mención a una crisis estructural de casi todo su aparato productivo, industrial y ciertamente financiero.

Podemos decir, que la crisis productiva del algodón incorpora otros elementos que se vinculan, con el cambio de política económica a partir de 1955, a los intereses del mercado, al sector industrial, a las condiciones de producción propiamente dichas y al producto en cuestión.

Si bien la crisis de la economía algodonera hizo eclosión en el año 1965 por la estrepitosa caída de la superficie sembrada, fue causada, entre otros factores, por las activas políticas de diversificación productiva y abandono del monocultivo que se iniciaron a mediados de los 50. No obstante, en los años 60, ya era evidente el desequilibrio del sector entre superficie cultivada y rindes.

Al momento de desaparecer las instituciones que regulaban el precio interno, los volúmenes de producción, la comercialización, etc. creadas antes del peronismo y continuadas por este, el precio interno se mantuvo estable, aunque la superficie sembrada continuó aumentando en contextos inflacionarios. Hallar una explicación para que estos elementos continúen y la crisis se presente, requiere que el problema sea abordado desde varios frentes.

Si nos referimos al precio interno, debemos tener en cuenta que este siempre estuvo independizado de la cotización externa del textil, por la aplicación de medidas proteccionistas que buscaron desalentar las exportaciones y dirigir la producción local a la industria textil en desarrollo. Por ello, las exportaciones libres estaban casi vedadas, de hacerse sería mediante autorización y la aplicación de un gravamen de entre el 6 y el 20 %. Estas medidas sumadas a una política crediticia, a cargo del Banco Nación (a cooperativas, productores

cooperativizados y libres), para cultivo, recolección y desmotado, y de otras instituciones crediticias a la industria, hicieron que la situación entre precio-producción-consumo se mantuviera equilibrada.

A medida que la superficie sembrada del textil siguió aumentando⁴, contrariamente la industria textil fue llegando a su techo productivo. Esta situación de desajuste entre la oferta y la demanda generó lo que se llamó «excedentes de arrastre», que era aquella producción que a la espera de mejores precios se hallaba estancada sin poder comercializarse (en las cooperativas, los acopiadores privados, etc.).

La imposibilidad de ubicar la producción en el mercado externo se dio por dos factores. El primero, la sobrevaluación que tenía la fibra respecto del precio en el mercado exterior y ello se debió a las constantes variaciones de la moneda (devaluación) y a la consecuente inflación, que se venía manifestando en forma sostenida desde años anteriores. El segundo elemento fue la calidad del textil que se producía en el Chaco, el cual era mayoritariamente de clase «C» y «D», una fibra de tipo corta⁵. La suma de estos elementos hizo que la producción algodonera local perdiera posibilidad de competencia en el mercado externo y que el mercado interno fuera optando lentamente por la importación de otra fibra más barata y de mejor calidad, a lo que debemos sumar el desarrollo de las nuevas fibras sintéticas que sustituyeron a la natural y cambiaron el gusto de los consumidores.

Otro de los elementos que ocasionó a la crisis del sector productivo chaqueño fue que para fines de la década del 50 la mayoría de las explotaciones algodoneras eran fiscales y de reducida extensión (no más de 50 ha), por tanto la capitalización en estas chacras continuó siendo escasa. En consecuencia, el productor se deshacía en forma rápida de su producción para salvar sus deudas, a lo que podemos sumar un verdadero desconocimiento del valor del algodón, por cuanto ya no existían para la época precios sostén establecidos por el gobierno.

Al mismo tiempo, el monocultivo prolongado generó el agotamiento de los suelos y con ello la caída en el rendimiento por hectárea, lo que se plasmó en una disfunción entre inversión para la puesta en producción y el beneficio de la renta. Además, las pésimas condiciones climáticas (sequías, fuertes lluvias), las plagas y la mala calidad de las semillas que se distribuyeron ayudaron a que los volúmenes de rendimiento disminuyeran y la crisis se agravara. Como consecuencia de esta caída en la producción comenzaron las emigraciones hacia las ciudades del Litoral, que terminaron generando la falta de braceros para levantar las cosechas venideras⁶.

4. En la campaña 1957-58 se sembraron en el Chaco 494 000 ha, lo que significó todo un record de producción que pudo ser superada recién en la década del 90.

5. El promedio de fibra que se obtenía del desmote del algodón en bruto no superaba el 30 % del volumen ingresado.

6. Sobre la crisis del sector algodonero existe una bibliografía muy variada entre la que podemos mencionar: Beck, Hugo, *La Provincia del Chaco durante el Gobierno de Anselmo Zolio Duca (1958-1962)*, IIGHI-CONICET, Resistencia, 1989; Besil, Antonio. *Evolución histórica de la Actividad Algodonera en la República Argentina y en la Provincia del Chaco*. Resistencia, 1970; Larramendy, Juan y Pellegrino, Luis, *El Algodón ¿Una Oportunidad Perdida?*, Ediciones Al Margen, Buenos Aires, 2005; Manoilloff, Raúl, *El cultivo*

De esta manera luego de la exitosa campaña 1957-58 se inició una tendencia decreciente que alcanzó su mínimo en las campañas 1967-1968 con 307 000 ha, superficie que había sido la promedio de los años 30.

A partir de mediados de la década de 1950, se fueron gestando procesos económicos que hicieron que la Argentina no se desarrollara de modo sostenido. Se trata de un período caracterizado por constantes fluctuaciones económicas y la lucha entre los sectores productivos y sectoriales (Girbal-Blacha, 2003: 120). En este contexto, desde el gobierno nacional (desarrollismo), se buscó ampliar y consolidar las industrias dinámicas (petroquímica, eléctrica, siderúrgica, metalmecánica, etc.). Sin embargo, como la activación industrial se demoraba, el agro volvió a cobrar gran relevancia como sector generador de las divisas necesarias para realizar la transferencia hacia los sectores urbanos e incentivar el progreso técnico y social. Pero el agro argentino en general, no estaba en condiciones de soportar dicha carga y se planteó la necesidad de elevar las capacidades productivas de todos los sectores económicos, a modo de promover un crecimiento armónico integral de todo el país (Lázzaro, 2005: 67). En este escenario, se pretendía que el campo resolviera el problema de la concentración de la tierra, se mecanizara, aplicara tecnología y realizara la rotación de sus cultivos. Ante estos nuevos rumbos, las iniciativas que se buscaron para salir de la crisis productiva del algodón fueron varias y provinieron de diferentes sectores políticos, sociales y económicos-productivos.

Como el problema del rendimiento fluctuante por hectárea no era nuevo y el agotamiento del suelo ya venía presentándose desde mediados de los años 40, una de las primeras soluciones a la problemática productiva fue plantear la diversificación productiva, la rotación de los cultivos y la tecnificación del agro. En consonancia con estas propuestas a nivel nacional, el Chaco optó por el reemplazo de la superficie sembrada de algodón por nuevos productos como el girasol, maíz, sorgo, trigo, entre los más importantes. Es decir, lo que en alguna bibliografía se conoce como la «pampeanización» del agro chaqueño. El objetivo de esta política, era insertar en el agro chaqueño aquellos productos agrícolas tradicionales y exportables, de modo que el Chaco hiciera su aporte en la obtención de las divisas necesarias para desarrollar al país.

Llevar adelante esta política significó replantear los modos de producir y poner en debate la estructura fundiaria chaqueña. La puesta en producción de los nuevos cultivos significaba la ampliación de los predios, la introducción de maquinaria, el desarrollo de nuevos espacios de acopio, entre otras acciones. Por este motivo, a pesar de las propuestas y acciones que llevó adelante el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Chaco, las iniciativas dejaron en evidencia la existencia de un sector agrario más capitalizado y dinámico que pudo lograr reorientar su capacidad productiva y pasar de los cultivos tradicionales a los nuevos productos, es decir aquellos que se volvían rentables a partir de las 50 ha y donde era necesario aplicar la mecanización para la puesta en producción y su posterior cosecha, tareas que eran inviables mediante la utilización de la mano de

del algodón en el Chaco entre 1950 y nuestros días. La etapa de crisis. Meana Impresores Resistencia, 2001; Brodersohn, Víctor; Slutzky, Daniel y Valenzuela, Cristina, *Dependencia interna y desarrollo: El caso del Chaco*, Librería de la Paz, Resistencia, 2009. Entre otros.

obra (Nadal, 1987: 50). El resto de los productores (categorizados como minifundistas) al no poder reorganizar su producción por falta de capital o «por no poder superar las viejas costumbres o estructuras mentales» (Diario El Territorio, 1959) no encontró otra solución más que la de aferrarse al cultivo algodonero para asegurar su subsistencia.

Cuadro N° 4

Explotaciones algodoneras clasificadas por tamaño, Chaco (1960-1969)

	1960				1969			
	Explotación		Superficie		Explotación		Superficie	
	N°	%	Ha.	%	N°	%	Ha.	%
Hasta 25 has.	16.865	78.0	187.473	47	12.848	80.4	159.043	60.8
Más de 25 has.	4.805	22.0	209.486	53	3.135	19.6	102.510	39.2
Total	210.670	100	396.969	100	15.983	100	261.553	100

Fuente: Brodersohn, V.; Slutzky, D. y Valenzuela, C. (2009).

Esta política de rotación de cultivos y cambio productivo, tuvo sus primeros efectos en el suroeste de la provincia donde el algodón disminuyó notablemente en superficie, para aumentar en forma casi exponencial el girasol. Esto se explica por dos motivos; el primero es que allí se encuentran los mejores suelos de toda la provincia, aptos para albergar otros cultivos (más delicados que el algodón); y segundo, que los colonos que allí se instalaron desde sus inicios se mostraron proclives a rotar cultivos y diversificar sus chacras con otros productos (maíz). Por estas razones, el sudoeste chaqueño fue la punta de lanza de las nuevas políticas productivas.

Debido a la existencia de un gran número de productores arraigados al algodón y sin posibilidad de modernizarse fue que desde el Estado provincial y nacional se reflató la idea de formar una institución que entendiera el proceso productivo de comercialización e industrialización del algodón. Luego de diversas idas y venidas, en 1958 fue creada nuevamente la Junta Nacional del Algodón⁷, pero ahora con sede en la ciudad de Resistencia. La Junta se organizaba con representantes de las provincias productoras (Chaco y Formosa), representantes de las Secretarías de Estado de Industria y Comercio y Agricultura de la Nación, un representante de las cooperativas de segundo grado, uno por los industriales algodoneros y uno por cada una de las zonas algodoneras (Corrientes, Catamarca, Santiago del Estero) que serían determinadas en la reglamentación de la ley (Larramendy, Pellegrino, 2005: 39) en carácter de vocalía.

Los principales objetivos que se planteó la junta estuvieron dirigidos

A desarrollar una política algodonera que integre de manera armónica la política general del Estado, que se propone transformar las bases económicas de la exploración agropecuaria, transformación cuyo logro se finca substancialmente en dos factores: mecanización y aplicación de

7. Al acto de creación e inauguración asistió el presidente Frondizi en 1958.

nuevas técnicas. Entiende nuestro gobierno que sólo la conversión de las actividades agropecuarias a formas científicas de explotación permitirá aumentar la producción, rebajar los costos, liberar mano de obra para la industria y proveer altos niveles de vida a la población agraria. (República Argentina, Junta Nacional del Algodón, 1960: 25)

La Junta intentó y desempeñó una activa política por la mejora en la calidad del algodón producido. Para ello buscó reunirse con todos aquellos intervinientes en la cadena productiva (productores de semillas, productores de algodón, cooperativas, cosecheros, gerentes de bancos, INTA) y de comercialización (productores, desmotadores privados, cooperativas) del textil a fin de hallar una solución. Incluso se decidió volver a crear la Escuela de Clasificadores de algodón que comenzó a funcionar en Presidencia Roque Sáenz Peña, el 18 de marzo de 1960.

A su vez, para mejorar el análisis del algodón que se producía en la región, se crearon los laboratorios de desmote (para mejorar el proceso de separación de la semilla y extracción de la fibra). Para ello se destinaron comisiones a los Estados Unidos que estudiaron el proceso y buscaron aplicarlo en el ámbito local. Uno de dichos laboratorios se instaló también en Presidencia Roque Sáenz Peña. Sin embargo, esta institución no funcionó como su antecesora (1935-1943), ya que no tuvo injerencia en la formación del precio, ni obligación de hacer pública la cotización del textil, las semillas, el desmotado, etc. Es decir que esta parte –quizás la más importante– quedó nuevamente en manos del sector privado. A este gran inconveniente se sumaron otros, como el escaso presupuesto y el personal insuficiente, etc. Como era de esperarse, en su intento por trazar una nueva política algodонера, el resultado de esta experiencia fue ineficiente (República Argentina, Junta Nacional del Algodón, 1960: 25).

Otra de las alternativas que se emprendió para salvar a la economía algodонера fue la profundización del trabajo en investigación, experimentación y difusión de nuevas semillas de algodón y su posterior industrialización. Para ello se instaló una estación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en Presidencia Roque Sáenz Peña, a la vez que se mantuvieron las estaciones botánicas experimentales ya instaladas en el interior del Chaco y se aunaron criterios de producción con los laboratorios regionales de desmote (Diario El Territorio. Marzo 1960: 18); los hechos no demostraron un mejoramiento en los rendimientos productivos, ni en la longitud, ni en la calidad de la fibra. Solo el rendimiento en el desmote ofreció mejores valores a los iniciales (Larramendy, Pellegrino, 2005: 60).

Ante estos inconvenientes, se procuró regularizar la actividad de los productores de semillas, mediante la creación del Organismo de Control de Productores de Semillas, iniciativa que no prosperó pero que generó la apertura en 1960 de una Escuela de Clasificadores en la localidad Presidencia Roque Sáenz Peña bajo la supervisión de la Junta Nacional del Algodón. Otra alternativa para superar la crisis fue la asistencia financiera a través del crédito oficial: nacional y provincial. Sin embargo, al paralizarse el mercado algodonero los préstamos disminuyeron significativamente en relación con los guarismos de principios de la década.

Ante esta realidad se hizo palpable el rol que desempeñaría en la economía local el recientemente creado Banco de la Provincia del Chaco (1956). Esta institución tuvo entre

sus principales objetivos de fundación «consolidar al cooperativismo agrario, mecanizar las tareas rurales, mejorar las condiciones de vida del hombre de campo, propiciar el afincamiento de la familia rural, generar la radicación de industrias regionales e impulsar el crédito de fomento a largo plazo» (Carlino, 2008: 69). El banco fue fundado como entidad de carácter mixto (la mitad del capital perteneció al Estado provincial y el resto al capital privado adquirido mediante acciones) tuvo entre sus directores a miembros del cooperativismo local, a Ucal entre sus accionistas más importantes, en conjunto con otras cooperativas.

En este contexto, entre los años 1959-1960 el Banco del Chaco recibió un crédito del Banco Central para reactivar la economía en zonas subdesarrolladas y elaboró un plan de reactivación de la economía agropecuaria, forestal y de la pequeña industria local. El plan proponía «eliminar el monocultivo del algodón mediante la diversificación productiva, acompañar esta medida con la compra de maquinaria e implementos agropecuarios y facilitar el crédito para promoción de pequeñas fábricas industrias y artesanías» (Carlino, 2008: 74-78). Como resultado de este plan se adquirieron 205 tractores nuevos y 44 usados, para ser entregados entre los productores. Ahora bien, hacia 1962, la fuerte devaluación y el aumento desmedido de la inflación, hicieron que los préstamos a mediano y largo plazo cesaran, situación que complicó a todos los productores y cooperativas que habían solicitado y adquirido créditos dado que los costos financieros se elevaron.

Durante el período 1960-1965, la producción algodonera chaqueña continuó expandiéndose, aunque con una marcada disfunción entre costos productivos y el precio de comercialización. Así, no fue extraño que a partir de 1965 y hasta 1970, la producción algodonera abandonara el período de estancamiento para entrar en un proceso de crisis. Esto quiere decir que, durante dicho lapso, toda la cadena de transformación y comercialización del algodón estuvo en recesión a raíz de la pronunciada disminución del área cultivada. Las razones fueron la conjunción de aquellos factores que se vinieron dando en el mediano y largo plazo y otros que ocurrieron entre los años 1964-1966, a saber: el aumento de los costos de producción (mano de obra, semillas, químicos), las políticas de devaluación monetaria, el incremento de la importación de fibra y sobre todo la suspensión de la exportación de fibra de baja calidad, con lo cual los stocks de arrastre (que estaban principalmente en posesión de las cooperativas) aumentaron y con ello la oferta actuó en detrimento de los precios.

Finalmente, en 1964-1965 la superficie sembrada a nivel internacional llegó a un nuevo máximo con 33 millones de toneladas producidas, cifra que fue superada en la campaña 1965-66 por cuanto se alcanzaron 53 millones, superando así las necesidades globales del consumo. De esta manera la crisis algodonera nacional coincidió con la crisis internacional. Todos estos hechos tuvieron como consecuencia directa la caída de los precios (Besil, pp. 23-25). Como se aprecia en el cuadro N° 2, el área sembrada con algodón decayó aproximadamente en un 50 %, producto de la conjunción de todos los factores mencionados.

CUADRO N° 5

Área sembrada total y por principales cultivos (1960-1969). Promedio anual

AÑOS	TOTAL HAS.	HECTÁREAS POR CULTIVO					
	SEMBRADAS	ALGODÓN	GIRASOL	SORGO	TRIGO	MAÍZ	OTROS
1960-64	607.000	422.200	20.500	16.280	2.600	111.000	29.420
1965-69	610.000	293.22	80.100	80.920	34.500	83.600	38.680

Fuente: Brodersohn, V. y otros; *Dependencia interna...* cit. 141.

Una estrategia novedosa que implementó el Estado provincial para agregar valor a la cadena algodonera local fue la sanción de la Ley provincial N° 1.007 por la cual se creaba el Fondo Compensador Algodonero (Provincia del Chaco. Boletín Oficial, 1970. p. 1). Dicho instrumento establecía que toda tonelada de algodón en bruto debía tributar \$20 Ley y que fueran agentes de retención las cooperativas y los acopiadores. Dicho dinero se utilizaba para la compra de los excedentes de producción y así reordenar el sistema productivo provincial. Esta ley fue reglamentada por el Decreto N°530/1970. Esta acción fue respaldada por el gobierno nacional que dictó la Ley 18.656 en abril de 1970, creando el Fondo Algodonero Nacional (República Argentina, Boletín Oficial, 1970, p. 2). La principal función del Fondo fue promover la exportación de la fibra excedente y así regular la oferta interna. Además tendría que buscar el mejoramiento de la producción y propender a ordenar las estructuras productivas. No obstante las intenciones del Fondo, nunca se logró la reactivación de un polo industrial que cierre la cadena productiva.

En otras palabras, la diversificación productiva que se desarrolló en el Chaco fue forzada por el Estado y solo la pudieron cumplir aquellos productores que tuvieron mayor capacidad financiera para realizar la rotación de los cultivos y aplicar la mecanización. En cambio, los pequeños productores, con menos disponibilidad de recursos, se mantuvieron aferrados al algodón durante los años que duró la crisis y no tuvieron otra alternativa más que aceptar los precios no compensatorios del momento; el proceso de reorientación agrícola terminó por eliminarlos (Bruniard, 1976, p.83).

El período 1973-1976 estuvo signado por constantes fluctuaciones políticas y económicas. Los planes económicos aplicados no dieron los resultados esperados y la espiral inflacionaria llegó a indicadores impensados. Esta suma de situaciones repercutió negativamente en el productor por cuanto fue imposible mantener precios homogéneos durante el proceso de producción y al momento de la comercialización.

Un salto sin red. La política agraria del Chaco (1976-1983)

A partir de 1976, se inició para el Chaco lo que Jorge Roze denominó la «internacionalización de la economía chaqueña» (Roze, 2007: 56). Esta opinión, se funda en que, durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), se expuso de modo directo

al sector productivo agrícola chaqueño, principalmente algodónero, a las exigencias del mercado internacional.

En momentos de ocurrir el golpe militar de 1976, el agro chaqueño se hallaba viviendo diversas situaciones. Por un lado, el sector algodónero vivía una de sus tantas crisis causadas por una nueva caída en los precios (campaña 1974-75) y la imposibilidad de ofrecer a la exportación el *stock* de arrastre de la campaña 1975-76. De esta manera, entre la campaña 1975-76 y 1976-77, el área sembrada disminuyó aproximadamente en unas 100 000 ha, mientras el gobierno militar heredó y mantuvo, hasta marzo de 1978, el Fondo Nacional Algodonero totalmente inactivo. Por el otro, un sector ganadero en expansión que disputaba –debido a los buenos resultados obtenidos por el mestizaje, la incorporación de genética, a la apertura de frigoríficos, etc.– diversos espacios a la agricultura. Finalmente una producción agrícola no algodónera que continuaba creciendo y demandaba grandes inversiones de capital. Por todo esto, cuando arribó al Chaco el equipo económico liderado por el Lic. Pablo Bénédict, que ocupó el cargo de ministro de Economía, identificó como el principal problema de la economía algodónera la cadena de comercialización, la cual se hallaba íntimamente ligada al mercado interno.

En este marco, se gestaron los tres pilares sobre los que se asentó la modernización de la economía chaqueña: el crédito estatal, la reorganización agraria y la exposición de los sectores algodóneros locales al mercado internacional. Como elemento integrador del esquema, se ubicaron las cooperativas agrícolas que debieron transformarse en empresas eficientes y el Banco del Chaco como financista de dichos cambios. Así, la economía regional tendría que adaptarse a las exigencias de los estándares y precios internacionales. Para que esto pudiera ocurrir, fueron necesarias medidas que se tomaron a nivel nacional, como la eliminación de todas las limitaciones y restricciones al comercio internacional y la liberalización del tipo de cambio, entre las más importantes. Explican Larramendy y Pellegrino:

Al liberarse la exportación y eliminarse los derechos de importación, la economía algodónera argentina se insertó en el comercio internacional, ingresando la producción de fibra local a la oferta mundial. Los precios internos quedaron así supeditados a la evolución de las cotizaciones de los mercados de Nueva York y de Liverpool, principales referentes. Esto significó para el productor la desaparición de la incertidumbre respecto a la comercialización, ya que cualquiera fuera el volumen cosechado, tenía siempre la opción del mercado interno o de las exportaciones, y en este último caso, su acceso estaba despojado de trabas burocráticas. Estas modificaciones se produjeron en circunstancias en que los precios internacionales se encontraron en una coyuntura favorable, generándose un ingreso satisfactorio para el agricultor (Larramendy, Pellegrino, 2005: 105).

En el corto plazo, el resultado de esta política fue exitosa: se eliminaron los precios básicos y, a través del financiamiento del Banco del Chaco (BCh), se logró una campaña record que fue comercializada en su totalidad en el mercado interno y el excedente, en el internacional. En su mayoría, los productores más capitalizados y con mayor superficie también se volcaron nuevamente al algodón.

De esta manera, el sector algodónero, se formó una ilusión errónea con la apertura económica, por cuanto, si bien fue altamente beneficiosa para el agro, no tuvo en cuenta

la gran cantidad de capital que se volcó al sector. El cuello de botella entre la producción y la industria local en apariencia se había resuelto. A partir de la Reforma Financiera de 1977, se buscó volcar capitales al mercado local mediante el endeudamiento externo y así solucionar los problemas de la cadena de comercialización, la calidad del textil y su rendimiento por hectárea. Logradas estas metas se incorporaría el algodón entre los productos exportables fijos y representativos de la Argentina.

«Solucionado» el principal problema, se trazaron las siguientes líneas: reforma de la estructura agraria (ampliación de la superficie) y de la productiva (incorporar nuevos cultivos). Llevarlas adelante significó instruir a los productores en las nuevas condiciones sobre las cuales producir y las calidades que se debían obtener, las que solicitaba el mercado. Para ello, el gobierno inició un plan de asistencia técnica mediante la contratación de ingenieros agrónomos; algunos se instalaron en las cooperativas y otros se dispusieron a brindar asesoramiento en general⁸. Debido a que muchos de los técnicos contratados fueron foráneos a la provincia y que los sueldos tampoco resultaron atractivos, hacia 1979 muchos renunciaron. Los que se quedaron, lo hicieron ligados a las cooperativas como personal de planta permanente y fueron escalando posiciones dentro de su administración, hasta convertirse, muchos de ellos, en sus gerentes.

Entre las tareas de formación de los productores y dirigentes cooperativistas que se desarrollaron, estuvo la organización de viajes por diversos países de América Latina, EE. UU. y Europa donde conocieron y se informaron de los métodos de producción del algodón y obtención de la fibra. Para que estas gestiones (asesoramiento técnico y formación de productores y dirigentes cooperativistas) tuvieran éxito, se decidió acompañarlas de una fuerte inversión a través de créditos a bajas tasas de interés. Los principales destinos de esos créditos fueron: la adquisición e instalación de nuevos equipos de usinas-desmotadoras que optimizaron el rendimiento de la producción y redujeron los gastos de procesamiento y la instalación de plantas de silos y procesadoras de granos. Junto con esta política, el BCh destinó grandes volúmenes de créditos indexados⁹, que había obtenido en el exterior, para financiar las campañas algodoneiras (a cooperativas y productores libres¹⁰) de esos años (1976-79) y que dieron como resultado, primero, un aumento en la superficie cultivada y segundo, un crecimiento del rendimiento por hectárea. Todo esto en el marco de precios internacionales altos y rentables.

8. A partir de que las cooperativas se consolidaron económicamente, 1930 en adelante, comenzaron a prestar diferentes servicios vinculados con profesionales: abogados, médicos, dentistas, farmacéuticos, ingenieros agrónomos, contadores, entre los más destacados. Debemos aclarar, que estos siempre estuvieron en función de la evolución de la localidad y muchas veces se suspendieron los servicios por fallecimiento, mudanza u otros motivos, de los profesionales.

9. Los créditos que otorgó el BCh durante este período estuvieron indexados al valor nominal del dólar, con lo cual toda variación de esta divisa repercutió en la economía chaqueña.

10. Fueron dos los principales destinos de estos créditos: el primero financiar las campañas de siembra y cosecha de algodón y el segundo, la adquisición de maquinaria agrícola: tractores y cosechadoras de girasol, sorgo, trigo y maíz.

Sin embargo, la reforma financiera tuvo como consecuencia la elevación de los costos financieros, que terminaron por modificar las condiciones de rentabilidad de los distintos sectores económicos (Larramendy, Pellegrino, 2005: 106), incentivando así la inflación interna. En simultáneo con esta situación, para mediados y fines de la década, el gobierno estadounidense aplicó un programa antiinflacionario, seguido por restricciones monetarias¹¹ que produjeron el aumento de las tasas de interés, afectando de modo inmediato las posibilidades de cumplir con los servicios financieros a los países periféricos altamente endeudados. Además, en 1978 se inició una nueva estampida de precios del petróleo que se expandió hasta 1980 (Rapopport, 2005: 606). En el mismo momento, se dio una caída del precio internacional del textil que inició un complejo panorama para el agro local por cuanto determinó que los costos de producción internos, en un proceso inflacionario, fueran muy elevados en comparación con el precio de comercialización del textil. Es decir, se produjo un nuevo deterioro de la rentabilidad que sumado al alto endeudamiento en tasas indexadas de los productores y las cooperativas originó la cesación de pagos y expuso a los sectores agrícolas a la quiebra, la vuelta del éxodo rural, la ejecución de hipotecas, y a las prendas sobre los bienes adquiridos.

En este contexto, los que se beneficiaron con esta situación fueron los productores más capitalizados, que extendieron su producción principalmente de oleaginosa, y en menor medida los ganaderos locales.

Para contrarrestar este escenario, el gobierno provincial llevó adelante dos propuestas de «contención». La primera consistía en poner en práctica una serie de medidas para reducir los costos de operación (transporte de fibra, excepción de impuestos provinciales, etc.) e implementar una moratoria sobre los créditos adeudados con el BCCh de modo que puedan estabilizar sus cuentas los productores y cooperativas. La segunda línea de acción se desarrolló para evitar las migraciones internas y el despoblamiento del agro local. Para esto, en 1980, se sancionó la Ley N° 2.502 que declaró iniciado el Proceso de Reorganización Agraria del Chaco (Prachaco). Esta iniciativa apuntó a solucionar un largo flagelo de los productores: la escasa rentabilidad de la chacra algodonera. A estos efectos, el gobierno dispuso de una línea especial de créditos que se destinaron a la ampliación de las parcelas a producir. Esta extensión se iba a lograr también mediante un reordenamiento jurídico de la tierra, propiciando la capitalización agraria y la elevación de los rendimientos. De esta manera y con estos objetivos se inició lo que se denominó «la campaña al oeste» o «la conquista del impenetrable chaqueño», bajo el lema «Chaco puede» y que tuvo como insignia a la localidad de Fuerte Esperanza, fundada en 1978, como ejemplo de la apropiación del espacio regional, el Impenetrable Chaqueño.

Es necesario resaltar los enunciados y considerandos de dicha ley, por cuanto consiguieron como problema fundamental del agro chaqueño, el rendimiento y no el resto de los elementos que hacían a la política y situación agraria local.

11. La Reserva Norteamericana (Ministerio de Economía) elevó las tasas de interés, que se hallaban en un promedio del 5 % al 7 % entre 1977-78, al 12 % en el último trimestre de 1979 y al 15 % hacia 1980. En: Mario Rapoport. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880 -2003)*. Op. cit, pp.604-605.

La situación de la estructura de la empresa agraria en la provincia no es un problema de hoy, sino que es parte de la historia misma del Chaco y consecuencia de condicionamientos económicos que encasillaron al sector por el agotamiento de la tierra y por formas productivas obsoletas.

Ante esta circunstancia y ante el encuadramiento de la economía agraria provincial, en el marco de la política económica del Proceso de Reorganización Nacional, que busca eliminar la inflación, la apertura y sinceramiento de la economía; a la vez que pretende expandir las fronteras agropecuarias, el gobierno de la provincia pretende construir para el futuro, mediante la adopción de medidas oportunas y concretas, convertir en realidad vigorosa la producción de la riqueza primaria, la expansión de las fronteras agropecuarias, la consolidación de la familia rural y el logro de una mejor calidad de vida (Provincia del Chaco, Ley N°2502, 1980: 1).

El contexto en el que se desarrolló Prachaco fue adverso por cuanto se originó una nueva crisis económica internacional causada por los nuevos y sorprendentes lineamientos económicos que impulsó Estados Unidos con la aplicación de políticas monetaristas que provocaron una fuerte alza en las tasas de interés –alterando radicalmente los mercados financieros mundiales– y que volvieron caro y escaso al crédito internacional. Ante este contexto, se produjo una significativa caída de la superficie sembrada con algodón, por cuanto se redujeron los créditos para la siembra. Este cambio en las condiciones llevó a la cesación de pagos y expuso a los sectores agrícolas a la quiebra, se produjo la vuelta del éxodo rural, la ejecución de hipotecas, y las prendas sobre los bienes adquiridos. Ante este panorama, durante el período 1979-1983, los productores capitalizados se volcaron hacia otros cultivos y la cosecha de algodón, se redujo en 150 000 ha, lo que significó una retracción del 40 % de la superficie algodонера provincial.

Un actor transversal en la historia agraria del Chaco, el cooperativismo, su experiencia en el período 1950-1983

En virtud de las características de la producción algodонера y del contexto en el que se desarrolló, el fenómeno del asociativismo¹² se dio de modo temprano en el agro local. A principios del siglo XX estas instituciones se consolidan y forman entidades cooperativas de primer y segundo grado, la comercialización en conjunto y otros servicios que prestaban (almacén, semillas, médico, técnicos, etc.) sirvieron como herramientas de defensa contra el mercado y en ocasiones el Estado.

12. Podemos caracterizar las primeras entidades que surgieron como «proto-cooperativas», ya que representaban a un grupo de productores que se nucleaban alrededor de una organización que cumplía funciones de modo integral, buscando mejorar las condiciones de existencia de los socios; es decir, excedían las funciones económicas. Por otra parte, en estas asociaciones no había una jerarquía clara y las obligaciones mutuas eran muy difusas, carecían de la capacidad administrativa, económica y técnica de una cooperativa para operar a mediana escala. Las primeras entidades en formarse lo hicieron sobre fines del siglo XIX. La Sociedad de Colonos Agricultores de Colonia Benítez y Margarita Belén, fundada en enero de 1897, fue la primera organización en crearse. La segunda entidad en aparecer fue la Sociedad Cosmopolita Unión Agrícola de la Colonia Popular (Chaco Austral) creada en 1899 por colonos radicados en la colonia homónima. Esta institución tuvo una vida efímera y plagada de inconvenientes, por lo que terminó disolviéndose.

De modo temprano también, el Estado nacional buscó apoyar el proceso de formación y consolidación del cooperativismo. Un ejemplo de ello fue la creación de siete entidades, a partir de 1925-26, en toda la zona centro del territorio. Lamentablemente no todas lograron mantenerse en el tiempo; solo quedaron en funcionamiento las cooperativas de Sáenz Peña y Machagai. El Estado acompañó este movimiento también desde la legislación, al sancionar en 1926 dos leyes de gran relevancia para el cooperativismo argentino¹³.

Al iniciarse la década de 1930 existían siete cooperativas, todas ellas enraizadas en sus territorios de origen, ya consolidadas y en expansión, y reunían a la mayoría de los productores de las colonias a las que pertenecían. Estas cooperativas continuaron consolidándose mediante la imposición de sus intereses, priorizando su continuidad y crecimiento (en número de socios, movimiento económico-financiero, ampliación de su infraestructura, etc.) A pesar de ello, su participación dentro del mercado algodonero era reducida, en comparación con las grandes empresas que actuaban dentro del sistema de comercialización. Por este motivo, cuestiones como precios, determinación de calidades y logística de transporte todavía era un tema pendiente.

Ocurrida la crisis económica de 1930, su consecuencia más significativa fue el marcado descenso de precios lo que llevó que, a partir de 1932 y durante toda la década, se formaran diez nuevas cooperativas. Las nuevas entidades se crearon teniendo como base las anteriores o a instancias de estas. No obstante se diferenciarán de las primeras por una organización más estructurada y el establecimiento de nuevos fines y servicios. En este contexto, en 1934, se formó la Unión de Cooperativas Agrícolas Algodoneras Ltda. (UCAL), la única entidad de segundo grado en el Chaco, que congregó a la mayoría de las cooperativas de la región centro.

Otra de las razones que explica el surgimiento de tantas entidades de primer grado fue que dentro de las funciones de la Junta Nacional del Algodón (1935) estaba la de favorecer la formación de cooperativas a través de la Comisión de Fomento y Tutela de Cooperativas Algodoneras con el fin de limitar al intermediador y proteger al productor. Esta entidad buscó los modos de transparentar los procesos de formación de precios, formar a los productores como veedores de la calidad del algodón y fibra, entre otras herramientas que favorecieron a los productores y sus cooperativas.

La política económica nacional de la década del 40 y hasta mediados de la del 50 está marcada por la activa intervención del Estado en materia económica. Durante el período, el número de cooperativas ascendió a 22, que representaban a 4270 socios que comercializaban 12 152 tn de fibra de algodón.

Podemos definir como «utilitaria» la relación que se estableció entre el cooperativismo chaqueño y los gobiernos peronistas. Esto fue así porque con el ascenso del peronismo en

13. La primera la Ley 11.380 de Fomento del Cooperativismo, que autorizaba a los bancos Nación e Hipotecario a otorgar créditos especiales. La otra norma fue la Ley N° 11.388 de Régimen Legal de las Sociedades Cooperativas; en el marco de esta ley se creó el Registro, Inspección y Fomento de las Cooperativas, dependiente de la Dirección de Economía Rural y Estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dicha normativa estableció los modos de organizar y administrar una cooperativa; reguló los vínculos entre la institución, el estado y sus socios, etc.

1946 y su política agraria, las cooperativas se transformaron en el ámbito de defensa frente al gobierno nacional, debido a que los objetivos de la política agraria oficial amenazaba con quitar a los productores parte de la renta y la aplicación de una reforma agraria ponía en riesgo la precaria tenencia de la tierra que explotaban. A su vez, debe sumarse la organización sindical de los peones rurales y su legislación social, entre otras medidas de política económica-social¹⁴ que fueron consideradas como perjudiciales para el cooperativismo local. Ante tal contexto, hacia 1947 se produjo la unión-convergencia de todas las cooperativas existentes bajo UCAL.

A pesar del conflicto entre el gobierno y el sector agrario, el cooperativismo algodonero y los productores que se encontraban asociados a cooperativas se vieron beneficiados con créditos bancarios a bajas tasas de intereses, con el objetivo de eliminar la figura del intermediador. Sin embargo, la política crediticia para las cooperativas del Chaco no era desconocida ya que durante los años 1937-43, el 37.5 % del crédito del total del país, se volcó a las cooperativas algodoneras del Chaco¹⁵. Tanto era el interés del gobierno en fomentar el cooperativismo, que la sucursal del Banco Nación del Chaco creó una Gerencia Departamental de Cooperativas, que intervino en controlar su funcionamiento y proporcionarles créditos.

Al continuar expandiéndose el cultivo del algodón bajo la misma estructura y sistema de comercialización es que para 1950 se registró la existencia de 28 entidades de primer grado y una de segundo grado (UCAL).

Para el movimiento cooperativo nacional y chaqueño, los años del Segundo Plan Quinquenal del gobierno peronista fueron significativos, ya que instaba a la formación de entidades cooperativas agrarias para fortalecer la producción y disminuir los costos del intermediador. Con sus discursos e ideas de «vuelta al campo» el gobierno buscaba establecer alianzas y acercarse al movimiento cooperativista. Para ello, además de suavizar su discurso, generaba facilidades para la obtención de créditos disminuyendo las tasas de interés; impulsaba el cumplimiento de la Ley 11.388¹⁶; se otorgaba a las cooperativas el carácter de entidades económico-social por su función de aumentar la producción. A la vez que hizo hincapié en la formación de cooperativas y promovió políticas que beneficiaban su funcionamiento, el gobierno peronista puso énfasis en la colonización por parte de productores y la obtención del título de propiedad de la tierra. En el caso del Chaco –que en 1951 se transformó en Provincia Presidente Perón¹⁷–,

14. Para ampliar el tema respecto del rol de las cooperativas y su relación con los gobiernos peronistas ver: Girbal Blacha, Noemí. *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955). Una interpretación histórica de sus decisiones político-económicas*. 1ed. Bernal. UNQ. 2003.; además Mateo, G. *El cooperativismo agrario en la provincia de Buenos Aires (1946-1955)*. En www.mundoagrario.unlp.edu.ar. Julio/2007. Entre otros.

15. Larramendy y Pellegrino. Op. Cit. p 57

16. En particular, durante el peronismo se impulsó la organización de cooperativas amparadas en la ley y la readecuación de las entidades existentes a lo establecido por la misma.

17. Dejaremos para otro trabajo cómo fue aplicada la política agraria peronista en el Chaco y las expropiaciones que se sucedieron. Para ampliar sobre este tema se puede consultar entre otros a Leoni de Rosciani, Ma. Silvia. *Los comienzos del Chaco provincializado (1951-1955)*; Rcia. IIGHI-CONICET. Cuadernos de Geohistoria N°26. 1992.

la fundación de colonias y la ampliación de otras serán fundamentales para la creación de nuevas cooperativas. El crecimiento de estas entidades era de tal magnitud que en 1950 reunía al 50 % de los productores algodoneiros.

Como consecuencia del impulso estatal, la nueva administración provincial creará la Comisión Consultiva de Cooperativas Agrarias, la cual tendría entre sus funciones el fomento de dichas entidades, asistencia técnica y económica, al tiempo que fiscalizaría sus actividades¹⁸. Esta nueva institución hará sus primeras armas en la intervención a la Cooperativa Min. Le Breton por cuanto presenta, en febrero de 1955, un gravísimo panorama económico-financiero. Con la posibilidad de que la misma situación estuviera ocurriendo en otras cooperativas, el Estado provincial creó la Dirección de Cooperativas, la que solo se pudo organizar pero no funcionar por cuanto tuvo dos meses de vida (julio-septiembre).

Con la caída del gobierno peronista, se reorientó la economía agraria y se dio importancia a la producción pampeana. Además, se intentó desarmar las instituciones burocráticas creadas para intervenir en el proceso de comercialización, liberalizando así toda traba del mercado interno y externo. Durante las gestiones de los interventores provinciales Corones Miguel Ángel Mascaró y Pedro Avalía, se modificaron las estructuras administrativas y se creó el Banco de la Provincia del Chaco¹⁹. Esta entidad se constituyó como un banco de desarrollo, de carácter mixto en la que UCAL fue la principal accionista privada. De este modo se daba cierta prioridad al crédito agrario.

Cuando las nuevas autoridades provinciales asumieron en 1958 (Anselmo Duca como gobernador y José Bando como Vice, por la UCRI), debieron afrontar los primeros síntomas del estancamiento algodoneiro, que en su persistencia provocó la crisis del sector entre 1965-1970, lo que generó una estrepitosa caída del área sembrada. A lo largo de este período de estancamiento y crisis, las cooperativas se manifestaron propensas a considerar que el problema estaba vinculado al sistema de comercialización y no al sistema productivo. Por ello buscaron refundar la Junta Nacional del Algodón (1958), con participación de las cooperativas y Ucal adquirió la Fábrica Nacional de Envases ubicada en Barranqueras (Chaco), entre otras estrategias, antes que avanzar en la diversificación productiva.

Otro hecho de relevancia fue que en este período se registraron los mayores niveles de socios desleales en las cooperativas, los cuales no hacían entrega total de su producción, cuestión que derivó en el aumento del desmote privado. Debido a esta situación el Estado provincial debió intervenir, refundando la Dirección de Cooperativas, propuesta realizada por el diputado provincial Julio Acosta de la UCRP. En principio esta Dirección buscó protocolizar los estatutos de las entidades existentes en la provincia, posteriormente procedió a registrarlas y finalmente se abocó a controlar lo establecido en la Ley 11.388 y a revisar las situaciones internas de las cooperativas. De

18. Ídib. P.47

19. Sobre la creación del Banco del Chaco y su aporte a la actividad cooperativa ver el Capítulo 5 de la presente obra.

las visitas y asistencias a las asambleas de las cooperativas, la dirección diagnosticó²⁰ que en las entidades existía gran cantidad de socios desleales, que las cooperativas habían mal vendido la fibra y firmado contratos leoninos con empresas acopiadoras. Asimismo comprobó que la administración económica no previó mecanismos de cobro a los socios y otorgaron créditos de modo indiscriminado que no pudieron ser cobrados por el alejamiento de esos socios. Si bien no se dispuso ninguna intervención, la Dirección de Cooperativas, actuaba como veedora del gobierno al momento en que las entidades solicitaban créditos o subsidios al gobierno para hacer frente a alguna situación especial. Una alternativa de sostenimiento fue la asistencia financiera a través del crédito oficial: nacional y provincial. Sin embargo, al paralizarse el mercado algodonero, el crédito nacional disminuyó casi en la misma proporción.

Durante 1965-70, donde la economía algodonera estuvo en crisis, fueron cerrando las cajas de ahorro de las cooperativas, las fábricas de aceite de semilla de algodón, disminuyó la actividad en las hilanderías, por momentos el desmote procesó escasa producción, etc. Todo ello llevó a que varias cooperativas, debieran despedir operarios, disminuir sus servicios y comenzar el achicamiento de sus estructuras. En este contexto de debilitamiento del cooperativismo agrícola, se produjo la irrupción en el agro local de la formación de las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH)²¹. Más allá del contexto de crisis generalizada, varias cuestiones explican su origen: la falta de respuestas concretas de las entidades cooperativas a los problemas del agro local y la pérdida del poder de negociación en el mercado algodonero; el éxito poco sostenido de las políticas desarrolladas por el Estado, y la debilidad de las entidades de representación gremial (FAA, entre otras) a la hora de canalizar los reclamos.

En este contexto, el estado provincial decidió que el dinero que quedara luego de la distribución del Fondo Algodonero (1970) fuese entregado a las cooperativas, de modo de garantizar un retorno al productor. Con el cambio de gobierno provincial en mayo de 1971, se decidió refundar la Dirección de Cooperativas. Para esto, a principios de

20. Dicho informe se reitera en los expedientes de las cooperativas, ya que al momento de formarse la Dirección con una periodicidad de tres meses se debía enviar el estado de cuenta de la cooperativa y sus socios, además de hacer entrega de la memoria y balance anual con el acta de la asamblea ordinaria y extraordinaria en caso de haberse realizado.

Estas recomendaciones se hallan en las respuestas que el gobierno provincial otorga a cada cooperativa ante el pedido de créditos excepcionales. Expedientes de Cooperativas en el Archivo Histórico de la Provincia del Chaco.

21. Si bien no es objetivo de la obra profundizar sobre este movimiento, ante la amplitud de la temática solo se establecerán los lazos que hubo o pudieron existir entre las Ligas y las Cooperativas. Para profundizar sobre este tema se puede consultar: Galafassi, Guido. «Rebelión en el campo. Las Ligas Agrarias de la Región Chaqueña y la discusión del modelo dominante de desarrollo rural (1970-1976)». En: Lázaro, Silvia y Galafassi, Guido (Comp). *Sujetos, política y representaciones del mundo rural. Argentina 1930-1975*. Op. Cit. pp. 237-295; Roze, Jorge. *Conflictos agrarios en la Argentina: El proceso liquista*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1976 y del mismo autor: *Luchas de clases en el Chaco contemporáneo*. Resistencia: Librería de La Paz, 2007; Calvo Claudia. «Memorias y representaciones sobre las Ligas Agrarias chaqueñas en organizaciones campesinas (1984-2009)». En: *Actas del VIII Congreso de Sociología Rural*; Alasru, Porto de Galinhas, 2010; entre otros.

1972 se sancionó la Ley N° 1.088²² que creó la Dirección de Promoción y Desarrollo de Sociedades Cooperativas. En opinión de la Dra. Kesselman, la Dirección de Cooperativas había entrado en una «meseta burocrática» que la volvió poco activa. Ahora, con nuevas funciones, quedó claro que el objetivo del gobierno provincial era reforzar las políticas de financiamiento, privilegiando algunos sectores, pero fundamentalmente realizando un estricto control de la administración cooperativa y finalmente intentar que las entidades puedan aplicar políticas a largo plazo.

Al margen de esto, las principales cooperativas de la provincia comenzaron, entre 1972-74, la construcción de sus plantas de silos para el almacenamiento, secado, carga y descarga de los nuevos productos que se estaban comercializando por su intermedio. Muchas de estas entidades lograron adquirir dichas plantas a través de un plan de fomento que realizó el Ministerio de Agricultura de la provincia y la Junta Nacional de Granos²³.

A partir de 1973 el gobierno nacional decidió modificar la Ley 11.388 de 1926, por considerarla obsoleta e inviable para los nuevos movimientos de la economía social. De esta manera, se sancionó la Ley N°20.337 de Entidades Cooperativas de 1973²⁴, la cual introdujo grandes cambios, no solo en la organización de las cooperativas, sino también en función de su contabilidad y modos de presentar el ejercicio social (artículos 36 al 46). La ley establecía en su artículo 81 lo siguiente: «cada cooperativa, desde su constitución y hasta la liquidación debe contar con una auditoría externa a cargo de un contador público»²⁵, obligación que generó cierta oposición entre las entidades. Se buscaba transparentar las gestiones de los Consejos de Administración. En conjunción con esta decisión, las autoridades provinciales sancionaron la Ley 1.425²⁶, que reprodujo textualmente la Ley 1.088. Es decir, dio continuidad institucional a la Dirección de Promoción y Desarrollo de Sociedades Cooperativas, incorporándole tres contadores y un asesor legal y adaptándola a la ley nacional.

Durante este período, las relaciones entre el cooperativismo y el gobierno se mantuvieron cordiales, por cuanto para las entidades el crédito agrario, principalmente del BCh, aumentó en consonancia con los lineamientos de la política financiera nacional que se manifestó en expansión y con una significativa disminución de la inflación. A pesar de ello, durante las campañas 1973-74 y 1974-75 se produjo una serie de adversidades climáticas (inundaciones principalmente) que llevó a declarar el estado de emergencia agropecuaria en más de la mitad de los departamentos de la provincia. Sin embargo, las medidas adoptadas en 1975 por el ministro de Economía, Celestino Rodrigo, significaron un aumento desmedido en los costos financieros del sistema crediticio por lo que las cooperativas agrícolas solicitaron al directorio del BCh una reducción de las deudas e intereses, más su refinanciación a más largo plazo y con intereses de fomento. El redescuento general que se les otorgó fue de \$325

22. Provincia del Chaco (1972). Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco. Ley 1.088 de 1972.

23. Las cooperativas que iniciaron en esos años la construcción de las plantas de silos fueron: La Unión y la Agrícola de Roque Sáenz Peña, la de Charata, Machagai, Santa Silvína y Villa Ángela.

24. República Argentina (1973). Boletín Oficial N° 2266, Año: LXXXI, pp. 2-6.

25. *Ibíd*em, pp. 4.

26. Provincia del Chaco (1974). Boletín Oficial N° 3679, año XVII, pp. 2-3.

millones²⁷. Si bien, esta situación ayudó a las cooperativas a continuar funcionando –ninguna estaba en condiciones de alcanzar el autofinanciamiento–, el período se caracterizó por una inflación de cerca del 300 %, por ello fue una constante en las memorias y balances las prédicas en pro del espíritu cooperativo.

Como la situación no mejoraba, días antes del golpe militar (24-03-1976), para facilitar la comercialización del algodón, el BCh otorgó un redescuento general de \$900 millones a las cooperativas agrícolas y a los desmotadores particulares, no vinculados a grandes empresas²⁸; es decir buscó favorecer la continuidad de las instituciones en un contexto turbulento y sin soluciones que se avizoraran en el corto plazo.

La política agraria para el Chaco llevada a cabo por la dictadura militar de 1976-83, dispuso que los productores y dirigentes cooperativistas se formen y especialicen; para ello se organizaron viajes por diversos países de América Latina, EEUU y Europa donde conocieron y se informaron de los métodos de producción del algodón y obtención de la fibra. La razón de ello estuvo en que los dirigentes cooperativistas, se relacionen y aprendan sobre los procedimientos, usos y costumbres de la administración de una «cooperativas algodónera eficiente», siendo el principal objetivo imitar el estilo de gestión norteamericano e implantarlo en el Chaco. Además, es recurrente hallar en las actas de las asambleas ordinarias y extraordinarias la presencia de miembros del gobierno (funcionarios y representantes del banco) que intercambiaban conceptos e ideas con los productores y dejaban entrever que una cooperativa eficiente es la que evoluciona y perdura²⁹.

Otra forma de fortalecimiento al sector fue un plan de asistencia técnica mediante la contratación de ingenieros agrónomos que se instalaron en las cooperativas y presaron desde allí su asesoramiento³⁰. Esta acción, fue monitoreada por la Dirección de Cooperativas de la Provincia³¹. Con posterioridad, estos técnicos se incorporaron a las estructuras administrativas como personal estable de las cooperativas e incluso llegaron a ser sus gerentes.

27. *Ibidem*, p. 91.

28. *Ibidem*, p. 93.

29. Cooperativa Agrícola Carlos Pellegrini de Makallé (1977). Acta de Asamblea Ordinaria de aprobación Memoria y Balance N° 41. p. 8. En: Dirección de Cooperativas de la Provincia del Chaco. Expediente de la Cooperativa Agrícola Carlos Pellegrini de Makallé.

30. A partir de que las cooperativas se consolidaron económicamente, 1930 en adelante, comenzaron a prestar diferentes servicios vinculados con profesionales: abogados, médicos, dentistas, farmacéuticos, ingenieros agrónomos, contadores, entre los más destacados. Debemos aclarar, que estos siempre estuvieron en función de la evolución de la localidad y muchas veces se suspendieron los servicios por fallecimiento, mudanza u otros motivos, de los profesionales.

31. La idea funcionó de la siguiente manera: los técnicos firmaron un contrato de prestación de servicios, que fue abonado en partes iguales entre el gobierno provincial y las entidades cooperativas que los requirieron. Las funciones de estos técnicos eran el asesoramiento en tipo y calidad de las semillas, preparación de los suelos, utilización-eliminación-manipulación de los rastros, control de plagas, técnicas de recolección. A las cooperativas se las asesoró en la mejora del desmote (ahorro de combustible, electricidad, disminución de pérdidas de material), optimización de los desechos (cascarilla, linter de semillas, tortas de prensado, deslindado de la semilla, entre otros).

Dichas transformaciones y cambios fueron acompañados de una fuerte inversión a través de créditos indexados³² a bajas tasas de interés obtenidos en el exterior para la renovación de infraestructura, adquisición de maquinarias, financiamiento de las campañas, etc. Como resultado, aumentó en la superficie cultivada y mejoró el rendimiento por hectárea; todo esto en el contexto de precios internacionales altos y rentables.

Sin embargo, la reforma financiera tuvo como consecuencia la elevación de los costos financieros, que terminaron por modificar las condiciones de rentabilidad de los distintos sectores económicos³³, incentivando así la inflación interna. En simultáneo, para 1979 se modificaron las tasas de interés afectando de modo inmediato las posibilidades de cumplir con los compromisos financieros³⁴, a lo que se sumó una caída en el precio internacional del textil, con lo cual se inició un complejo panorama para el agro local, ya que se produjo un nuevo deterioro de la rentabilidad. Todo ello trajo aparejado que productores y cooperativas cesaran los pagos, muchos quiebren, se vuelva a éxodo rural, la ejecución de hipotecas, y las prendas sobre los bienes adquiridos.

Para contrarrestar este escenario, el gobierno provincial llevó adelante dos propuestas de «contención». La primera consistía en poner en práctica una serie de medidas para reducir los costos de operación (transporte de fibra, excepción de impuestos provinciales, etc.) e implementar una moratoria. También se decidió auxiliar a algunas cooperativas en sus deudas con el BCh de modo que puedan estabilizar sus cuentas. La segunda línea de acción se desarrolló para evitar las migraciones internas y el despoblamiento del agro local, fue Prachaco, que ya se mencionó acerca de sus resultados.

Ante este contexto, se produjo una significativa caída de la superficie sembrada con algodón y la expansión de los otros cultivos, cuestión que restringió la operatoria de las cooperativas y las llevó a una situación de crisis institucional de la cual no pudieron salir.

32. Los créditos que otorgó el BCh durante este período estuvieron indexados al valor nominal del dólar, con lo cual toda variación de esta divisa repercutió en la economía chaqueña.

33. J. Larramendy y L. Pellegrino. *El algodón ¿una oportunidad perdida?* Op cit, p 106.

34. *Ibidem*, pp.604-605.

Cuadro N° 6

Evolución del Algodón en el Chaco, durante el período de estancamiento y crisis (1951-1984)

CAMPAÑAS	HAS. SEMBRADAS	HAS. COSECHADAS	RENDIMIENTO POR HA.
1951/52	440.950	423.000	676
1952/53	423.380	407.940	708
1953/54	429.880	411.360	764
1954/55	442.100	416.230	612
1955/56	446.000	406.500	696
1956/57	444.000	388.500	586
1957/58	494.400	491.000	783
1958/59	456.000	331.000	684
1959/60	423.900	330.000	621
1960/61	460.500	340.300	767
1961/62	424.400	373.800	635
1962/63	403.400	366.000	839
1963/64	399.000	361.400	649
1964/65	393.300	371.600	912
1965/66	378.000	326.000	845
1966/67	254.500	230.200	763
1967/68	184.400	179.600	813
1968/69	256.200	234.400	981
1969/70	267.000	264.800	993
1970/71	231.000	210.900	820
1971/72	250.300	242.200	630
1972/73	296.100	263.800	959
1973/74	325.200	287.470	838
1974/75	280.950	280.950	972
1975/76	228.650	226.400	1.185
1976/77	313.230	312.780	1.020
1977/78	346.240	346.240	1.384
1979/80	389.650	388.910	861
1980/81	231.000	197.750	925
1981/82	286.300	285.300	1.262
1982/83	248.850	234.250	1.063
1983/84	315.000	303.000	1.328
1984/85	287.900	282.950	1.218

Fuente: Elaboración propia en base a: Censo Nacional Agropecuario de 1937; Iñigo Carreras (1975); Gaceta Algodonera. (S/datos); Álbum Gráfico Descriptivo el Chaco (1935); Censo Algodonero de la Rep. Argentina 1935/1936. (1936), Capitanich-Ferreres, (2011), p. 244. y Min. de la Producción de la Provincia del Chaco.

CONCLUSIÓN

A partir de 1920 y hasta 1965 se desarrolló en el Chaco el ciclo algodonerero, el cual estructuró los rasgos de una economía regional primaria basada en el monocultivo y con poco valor agregado, ya nunca pudo terminar de cerrarse la cadena agroindustrial (producción-desmote-hilado-tejido-elaboración de prendas). Esta producción agrícola determinó los procesos de ocupación y en cierta medida organizó la estructura fundiaria de la región y dio origen al proceso de formación de entidades cooperativas que realizaban la venta en conjunto de la producción algodonerera con cuyo valor se agregaba, a lo sumo, el desmote de la fibra y en algunos casos la utilización de la semilla para fabricar aceite.

Quienes se dedicaban a la producción algodonerera, lo hacían de modo extensivo con escasa o nula aplicación de tecnología o fuerza motriz y sin prever el cuidado de los suelos y su posibilidad de agotamiento, por cuanto el algodón se presentaba como un recurso cuasi inagotable, que era demandado por un mercado local en expansión.

En este contexto, se consolidaron las cooperativas agrarias, que se transformaron en las principales entidades de referencia de las localidades donde funcionaban. No obstante, estas entidades, por las características de sus socios, eran altamente dependientes de la ayuda crediticia del Estado e incapaces de solventar por sí mismas los gastos de siembra, cosecha y desmote de algodón.

Sin embargo, este crecimiento dinámico comenzó a detenerse en la década de 1950. La disminución del consumo de producción de fibra de algodón, la profundización de la estructura de concentración vertical de la industria, el paulatino deterioro en la calidad de la fibra, las políticas monetarias y macroeconómicas, entre otras razones, condujeron a una profunda crisis productiva y a todo un sector de primera industrialización de dicha producción que no logró nunca recuperarse.

Percibidos los efectos de la crisis algodonerera, el gobierno provincial se abocó a paliar sus efectos y acercar alternativas. Para ello se dio significativo impulso a la diversificación agrícola y tecnificación del agro; sancionó la ley que recreaba la Junta Nacional del Algodón; buscó estimular las agroindustrias locales; fomentó el crédito oficial hacia la mecanización, la rotación hacia nuevos cultivos, la instalación de nuevas plantas de acopio y el desarrollo de la industria textil local de fabricación de telas y de las confecciones, entre otras estrategias de solución.

A pesar de los indicadores productivos, las entidades cooperativas sostuvieron que dichos problemas no eran nuevos y que el inconveniente se presentaba dentro del mercado algodonerero, donde la concentración de la demanda actuaba sistemáticamente para bajar los precios. Por esta razón, en su generalidad, las cooperativas decidieron continuar con las operatorias y no plegarse a las estrategias generadas desde el Estado. Otra razón por la cual las entidades cooperativas no pudieron adoptar las propuestas

gubernamentales fue que hacia 1960 las unidades productivas algodoneras de menos de 25 ha representaban el 77,8 % del total de las tierras dedicadas al cultivo; es decir, la estructura productiva todavía descansaba en el minifundio, y eran estos productores los que se vinculaban a las cooperativas. Encarar un proceso de adaptación agrícola, que demandaba gran inversión en maquinaria, para productores cuya capacidad de capitalización era extremadamente limitada, constituía una empresa inviable. Ante esta situación solo tenían dos opciones: abandonar el campo buscando en los pueblos o ciudades la posibilidad de mejorar su situación o persistir y mantener el volumen de producción anterior para conservar su parcela de tierra (fuera propietario, arrendatario o tenedor precario) y afianzarse en el monocultivo algodonero³⁵.

Ya transcurrida la década del 70 y en un contexto de gobierno dictatorial, se impulsaron dos acciones para hallar una solución al problema agrario del Chaco: la primera, desarrollar una amplia política crediticia acorde con los nuevos tiempos de la internacionalización de la economía chaqueña y la segunda, realizar una reforma agraria que tuviera como finalidad extender las superficies cultivadas, estandarizarla en funcional de los requerimientos del mercado y volcar el «nuevo algodón» al mercado externo. En este sentido, las cooperativas desempeñaron un rol clave dentro del proceso de modernización del agro local, por cuanto al ser transformadas en empresas exitosas, evitarían la politización de los productores³⁶ y orientarían a través de dichos canales la comercialización de la producción algodonera. Este plan, logró funcionar mientras las condiciones internacionales mantuvieran bajas las tasas de interés. Sobre el fin de la década, el cambio en el escenario económico internacional dio inicio a una nueva etapa de crisis agraria, vinculada esta vez al endeudamiento y no tanto a razones productivas.

Si bien las cooperativas pudieron modernizar sus equipos industriales, ampliar su planta de empleados, mejorar la calidad del desmote e incluso aumentar los servicios que prestaban, todo fue posible gracias a una fuerte inversión crediticia fomentada por el Estado, cuestión que terminó por complejizar la situación financiera y patrimonial de las cooperativas.

Los años que siguieron fueron testigos de una lenta decadencia del sistema cooperativo en general. Algunas de las causas de esta declinación fueron las deudas impositivas, las bancarias y con acreedores privados; los períodos inflacionarios y cambios monetarios; las transformaciones en la producción y su estructura agraria y finalmente, el aumento del socio desleal. A pesar de que hubo políticas de

35. Nadal, Stella. (1987). *Las condiciones de trabajo en las zonas rurales. El trabajador de temporada en el Chaco. La cosecha de algodón*. Resistencia: Mtro. de Gobierno, Justicia y Educación Provincia del Chaco, p. 53.

36. A principios de los años 70 surgieron en el Chaco y en todo el Litoral argentino, las Ligas Agrarias que buscaron elevar reclamos sectoriales y reivindicativos a los gobiernos provinciales y nacionales. Estas instituciones tuvieron una impronta política muy marcada que generó a partir de 1974, que sean perseguidos sus líderes y desarticuladas sus acciones. Evitar que los productores se involucren en política y sean influenciados en ideologías peronistas y marxistas era el objetivo del gobierno militar. El cooperativismo, institución apartidaria, les garantizaba eso.

desendeudamiento y estímulo, el movimiento cooperativo nunca pudo recuperar su fuerza e importancia y continuó funcionando lánguidamente, vinculado a los pequeños productores. Este contexto ha impulsado nuevas líneas de trabajo orientadas al análisis de las cooperativas como empresas, es decir que estudian las decisiones gerenciales desde nuevas lógicas de observación.

BIBLIOGRAFÍA

- BARSKY, Osvaldo y GELMAN, Jorge. (2001). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta finales del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial Grijalbo.
- BECK, Hugo. (1989). «La Provincia del Chaco durante el Gobierno de Anselmo Zolio Duca (1958-1962)». Cuadernos de Geohistoria Regional, n° 21. Resistencia: IIGHI-Conicet.
- BESIL Antonio. (1979). *Evolución histórica de la Actividad Algodonera en la República Argentina y en la Provincia del Chaco*. Resistencia: FCE-Unne.
- BRUNIARD, Enrique. (1976). «El Gran Chaco Argentino. Ensayo de interpretación geográfica». Revista Geográfica N° 4. Resistencia: Fac. Humanidades-Unne.
- BRODESOHN, Víctor; Slutzky, Daniel y Valenzuela, Cristina. (2009). *Dependencia interna y desarrollo: El caso del Chaco*. Resistencia: Librería de la Paz.
- CARLINO, Alicia. (2008). *Economía Provincial y financiamiento público: El Banco de la Provincia del Chaco: 1956-1980*. Buenos Aires: Ed. Cooperativas.
- CAPITANICH, Jorge, Ferreres, Orlando. (2011). *El Chaco, su historia en cifras*. Resistencia. Ed. Librería de la Paz.
- GALAFASSI, Guido (Comp). (2004). *El Campo Diverso. Enfoques y perspectivas de la Argentina Agraria del siglo XX*. Bernal: UNQ.
- GIRBAL-BLACHA, Noemí. (2004). «Opciones para la Economía agraria del gran Chaco argentino». En Galafassi, Guido (Comp). *El Campo Diverso. Enfoques y perspectivas de la Argentina Agraria del siglo XX*. Bernal Editorial: UNQ, pp.185-215.
- (1998). *Ayer y hoy de la Argentina Rural. Gritos y susurros del poder económico (1880-1997)*. Buenos Aires: REUN.
- GUY, Donna. (2000). «El Rey Algodón. Los Estados Unidos, la Argentina y el desarrollo de la industria Argentina». Recuperado de: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar>
- IÑIGO CARRERAS, Nicolás. (1975). «La estructura de la región algodонера chaqueña, su génesis y un análisis particular de la situación de conflicto. Las huelgas de 1934 y 1936». Instituto Di Tella. Inédito.
- LARRAMENDY, Juan C. y Pellegrino, Luis A. (2005). *El Algodón. ¿Una Oportunidad Perdida?* Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- LÁZZARO, Silvia. (2005). «El Estado y las políticas agrarias: concepciones y estrategias en el contexto de crisis de hegemonía de la clase dominante» (1955-1969). En Lázzaro, Silvia y Galafassi, Guido (comp.) *Sujetos, política y representaciones del mundo rural. Argentina 1930-1975 (pp. 165-235)*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI Iberoamericana.
- MANOILOFF, Raúl. (2001). *El cultivo del algodón en el Chaco entre 1950 y nuestros días. La etapa de crisis*. Resistencia: Meana Impresores.
- MOGLIA, Leandro. (2010). *Poder Público y Cooperativismo Agrícola en el Territorio Nacional del Chaco. Del auge algodonero a*

- la Provincialización». En Mari, Oscar, Mateo, Graciela y Valenzuela, Cristina (Comp). *Territorio, poder e identidad en el agro argentino*. Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 11-25.
- (2011). «Reacción de las Cooperativas Algodoneras Chaqueñas frente a la Política Agraria Nacional (1940-1951)». En Poggi, Marina, Carreras, Ximena y Muzlera, José (Comp). *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)*. Buenos Aires: Ed. Ciccus, pp. 89-111.
- (2011). «Las cooperativas agrícolas chaqueñas en la cornisa (1957 -1962)». En Ruffini, Martha y Blacha, Luis (Comp). *Burocracia, tecnologías y agro en espacios marginales*. Rosario: Prohistoria Ediciones, pp.141-158.
- (2012). «Política Agraria del Primer Peronismo. Objeciones y anhelos de las cooperativas agrícolas del Chaco». En Leoni, María Silvia y Solís Carnicer, María del Mar (Comp). *La Política en los espacios subnacionales. Provincias y Territorios en el nordeste argentino (1880-1955)*, Rosario: Prohistoria Ediciones, pp. 253-265.
- (Octubre de 2009). «Las cooperativas Agrícolas del Chaco y sus relaciones con el poder político local. 1940-1960». Mesa temática llevada a cabo XII Jornadas Interescuelas/ Departamentos de Historia. Uncoma. San Carlos de Bariloche, Argentina.
- (Octubre de 2012). «Crisis del sistema cooperativista agrícola del Chaco. Respuestas de los productores y surgimiento del free rider». Simposio llevado a cabo en III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica. CLADHE - AAHE - UNCo. San Carlos de Bariloche, Recuperado de: <http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/iii-cladhe-xxiii-jhe/ponencias/Moglia.pdf>.
- (Mayo de 2013). «El Estado chaqueño y su interés por el cooperativismo agrícola (1951-1970)». Simposio llevado a cabo X Jornadas Nacionales y II Internacionales de Investigación y Debate. Cear-UNQ. Bernal.
- NADAL, Stella. (1987). *Las condiciones de Trabajo en las zonas rurales. El trabajador de temporada en el Chaco. La Cosecha de Algodón*. Resistencia: Mtro. de Gobierno, Justicia y Educación Provincia del Chaco.
- OSUNA, Lilia Juanita. (1977). «El Chaco y su población 1895-1970». En *Folia Histórica del Nordeste* N° 2, (pp.101-126), Resistencia.
- ROFMAN, Alejandro. 2001). *Desarrollo regional y Exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina Contemporáneas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- (2005). «Las transformaciones regionales». En Suriano, J. *La dictadura y la democracia (1976 -2001)*. *Nueva Historia Argentina*. Tomo X, Buenos Aires: Ed. Sudamericana, pp.331-376.
- y Romero, Luis Alberto. (1998). *Los Sistemas Socio-Económicos y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- ROZE, Jorge. (2007). *Luchas de clases en el Chaco contemporáneo*. Resistencia: Librería de La Paz.
- (1972). *Conflictos agrarios en la Argentina: el proceso liguista*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- VALENZUELA, Cristina. (1999). «Dinámica agropecuaria del nordeste argentino (1960-1998)». En *Cuaderno de Geohistoria Regional* N° 38. Resistencia: IIGHI-Conicet.
- y SCAVO, Ángel. (2009). *La trama territorial del algodón en el Chaco. Un enfoque multiescalar de espacios en transición*. Buenos Aires: La Colmena.
- VALENZUELA, Cristina y MARI, Oscar. (2017). *Territorio Algodonero. Proceso de Construcción de la identidad socio productiva vinculados al algodón en el Chaco*. Vicente López, Ed. La Colmena.

Capítulo II

Expansión de la frontera agropecuaria. La sojización del Chaco

Lucas Gómez Tonsich

INTRODUCCIÓN

En las postrimerías del siglo XIX, la región chaqueña se incorporó de forma accesoria al quehacer productivo nacional como proveedora de ciertos insumos forestales necesarios, aunque no por ello imprescindibles, para el esquema agroexportador vigente desde mediados de ese siglo. La ocupación del territorio y la expansión de la producción con miras al comercio se dieron en base a la explotación de los bosques nativos con el objeto de obtener durmientes para el tendido de vías férreas, así como tanino para el curtido de cueros. Actividades ambas ligadas de forma subsidiaria a la exportación de productos primarios con destino a los mercados de ultramar.

Hacia la década de 1870 comienza la colonización merced a la derrota de los últimos focos de resistencia indígena y a la conformación del Territorio Nacional. La llegada de inmigrantes europeos y pobladores de otras provincias permitió la puesta en actividad de nuevas explotaciones agrícolas al tiempo que la producción de algodón adquiría importancia. La introducción en la región de esta fibra vegetal se dio hacia la década de 1890, pero fue recién con el estallido de la Primera Guerra Mundial que tuvo un gran impulso por el alza en el precio de las materias primas. Inicialmente su producción se orientó al mercado exterior en sintonía con el proyecto económico imperante; pero tras el cierre del comercio mundial y la baja de las cotizaciones en la década de 1930 supo reorientarse para abastecer a la incipiente industria textil doméstica que estaba conformándose por entonces.

Con el agotamiento de la industrialización sustitutiva de baja complejidad¹ en la segunda mitad del siglo XX se asistió al estancamiento del sector algodonero lo cual llevó

1. El modelo de industrialización sustitutiva fue propuesto por la Cepal en las décadas de 1950 y 1960, con el objetivo de reemplazar las manufacturas importadas por bienes producidos localmente. En el caso argentino dicho proceso estuvo dividido en dos etapas, una inicial entre las décadas de 1930 y 1950 enfocado en la provisión de bienes de consumo de demanda final –ISI sencilla– y a partir de la década de 1960 se avanzó en la producción de bienes de capital e insumos intermedios –ISI compleja–.

a los productores a incorporar nuevos cultivos que suplementaran sus menguados ingresos. La desindustrialización experimentada, tanto a nivel local como a nivel nacional, desde la década de 1970 significó un nuevo reto para aquellos productores, así como la irrupción de nuevas modalidades de explotación de la mano del cultivo de la soja. En tal sentido debe señalarse la descentralización y especialización de los actores de la cadena de valor agrícola en un entramado de servicios y contratos conocido como «agronegocio» o «*agrobussines*», en otros términos, agricultura sin agricultores.

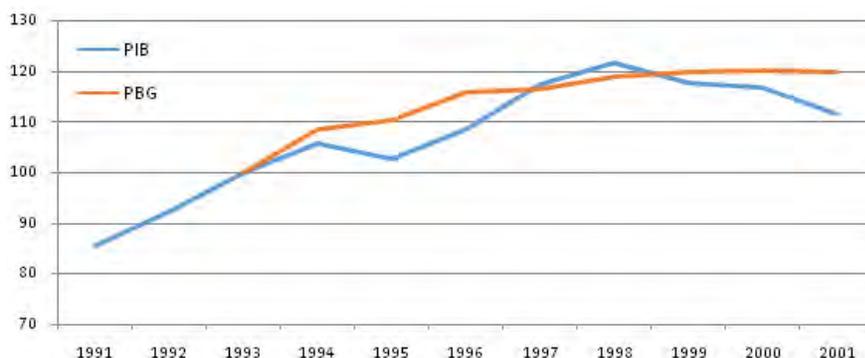
La marginalidad y subsidiariedad de la producción chaqueña la condenó a encontrarse sometida a las vicisitudes de la economía nacional, así como a reconfigurar su matriz productiva en repetidas oportunidades a lo largo de su historia. El ciclo de la soja no es más que el extremo de una larga serie de reconfiguraciones en la explotación primaria local que puede ser rastreada hasta finales del siglo XIX.

En las siguientes páginas se abordará, teórica y empíricamente, las características de la economía argentina hacia fines del siglo XX y los efectos que el régimen de Convertibilidad tuvo sobre la producción, especialmente la de bienes comercializables internacionalmente. Esto nos permitirá adentrarnos en las transformaciones que se sucedieron en la producción agropecuaria a raíz de la apertura económica iniciada por entonces. Teniendo en cuenta estos factores analizaremos el impacto que la desindustrialización tuvo en la economía chaqueña y explicaremos cómo fue posible que la producción primaria se virara de la exportación de algodón hacia la de soja. En el apartado final se mencionarán las consecuencias económicas y sociales más significativas que tuvo el proceso.

A partir de los datos disponibles pueden mencionarse distintas etapas en la evolución económica –ver gráfico 1–. Tras la crisis hiperinflacionaria de 1989, identificamos una etapa de recuperación caracterizada por altos niveles de crecimiento a los cuales contribuyeron la renegociación de la deuda externa y la entrada de capitales por la mayor liquidez mundial. Este *boom* económico se vio interrumpido por la moratoria mexicana de su deuda soberana hacia 1994 la cual revirtió los flujos financieros originando una breve contracción en la actividad económica argentina. Superado el trance, el país volvió a crecer a un ritmo más moderado en los años 1996 y 1997 para luego iniciar una lenta y prolongada declinación que culminaría con la salida de la Convertibilidad hacia el año 2001. Tras el abandono del régimen cambiario, se retornó a la senda del crecimiento con una marcada recuperación del nivel de actividad a partir del año 2002.

Gráfico N° 1

Evolución de Argentina y Chaco (1991-2001). Producto Interno Bruto (PIB) y Producto Bruto Geográfico (PBG) a precios constantes. Índice 1993 = 100



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (IN-DEC) y del Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria).

Sin embargo, señalemos que la comparación de la pauta nacional con la evolución de la economía provincial muestra un comportamiento levemente superior de la economía chaqueña. Los ciclos fueron menos intensos a nivel local de forma que, hacia 2001, el PBG provincial se situaba 7 % por encima del PIB nacional tomando 1993 como base².

TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LA ARGENTINA

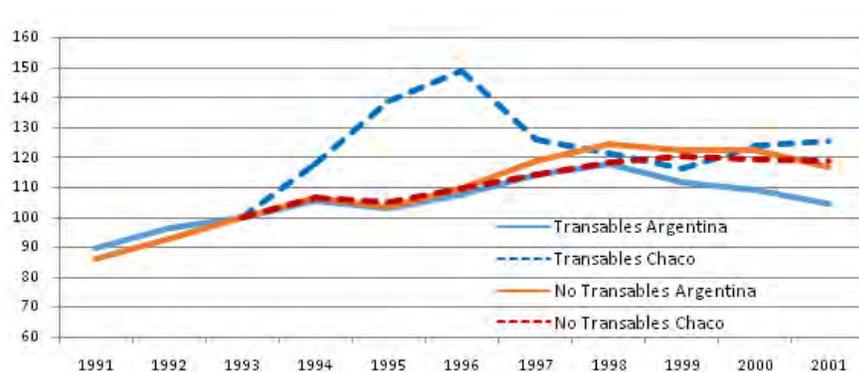
Simplificando el escenario al extremo, puede dividirse a la economía argentina en dos sectores, uno dedicado a la elaboración de productos exportables al que llamaremos sector transable, y otro dedicado a la producción de bienes no exportables que llamaremos sector no transable. Si a su vez el país se encuentra en déficit comercial, como Argentina a finales de la década de 1980, la apertura de su economía requiere desplazar la producción desde los bienes no transables hacia la de transables y depreciar el tipo de cambio real como forma de revertir ese desequilibrio. Pero en el caso de una economía semi-industrializada del tipo de sustitución incompleta, la combinación de liberalización comercial y apreciación del tipo de cambio acelera la productividad en el sector transable en respuesta al *shock* externo, como se observó en la Argentina en la década de 1990³.

2. Más precisamente en 2001 el índice con base en 1993 del PIB era de 112 y del PBG 120.

3. La Ley 23.928 de Convertibilidad del austral sancionada el 27 de marzo de 1991 estableció un tipo de cambio fijo entre el austral y el dólar, así como la prohibición al Banco Central de emitir moneda sin respaldo en divisas. Como la inflación se mantuvo, durante varios meses el valor en dólares de los productos locales se encareció tornándolos menos competitivos internacionalmente.

Gráfico N° 2

Evolución Sectorial Argentina y Chaco (1991-2001). Valores Agregados Brutos Sectoriales a precios básicos. Índice 1993 = 100



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC) y del Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria).

El modelo de dos sectores tampoco contempló el rol jugado por la tecnología. La apertura comercial genera un *shock tecnológico* que se traduce en una obsolescencia instantánea del *stock* de capital existente, esto es maquinarias y equipos que de pronto resultan antieconómicos; de manera que los sectores productivos que operaban con métodos atrasados al amparo de una economía otrora protegida y cerrada, deben enfrentar repentinamente la competencia de productos importados situados en la frontera tecnológica de sus respectivos rubros.

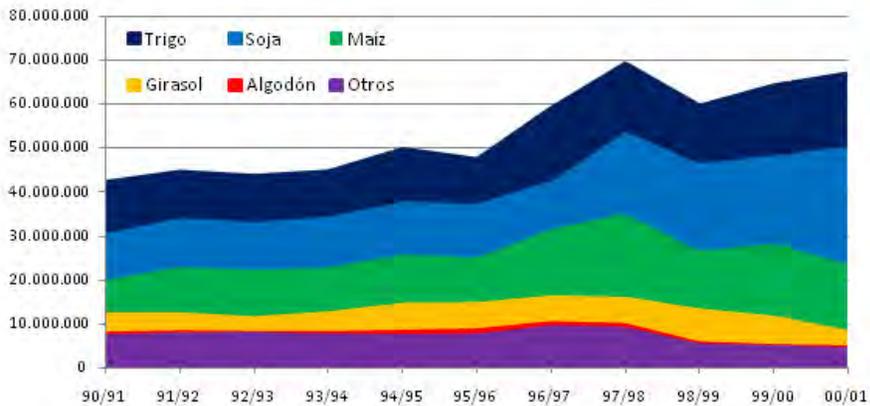
LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN LA ARGENTINA

Como se apuntó al comienzo, la apertura comercial que caracterizó al régimen de convertibilidad pretendía promover el crecimiento económico por vía de incrementar la movilidad tanto de los factores de la producción como de los bienes mismos. En tal sentido se asumía la existencia de beneficios económicos alcanzables a partir de las oportunidades brindadas por el acceso a mercados más amplios.

En ningún ámbito tales oportunidades fueron más claras que en la agricultura, donde el crecimiento fue excepcional en términos tecnológicos, productivos y de exportaciones. El desempeño agrícola estuvo entre los más dinámicos de la economía (ver gráfico 3), con tasas ininterrumpidas de crecimiento que posibilitaron mantener la aportación del sector agroindustrial en torno al 30% del PIB.

Gráfico N° 3

Producción de los principales cultivos en Argentina. Campañas 1990/91 a 2000/01. En toneladas



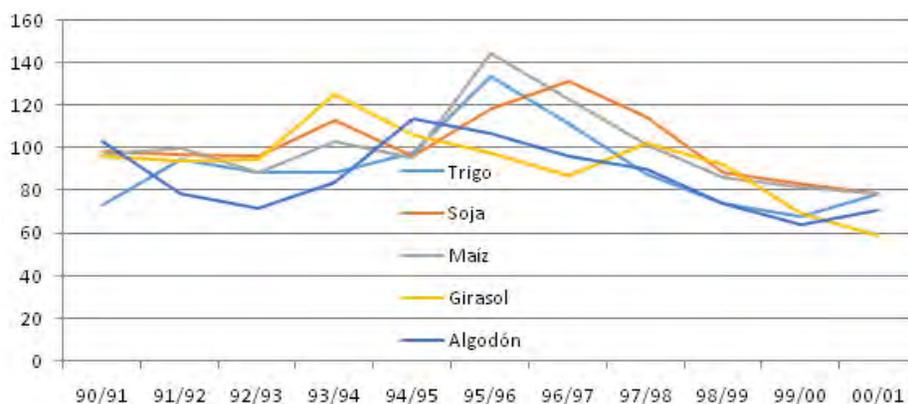
Fuente: elaboración propia con datos del SIIA (MAGyP).

La producción agrícola total se incrementó más del 60 % desde la campaña 1990/91 hasta 1997/98, un crecimiento significativo si se tiene en cuenta que la producción primaria total lo hizo un 16 % y la economía en su conjunto un 36 % hasta ese momento. Sin embargo, la expansión se dio, al menos hasta comienzo del nuevo siglo, en el contexto de un descenso generalizado de los precios internacionales, como lo muestra el gráfico 4. Por lo que el sector no pudo aprovechar de forma completa el potencial que significaba la apertura económica. A pesar de ello, las exportaciones de productos agrícolas no transformados y de manufacturas de origen agropecuario se potenciaron a partir del crecimiento en la producción y la productividad. En los años considerados, su valor se duplicó⁴.

4. Pasando de 3399 y 4663 millones de dólares respectivamente en 1990, a 6603 y 8762 respectivamente en 1998.

Gráfico N° 4

Cotización de los principales cultivos. Índice de precios internacionales 1989/90 = 100



Fuentes: elaboración propia con datos del USDA Market News.

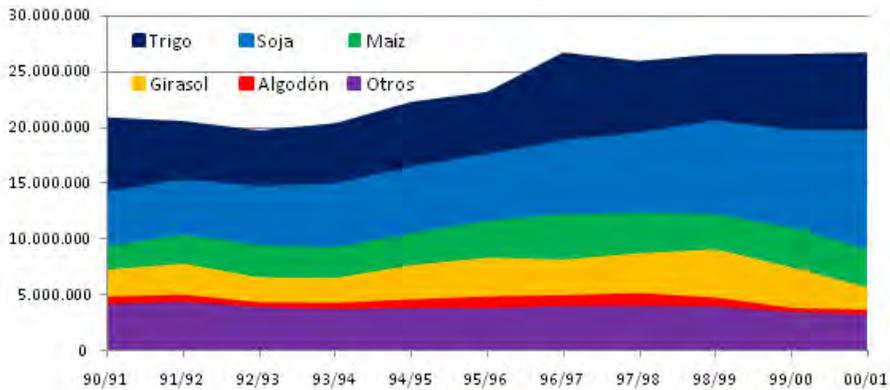
Este dinamismo agrícola, maicero y sojero particularmente⁵ fue posible por la reducción de aranceles de importación que propició un cambio tecnológico al permitir incorporar nuevos equipamientos. Asimismo posibilitó un mayor uso de agroquímicos y el empleo de nuevas prácticas agronómicas como la siembra directa por ejemplo. Estos cambios contribuyeron tanto a la expansión de la frontera agrícola –ver gráfico 5–, como al aumento de los rendimientos gracias a los avances en la adaptación y resistencia de los cultivos a las nuevas zonas –ver gráfico 6–.

Si tomamos como ejemplo la producción de granos, entre las campañas 1990/91 y 1996/97 la superficie de los principales cultivos de cereales y oleaginosas aumentó, pasando de 19 117 millones de hectáreas a 25 456, es decir, un incremento del 33 %, mientras que se produjo un aumento de los rendimientos del 7 % como consecuencia de la incorporación de capital y la adopción de cambios tecnológicos en las explotaciones.

5. La producción conjunta de soja y maíz pasó del 52% de la producción agrícola total en la campaña 1990/91 al 64% en la campaña 2000/01.

Gráfico N° 5

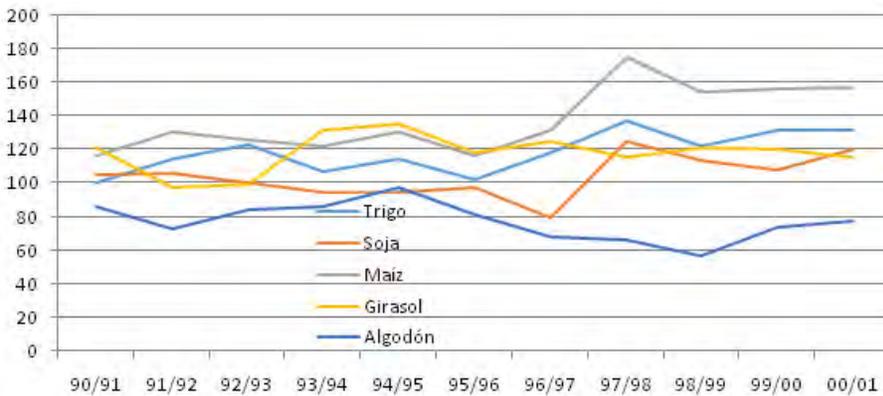
Área sembrada de los principales cultivos en Argentina. Campañas 1990/91 a 2001/02. En hectáreas



Fuentes: elaboración propia con datos del SIIA (MAGyP).

Gráfico N° 6

Rendimiento de los principales cultivos Argentina. Índice de rendimiento Campaña 1989/90 = 100



Fuentes: elaboración propia con datos del SIIA (MAGyP).

Para sintetizar. Aunque a nivel global las políticas económicas durante el régimen de Convertibilidad fueron perjudiciales para la producción de bienes transables dada su menor competitividad, en el caso de las actividades primarias, la incorporación de tecnología propició incrementos en la productividad de las explotaciones agropecuarias que permitieron aumentar la producción a pesar del descenso en los precios internacionales. En este contexto es posible comprender los avatares de la agricultura en el Chaco, para lo cual conviene puntualizar las características de la provincia.

CARACTERIZACIÓN DE LA PROVINCIA DEL CHACO

El cuadro 1 toma muestra una aproximación a la dotación de recursos productivos de una región a partir de la distribución de su territorio, en cuyo caso la Provincia de Chaco con una superficie de 99 633 km² representa menos del 3 % del territorio nacional. Asimismo la distribución poblacional puede tomarse como un acercamiento a la dotación de mano de obra, por lo que los habitantes de Chaco constituyeron también menos del 3 % de la población argentina entre 1993 y 2001. Sin embargo, uno de los aspectos remarcables está dado por la escasa relevancia que su economía alcanzó a nivel nacional. De acuerdo con los datos disponibles surge que el producto bruto geográfico (PBG⁶) de la provincia osciló en el 1 % del producto interno bruto (PIB⁷) del país entre 1993 y 2001. Consecuentemente el PBG *per cápita* provincial para el caso chaqueño estuvo por debajo del 50 % del PIB *per cápita* nacional.

Cuadro N° 1

Indicadores provinciales. En porcentajes

	<u>1993</u>	<u>2001</u>
<u>Población / Población Total</u>	<u>2,58</u>	<u>2,67</u>
<u>Superficie / Superficie Total</u>	<u>2,65</u>	<u>2,65</u>
<u>PBG / PIB</u>	<u>1,15</u>	<u>1,24</u>
<u>PBG per cápita / PIB per cápita</u>	<u>44,72</u>	<u>46,45</u>

Fuentes: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC), Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria) y Secretaría de Provincias (Ministerio del Interior).

Como se apuntó anteriormente, a pesar de esta relativa insignificancia, el desempeño de la economía provincial fue ciertamente más satisfactorio durante la etapa estudiada, especialmente en los momentos de crisis; tal lo hemos visto en el gráfico 1. Mientras la crisis de 1995 significó una retracción de casi 3% en el PIB nacional, la economía chaqueña continuó creciendo, aunque a un ritmo menor⁸. A su vez, el fin de la Convertibilidad también afectó a la provincia, aunque en menor medida. Entre 1998 y 2001, el PIB argentino acumuló una merma de casi el 5% mientras que el PBG chaqueño creció en un 3%⁹. De manera que, en

6. Es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una provincia en un período determinado. Es un indicador sintético del esfuerzo productivo realizado en el territorio provincial.

7. Es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una nación en un período determinado. Es usado como una medida del bienestar material de una sociedad.

8. Entre 1994 y 1995 el crecimiento del PBG del Chaco pasó del 8 % al 2% mientras que el PIB de la Argentina pasó de un crecimiento del 6% a una caída del -3%.

9. El PIB pasó de \$ 288123 millones en 1998 a \$ 235236 millones en 2001, en tanto que el PBG fue de \$ 3245 a \$ 3093 respectivamente.

el caso del Chaco, el crecimiento fue mayor en 7 puntos porcentuales que el nacional¹⁰, al tiempo que las oscilaciones fueron menos pronunciadas y la expansión mucho más suave. Esta discrepancia radica en las diferencias morfológicas al interior de cada estructura económica, como lo explicaremos a continuación.

Cuadro N° 2

Estructura sectorial del producto. En porcentajes

	ARGENTINA		CHACO	
	1993	2001	1993	2001
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	6	6	8	10
Explotación de minas y canteras	2	2	0	0
Industrias manufactureras	18	15	8	7
Bienes Transables	25	23	16	17
Suministro de electricidad, gas y agua	2	3	2	2
Construcción	6	5	4	5
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	15	13	15	14
Hoteles y restaurantes	3	3	1	1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7	9	6	7
Intermediación financiera	4	6	2	2
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	16	16	23	22
Administración pública y defensa. Planes de S.S. de afiliación obligatoria	7	6	13	12
Enseñanza, servicios sociales y de salud	9	9	12	13
Otras actividades de servicios comunitarias sociales, personales y hogares privados con servicio doméstico	6	6	6	5
Bienes no Transables	75	77	84	83

Fuentes: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC) y del Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria).

El cuadro 2 profundiza en la composición sectorial del producto y hace evidente el contraste en los perfiles productivos de ambos distritos. Por una parte, en 1993, en el Chaco, la producción de bienes transables tenía un peso relativo inferior si se la compara con la Nación –9 puntos porcentuales menos–. Dicha diferencia se explica fundamentalmente por el menor desarrollo de la industria manufacturera (menos de la mitad que

10. Entre 1993 y 2001 el crecimiento acumulado fue del 12% para la Argentina y del 19% para el Chaco.

su contraparte nacional). Este hecho será clave para entender el ulterior desarrollo provincial, cuando analicemos la *performance* de la economía provincial en general y de la producción sojera en particular.

CAMBIOS EN EL ENTRAMADO PRODUCTIVO PROVINCIAL

Una vez analizados los rasgos estructurales de la economía provincial, es posible avanzar en la dinámica de las transformaciones productivas teniendo como marco de referencia el país en su conjunto. Al igual que lo apuntado precedentemente sobre los cambios en la morfología de la economía nacional, la implementación del régimen de convertibilidad también trajo aparejadas mutaciones en el entramado productivo local que conviene tener en cuenta para ver su incidencia sobre la producción primaria, especialmente en la actividad algodonera.

El cuadro 3 compara los cambios operados en la economía provincial con las tendencias nacionales descritas anteriormente de lo cual surge que, aunque en el Chaco la actividad económica evolucionó a una tasa menor que la media nacional -9% y 12% respectivamente-, la apertura comercial combinada con la apreciación del tipo de cambio no derivó en un trasvasamiento de la producción hacia actividades de servicio resguardadas de la competencia externa. Por el contrario, los sectores productores de bienes mostraron un comportamiento más dinámico que el promedio del país -25% y 6% -, con lo cual la evidencia empírica se ajusta al modelo de dos sectores tal y como se abordó en el apartado anterior.

CUADRO N° 3

Evolución sectorial del producto. Variación anual promedio en porcentajes

	ARGENTINA	CHACO
	1993/01	1993/01
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2	6
Explotación de minas y canteras	4	7
Industrias manufactureras	-2	0
Bienes Transables	-0	3
Suministro de electricidad, gas y agua	5	5
Construcción	-4	2
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	-2	-1
Hoteles y restaurantes	2	1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3	4
Intermediación financiera	4	0
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1	2

	ARGENTINA	CHACO
	1993/01	1993/01
Administración pública y defensa. Planes de S.S. de afiliación obligatoria	-0	1
Enseñanza, servicios sociales y de salud	2	3
Otras actividades de servicios comunitarias sociales, personales y hogares privados con servicio doméstico	1	-1
Bienes no Transables	1	1

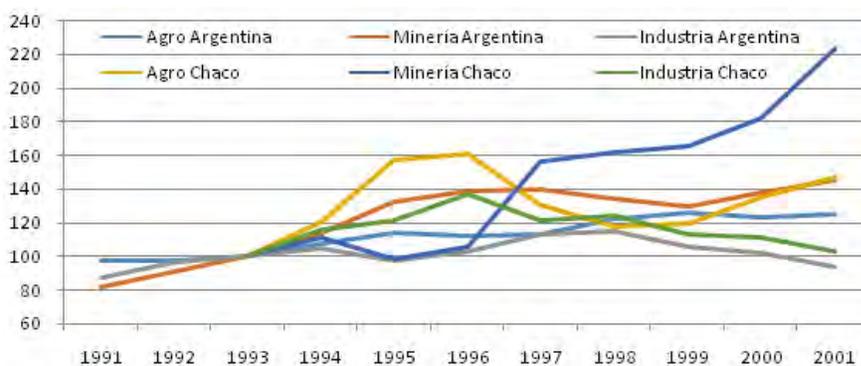
Fuentes: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC) y del Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria).

Por su parte, en el gráfico 7, puede verse el significativo crecimiento evidenciado en la industria manufacturera –10 %– que supo mantener un ritmo de expansión en medio del proceso de desindustrialización que aquejaba al país. También corresponde resaltar la importante ampliación que experimentó el sector primario –56 %– dentro de la producción de bienes, llegando a duplicar el aumento a nivel nacional –26 %–.

Sintetizando, vemos aquí que la economía provincial se comportó de una forma mucho más consistente con el modelo teórico de los dos sectores presentados. Por lo que el sector primario estuvo en condiciones de sacar provecho de las circunstancias.

GRÁFICO N° 7

Evolución del sector transable en Argentina y Chaco (1991-2001). Índice 1993 = 100



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC) y del Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria).

LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN LA PROVINCIA DEL CHACO

Históricamente la región chaqueña tuvo un papel secundario como espacio periférico esencialmente agrario destinado a completar la canasta agrícola nacional. El territorio del Chaco se caracterizaba por no suministrar aquellos productos básicos de exportación que conformaban la estructura agropecuaria dominante en el país, más bien presentaba cierta heterogeneidad interna en cuanto a la presencia de algunas producciones «pampeanas». En efecto, se producía girasol y maíz –pero en condiciones de marginalidad dadas las características del medio geográfico–, al mismo tiempo que algodón, tabaco o la forestación, actividades para las cuales la región efectivamente presentaba ventajas comparativas.

A pesar de esta dispersión, era el algodón el que concentraba la mayor parte de la actividad productiva en la región. La planicie centro-chaqueña constituía el eje del monocultivo que abarcaba al 90 % de la superficie agrícola, en explotaciones de 30 ha en promedio. El núcleo algodonero por excelencia comprendía desde Villa Ángela a Quitilipi y Sáenz Peña; disminuía paulatinamente hacia el oeste debido a la aridez. El período de mayor expansión del sector se dio antes de 1947.

Como se ha visto en el capítulo anterior, hacia fines de la década de 1960 se registró una crisis temporal marcada por precios insuficientes, aumento en el costo de los insumos e incremento de las cargas impositivas y sociales, que deprimieron el ingreso agropecuario «hasta límites insostenibles [imposibilitando] las inversiones necesarias para acceder a tecnología». Pero esta situación cambió radicalmente hacia la década de 1990.

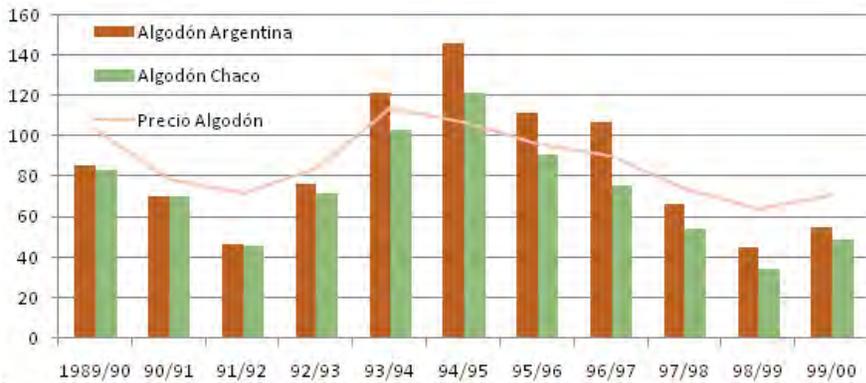
DE LA «PRIMAVERA ALGODONERA» A LA SOJIZACIÓN

Con la instauración del régimen de Convertibilidad, el agro chaqueño participó del auge en la producción primaria asociado a la apertura económica (ver gráfico 9). Tal es así que, hacia mediados de la década, el sector algodonero tuvo un importante desarrollo gracias al alza en los precios internacionales y a la demanda de materias primas por parte de la industria brasileña. Ello impulsó la reconversión de la actividad a través de la incorporación de nuevas tecnologías y la modernización de maquinarias y equipos tanto en la cosecha del algodón en bruto como en su desmotado¹¹. Sin embargo, a partir de 1998 se inició una etapa crítica debido a las dificultades climáticas y la caída de los precios internacionales, que generaron un endeudamiento generalizado de productores y desmotadoras. En este contexto se inscriben los desplazamientos hacia la soja, cultivo que requería un paquete tecnológico relativamente más barato.

11. El desmotado consiste en la separación de la fibra de algodón de las vainas y sus semillas. Tradicionalmente esta actividad era efectuada por cooperativas conformadas por los propios agricultores, pero el cierre de las industrias nacionales llevó a su reemplazo por grandes empresarios extra-regionales.

GRÁFICO N° 8

Producción comparada en Argentina y Chaco. Índices de producción y precios Campaña 1989/90 = 100

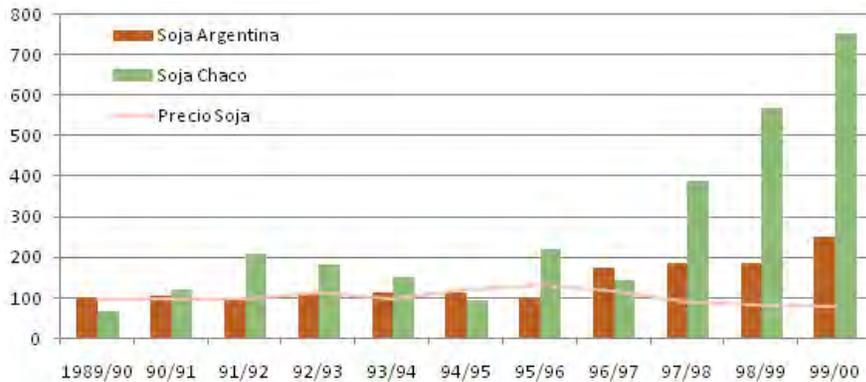


Fuentes: Elaboración propia con datos del SIIA (MAGyP) y USDA Markets News.

La comparación entre los gráficos 8 y 9 muestra que la caída en los precios internacionales explica en parte la *sojización* del agro chaqueño, esto es, el progresivo reemplazo del cultivo del algodón por el de la soja. En efecto, la caída en la cotización de la fibra indujo a disminuir la producción y el área de siembra. Por otra parte, el precio de la oleaginosa mostraba similar deterioro, lo que incitó a los productores a incrementar el cultivo de soja.

GRÁFICO N° 9

Producción sojera comparada en Argentina y Chaco. Índices de producción y precios Campaña 1989/90 = 100



Fuentes: elaboración propia con datos del SIIA (MAGyP) y USDA Markets News.

Una explicación completa de la *sojización* en el Chaco debe tomar en consideración los efectos del *shock* tecnológico que originó la apertura comercial, tal y como se apuntó

al comienzo. Así es que, las facilidades para incorporar tecnología proveniente del exterior no solo tuvieron considerables efectos sobre la industria y los servicios, sino que también dejaron su marca en la producción primaria. Es así que con la introducción de semillas genéticamente modificadas, a partir de la autorización para comercializar en el país soja resistente al glifosato –comercializado bajo la marca «Roundup Ready» (RR)– en 1996¹², se buscaba enfrentar la caída de los precios internacionales reduciendo los costos en mano de obra y agroquímicos, como parte de una estrategia de *fuga hacia adelante* de los grandes productores en asociación con las compañías multinacionales.

CUADRO N° 4

EAP con límites definidos. Porcentaje de variación intercensal

<u>SUPERFICIE</u>	<u>EAP</u>	<u>HAS.</u>
<u>Menos 500 ha.</u>	<u>-15%</u>	<u>-4%</u>
<u>500 - 2.500 ha.</u>	<u>24%</u>	<u>26%</u>
<u>2.500 - 10.000 ha.</u>	<u>9%</u>	<u>9%</u>
<u>Más de 10.000 ha.</u>	<u>0,00%</u>	<u>13%</u>
<u>Total</u>	<u>19%</u>	<u>43%</u>

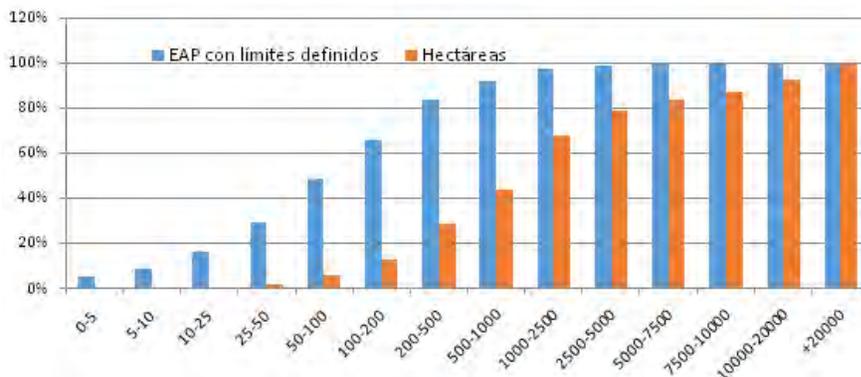
Fuentes: Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002.

Dado que los pequeños agricultores no se encontraban en condiciones de encarar esa misma estrategia, fue consolidándose un modelo de organización productiva (*agrobusinesses*) que elevaba las escalas económicas necesarias, así como los requerimientos de capital exigidos acelerando la divergencia entre esta moderna agricultura y la pequeña producción familiar en una de las provincias argentinas con mayores proporciones - junto con Formosa y Misiones- de trabajadores rurales familiares.

12. El paquete tecnológico completo incluía, además de las semillas transgénicas, la siembra directa y el uso de agroquímicos.

GRÁFICO N° 10

Explotaciones y Extensión Chaco. Porcentaje acumulado por escala de extensión



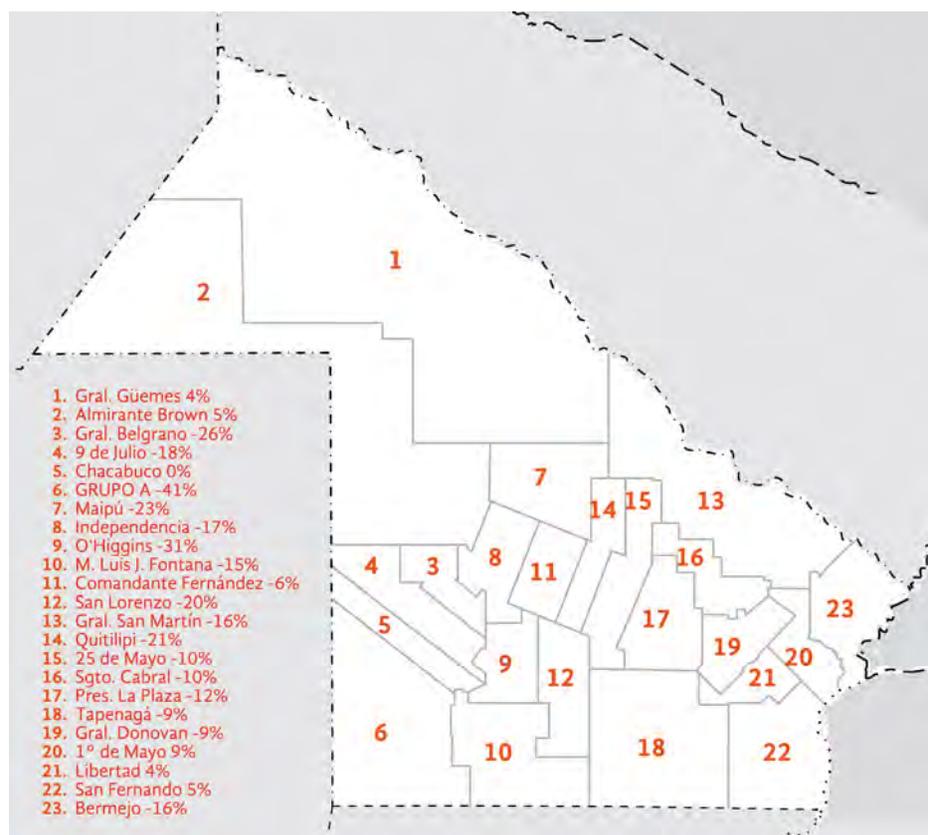
Fuentes: Censo Nacional Agropecuario 2002.

Las consecuencias del proceso vinieron de la mano de la concentración de la actividad en torno a la gran propiedad fundiaria (ver cuadro 4 y gráfico 10). Los datos de los censos agropecuario de 1988 y 2002 muestran la reducción tanto del número de explotaciones agropecuarias (EAP) menores a las 500 ha, como de su extensión, al tiempo que las EAP mayores a 10 000 ha incrementaron su superficie manteniendo el número de grandes explotaciones.

Otra consecuencia de la concentración de la propiedad estuvo dada por la migración rural. Con el avance de la concentración de la tierra, los sectores más vulnerables quedaron imposibilitados de continuar con su estrategia de subsistencia, se vieron expulsados del área de cultivo y migraron a la periferia rural o a los suburbios de ciudades como Resistencia, Corrientes y Rosario. De forma tal que el área agrícola fue la de menor aumento poblacional en esos años, como puede apreciarse en las ilustraciones 1 y 2.

ILUSTRACIÓN N° 1

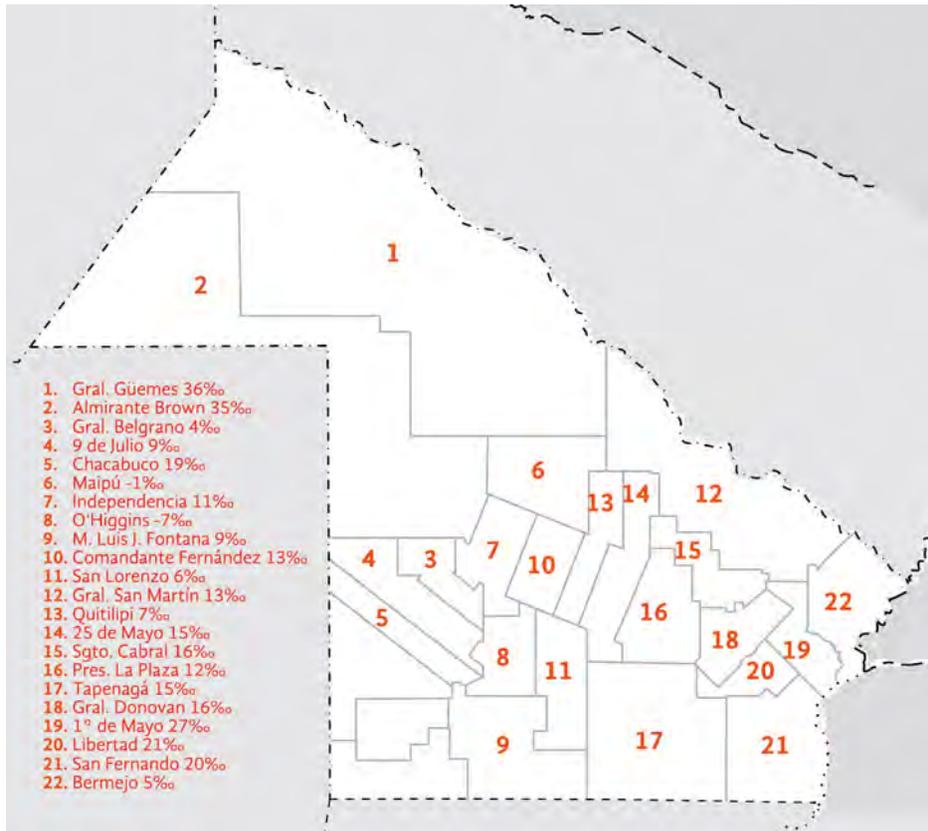
Saldo migratorio del Chaco 1991-2001. Tasa de crecimiento del período respecto a la población en 1990



Fuentes: Censos de población 1991 y 2001 (INDEC).

ILUSTRACIÓN N° 2

Crecimiento demográfico del Chaco 1991-2001. Tasa de crecimiento anual medio intercensal cada mil habitantes



Fuentes: Censos de población 1991 y 2001 (INDEC).

CONCLUSIONES

La marginalidad económica, en cuanto a exclusión de los circuitos dinámicos de la producción nacional, ha sido la característica inalterable del territorio chaqueño. Históricamente se ha distinguido por subordinar su aparato productivo a los requerimientos de la región central del país. Pero esa insularidad ha sido tan solo aparente pues, como se ha mostrado a lo largo de estas páginas, la región aunque relegada, jamás estuvo aislada de los avatares económicos nacionales y mundiales.

Otro rasgo permanente en el desarrollo económico provincial ha sido la importancia de las escalas de análisis para la comprensión de los procesos. Aquí hemos visto cómo, mientras a nivel de la macroeconomía el régimen de Convertibilidad acarrea consecuencias perniciosas sobre vastos sectores de la producción, a nivel mesoeconómico la

articulación productiva del Chaco resultó particularmente ventajosa en el contexto de apertura económica y *primarización* que trajo aparejado el régimen de Convertibilidad. Prueba de ello fue el crecimiento en los volúmenes de producción gracias a la expansión de la frontera agropecuaria y el aumento en los rendimientos.

Sin embargo, el éxito de esta estrategia escondía, directa e indirectamente, preocupantes costos ocultos. El auge en la producción transcurrió en un contexto de precios internacionales favorables para la fibra de algodón y una demanda creciente por parte de Brasil. Al mismo tiempo que desaparecía prácticamente el consumo interno por el desbaratamiento de la industria textil local, por lo que el destino de los agricultores dependía cada vez menos de variables controlables por ellos mismos y cada vez más de elementos externos que minaban su capacidad de acción.

Es así que los costos de la nueva configuración productiva no se hicieron esperar. Para la segunda mitad de la década se asistió a un deterioro de las cotizaciones, lo cual dejó a numerosos productores ante la imposibilidad de cubrir los créditos contraídos con anterioridad para capitalizar sus explotaciones y mantener sus márgenes de rentabilidad. Nuevamente la salida ensayada, esto es la sustitución del algodón por la soja, encubría la reafirmación del carácter subsidiario de la economía provincial toda vez que las diferencias de productividad entre las explotaciones chaqueñas y las pampeanas –más propicias para la soja– perpetuaban las desigualdades, no ya entre cultivos de clima templado y subtropical, sino entre explotaciones eficientes e ineficientes.

El resultado de esta experiencia fue la consolidación de la gran propiedad y el despoblamiento de los campos al tener los pequeños agricultores que dejar esas tierras en manos de las grandes explotaciones diversificadas y altamente capitalizadas y migrar hacia los centros urbanos en busca de nuevas oportunidades. No es casualidad que la región en torno a la capital provincial se constituyera en núcleo del crecimiento demográfico y a la vez en polo de atracción de los flujos migratorios. Será menester de futuros trabajos el abordar las consecuencias sociales, psicológicas y urbanísticas que el proceso de relocalización tuvo, tanto para las familias migrantes como para las comunidades urbanas que las recibieron, en términos de distribución en el ejido urbano, acceso a los servicios básicos, inserción laboral y establecimiento de vínculos de socialización en el nuevo entorno.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRANO, M. (1988). *Efemérides Nacionales y de la Provincia del Chaco*. Resistencia: Yatay.
- ARZA, V., Goldberg, L., & Vazquez, C. (2012). «Argentina: Difusión del algodón GM e impacto en la rentabilidad de los pequeños productores de la Provincia del Chaco». *Revista Cepal* (107), 137-156.
- BRUNIARD, E. (1978). «El gran chaco argentino (Ensayo de interpretación geográfica)». *Geográfica. Revista del Instituto de Geografía*(4).
- CHUDNOVSKY, D., Rubín, S., Cap, E., & Trigo, E. (1999). «Comercio internacional y desarrollo sustentable». *Documento de Trabajo*.
- ESTEFANEL, G. (1997). *El sector agroalimentario argentino en los 90*. Buenos Aires: Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola.
- FANELLI, J. M. (1998). «Estabilidad, reforma estructural y crecimiento: reflexiones sobre el régimen de convertibilidad en la Argentina». *Serie de Documentos de Economía* (8).
- FERRUCCI, R. J. (1986). *Instrumental para el estudio de la economía argentina* (Tercera ed.). Buenos Aires: Eudeba.
- FLICHMAN, G. (1977). *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FRENKEL, R., & González Rozada, M. (2000). *Liberalización del balance de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos en Argentina*. Buenos Aires: Cedes.
- GALAFASSI, G. (Janeiro-Junho de 2007). «Economía regional y emergencia de movimientos agrarios. La región Chaqueña de los años setenta». *Revista Nera*, 10 (10), 11-36.
- MADDISON, A. (2002). *La economía mundial. Una perspectiva milenaria*. Madrid: Mundi-Prensa.
- MAZZITELLI, S. (1997). *Desempleo regional. Una consideración de un modelo de dos sectores*. Buenos Aires: Instituto Superior de Economistas de Gobierno.
- MURMIS, M. (2001). «Pobreza rural. Diversidad de situaciones ocupacionales». *Serie documentos de formulación*, 113-183.
- RAPOPORT, M. (2008). *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003* (Tercera ed.). Buenos Aires: Emecé.
- ROFMAN, A., & García, A. (2007). «Las economías regionales después de la convertibilidad: entre cambios y continuidades. Los casos del tabaco burley (Misiones), la fruticultura (Río Negro), el algodón (Chaco) y la vitivinicultura (San Juan y Mendoza)». En J. Neffa, & R. Boyer, *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina* (págs. 545-569). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- SACHS, J., & Larraín, F. (2002). *Macroeconomía en la economía global*. Buenos Aires: Pearson .
- SLUTZKY, D. (1973). *Tenencia y distribución de la tierra en la región NEA*. Buenos Aires: CFI.
- VALENZUELA, C. O. (2005). «Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los 90. Articulaciones territoriales de una nueva racionalidad productiva». *Mundo agrario. Revista de estudios rurales*, 5(10), 1-33.
- VALENZUELA, C. O. (2006). «La realidad del Nordeste a fines del siglo XX. Dinámica, diagnóstico y propuestas». *VII Encuentro Nacional de Economías Regionales y IV Encuentro del nodo Región Centro de Economías Regionales* (págs. 89-114). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral y Universidad de Buenos Aires.

Capítulo III

La política de tierras en el Chaco. Proyectos, disputas y avances para reconvertir el campo (1955-2008)

Adrián Alejandro Almirón

INTRODUCCIÓN

El estudio de la tierra pública y el proceso de colonización nos permiten registrar y analizar las políticas de los distintos gobiernos y la realidad de la provincia, a partir de las situaciones socio-económicas. Desde esta perspectiva, abordamos el estudio de las distintas medidas que fueron posibilitando el cambio en la producción y en la distribución del suelo.

La trascendencia de la etapa 1955-2008 radica en los fuertes cambios a nivel político, económico, social y cultural que la caracterizaron. Estas transformaciones y tensiones se manifestaron en las instituciones encargadas de llevar adelante la política de tierras, especialmente las referidas al estancamiento en la producción agropecuaria y el proceso de emigración entre la década del 60 y 70, el cual acentuó la marginalidad de la región. En esa última década, más del 36 % de los chaqueños residía fuera de la provincia. La despoblación del campo fue la muestra evidente de la crisis productiva algodonera (Carlino 2008).

La economía algodonera chaqueña mostraba sus fracasos en cuanto a la integración agroindustrial. Si bien en el país había setenta y un establecimientos textiles, solamente dos de ellos se encontraban en el Chaco. Esta situación marginal y de escaso desarrollo industrial fue la imagen que predominó en la definición de «las dos argentinas» (Healy 2007) donde se evidenciaban claramente las limitaciones y diferencias estructurales de los espacios periféricos con respecto a los centrales.

El retorno a la democracia en 1983 posibilitó un nuevo escenario en el campo político. En el mundo agrario, las transformaciones y alteraciones productivas se acentuaron. La expansión de la superficie productiva con cultivos como la soja y otras oleaginosas hicieron que la expansión de la frontera agraria tenga nuevos protagonistas y se discutan nuevas formas de cultivos en las regiones extrapampeanas (Barsky y Fernández 2008).

La tierra fiscal fue un recurso cada vez más escaso y uno de los grandes inconvenientes que afrontó el gobierno provincial debido a las demandas de los productores algodoneros, quienes ante la decreciente productividad de sus cosechas requirieron ocupar y colonizar nuevas áreas, buscando ya sea aumentar la escala productiva o

reconvertirse. El modelo de ocupación y explotación mediante la chacra algodonera había así llegado a su límite.

Desde las instituciones nacionales y provinciales se estableció la necesidad de expandirse en nuevas áreas para fomentar el proceso de ocupación y colonización, estableciendo un nuevo modelo productivo en la provincia. Pero, tanto como correlato de problemas políticos a nivel nacional y local, como de diferentes condicionantes de tipo económico, estas transformaciones originaron conflictos entre los distintos actores rurales por la posesión del suelo. Como consecuencia, entre 1980 y 1990 se produjo un fuerte proceso de agricultura con una matriz empresarial que generó la consolidación de las medianas explotaciones.

En el presente trabajo, entonces, profundizaremos sobre los cambios que se dieron en el campo, atendiendo a los siguientes aspectos:

1. Las concepciones estratégicas e ideológicas subyacentes en los distintos proyectos sobre la tierra fiscal: para ello analizaremos la legislación sobre tierras y colonización de la Provincia del Chaco, considerando los proyectos de colonización, los distintos decretos y normas del gobierno provincial. Examinaremos también el contexto regional y nacional, y propondremos una periodización útil para comprender el escenario de toma de decisiones para la ejecución de políticas públicas tendientes a la transformación del mundo rural chaqueño.
2. El fortalecimiento institucional provincial: destacaremos cómo fueron las políticas aplicadas desde los organismos responsables, los cambios y las continuidades, señalando los procesos que afectaron la formación y marcha de la institución.

Analizaremos los temas en cuatro apartados, divididos de acuerdo con un conjunto de hechos y procesos que encierran y sintetizan las políticas de tierras. En nuestro análisis, destacaremos los objetivos y dificultades que ha tenido cada gestión y haremos un balance de las continuidades y rupturas en la política de tierras.

EL CHACO: EL ESTADO LEGAL Y LA COLONIZACIÓN 1951-1955

El estado legal y la colonización de la tierra durante la etapa territorial demostraban un notable éxito en torno a los objetivos que se había propuesto el gobierno nacional. De esta manera el Chaco se caracterizaba por encontrarse ocupado, mensurado y algunas áreas transferidas en propiedad, en gran parte del este, sur y centro de la provincia. En la primera mitad del siglo XX se crearon colonias agrícolas que abarcaban un total de 1 500 000 ha y se establecieron colonias pastoriles y mixtas con una superficie aproximada de 1 600 000 ha (Schaller, 2010: 42). En cuanto a la cuestión legal –teniendo en cuenta las cifras de la Memoria de la Dirección General de Tierras– en 1947 unas 3 200 000 ha eran tierras que se encontraban escrituradas, lo que representaba el 32 %, mientras que 5 431 282 ha figuraban como fiscales sin adjudicar, o sea el 54 % del suelo chaqueño (Schaller, 2017: 563).

De modo que el Chaco, hacia principios de la década del 50, se encontraba densamente poblado en las colonias agrícolas con un alto porcentaje de productores agrícolas algodoneros que, como no tenían título de propiedad ni concesión, ni permiso de ocupación,

eran intrusos de la tierra fiscal. De acuerdo con el censo agropecuario de 1947 estos ocupantes representaban el 67 % de las explotaciones agropecuarias, unas 16 609 en total, mientras que los productores con títulos de propiedad representaban el 9 % con un total de 2238 explotaciones. (Slutzky 1974: 48). Por este motivo, entre las principales políticas que lleva adelante el primer peronismo, se destacó la organización de la ocupación. En este caso, la creación de la provincia significaba una nueva etapa para la política de tierras.

En 1951, la Ley N° 14.037, reconoció como provincia el Territorio Nacional del Chaco. El primer gobernador será Felipe Gallardo quien junto a su gabinete llevará adelante los primeros pasos del armado del Estado provincial. Se crearon cinco ministerios, uno de ellos se denominó Ministerio de Colonización, Tierras y Bosques, el cual tenía las funciones de investigar, racionalizar y continuar con las labores de colonización. En 1954 el Ministerio pasó a denominarse Colonias, Tierras y Bosques sin embargo hacia 1955 desapareció y la dirección encargada de llevar adelante el proceso de distribución y colonización pasó a la *órbita* del Ministerio de Economía. La institución provincial encargada de llevar adelante el proceso de colonización y distribución de la tierra fue la Dirección de Tierras y Colonización.

La primera acción referida a la tierra pública fue el traspaso de la administración del suelo, de Nación a provincia. En el decreto se contemplaban áreas del Chaco que todavía eran administradas por el gobierno nacional. Eran las tierras que estaban en proceso de escrituración, trámite que se resolvía a nivel nacional hasta tanto se entregaran los títulos de propiedad. Por otra parte, existían áreas reservadas en las cuales trabajaba personal técnico del Estado nacional como las estaciones forestales, estaciones experimentales, áreas de reforestación y parques nacionales. De este modo describe Schaller el proceso de transferencia de la tierra

En el momento de la transferencia las tierras fiscales abarcaban unas 6.000.000 de hectáreas, es decir, poco más del 60 % de la superficie de la provincia. Se trataba de un enorme patrimonio que, aparentemente, ofrecía un amplio campo para la colonización y la expansión agropecuaria. Sin embargo, el área disponible en lo inmediato era mucho menor. Unas 4 000 000 ha se ubicaban en la zona árida del oeste.

El aprovechamiento de las mismas requería la realización de grandes inversiones para la apertura de caminos y el descubrimiento de fuentes acuíferas. Las restantes tierras fiscales se ubicaban principalmente en los lotes no adjudicados de las colonias agrícolas y pastoriles y en las áreas reservadas por la ley 5.559. En la práctica, la mayoría de esos terrenos «libres» ya habían sido ocupados desde tiempo atrás y sólo estaban disponibles desde el punto de vista de la posesión legal. Además, hay que tener en cuenta también que una parte considerable de la tierra fiscal aprovechable estaba cubierta por el bosque. (Schaller, 2010, 44)

La ley de tierras provincial N° 16 fue sancionada en 1953. Entre las principales consideraciones establecía que, antes de realizarse la entrega del suelo en concesión provisoria o venta, se debía inspeccionar el terreno, realizando un informe con las características del suelo para el tipo de actividad económica. La ley sostenía que los terrenos se otorgarían en venta, ocupación o arrendamiento «dentro de un plan progresivo y orgánico que determine su destino y las necesidades generales» acordes con el principio de la función social de la tierra.

Se diseñó la posibilidad de constituir unidades económicas de explotación, definidas como el «predio que, por su superficie, calidad de suelo, ubicación, mejoras, condiciones de explotación racionalmente trabajada por una familia que aporte la mayor parte del trabajo necesario permita subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa». La tierra podía ser destinada a quintas, chacras, granjas, tambos, agricultura, explotación mixta y ganadera. Las condiciones a las que estaban sujetas estas unidades eran su inembargabilidad, el no ser ejecutables, ni divididas sin la autorización del Poder Ejecutivo provincial.

Con respecto a los adjudicatarios se establecía que no podían otorgarse concesiones a las sociedades anónimas, ni a sociedades con fines de lucro de cualquier clase, ni, en general, a todos aquellos que no desarrollaran actividades directamente relacionadas con la explotación agropecuaria. De esta manera, el valor de los predios se determinaría de acuerdo con su ubicación y condiciones productivas y sólo como excepción se fijarían precios de fomento (Schaller, 2010:45).

La normativa también establecía la posibilidad de entregar el suelo en forma de arrendamiento. Este tipo de concesiones eran expedientes alternativos para las situaciones en las que no fuera posible la venta del suelo. Por su parte, se contemplaba la posibilidad de realizar la expropiación de tierras con el fin de ubicar los excedentes de población resultantes del ordenamiento de las colonias fiscales y de la ejecución de planes de colonización.

Los primeros cuatro años de administración provincial tuvieron como objetivo emular la política agraria peronista a nivel nacional. Sin embargo, las tensiones y el conflicto político generaron un nuevo golpe de Estado en 1955. La Revolución Libertadora daría inicio a una nueva política de tierras en la provincia.

COLONIZAR Y REGULARIZAR EL CHACO DURANTE LA CRISIS DEL CAMPO ALGODONERO (1955-1972)

A partir del golpe de Estado al segundo gobierno de Juan Domingo Perón en 1955, la política nacional y provincial se verá atravesada por un conjunto de cambios. Durante el gobierno interino de Avalía (1956-1958) se aprobó la Constitución Provincial de 1957 que, en relación con la política de tierras, establecía:

1. La distribución por unidades económicas de tipo familiar.
2. La explotación directa y racional.
3. La adjudicación preferencial a grupos de organización cooperativa.
4. La seguridad del crédito oficial con destino a la vivienda y la producción.
5. El trámite sumario para el otorgamiento de títulos.
6. La reversión por vía de expropiación en caso de incumplimiento de los fines de la propiedad.
7. Transformación de latifundios y minifundios. Son considerados antisociales y antieconómicos.
8. Intento de eliminar la tenencia de tierras en arrendamientos y aparcería.

Cada uno de los puntos se encuentra tratado en los artículos 36 al 46 en los que se define la política sobre la tierra fiscal y privada, y donde nuevamente se pone en valor la política de colonización. En este sentido, existió en el espíritu de los constituyentes, la intención de organizar la realidad agrícola y, sobre todo, de responder a los reclamos sobre la entrega de los títulos de propiedad.

Entre 1955 y 1957, el Dr. Gustavo Lagerheim fue el ministro de Agricultura y Ganadería. De profesión veterinario, Lagerheim se enfocó en la regulación de los recursos del ministerio y en perfilar proyectos de capacitación y aplicación en el terreno. La estructura del ministerio quedó conformada por siete direcciones, cada una especializada en un área específica: Dirección del Aborigen, Dirección de Agricultura, Dirección de Bosques, Dirección de Marcas y Señales, Dirección de Administración y Dirección de Tierras y Colonización.

En cuanto a la ley de tierras, continuó vigente la normativa sancionada en 1953. En esos años, la Dirección de Tierras y Colonización no tuvo un plan de transformación, ni de aplicación de medidas que favorecieran la política agraria y de colonización. Los principales objetivos fueron las mensuras y las inspecciones de tierras; ambas acciones eran importantes para controlar y conocer quiénes habitaban el territorio.

De esta forma, el gobierno intentó regularizar las ocupaciones y también recaudar a los colonos deudores el pago de sus concesiones. La confección de planos fue una muestra de ello. Entre 1956 y 1957, se realizaron 214 trabajos, síntesis que describían el estado de situación del campo chaqueño. Por su parte, la Dirección recibió, por mesa de entrada entre 1956 y 1957, un total de 5000 expedientes iniciados, lo que demuestra una actividad importante en la dirección sobre distintos temas vinculados a la cuestión de la tierra.

En cuanto a las mensuras, los documentos evidencian un conjunto de trabajos que comienzan en 1955 y que se intensifican en los años siguientes. En efecto, se mensuraron las colonias Dorrego y General Urquiza, se fraccionaron varios lotes de la colonia pastoril Rodríguez Peña, se midieron más de 30 000 ha. Estas acciones tenían el objetivo de reubicar a la población en parcelas agrícolas y el propósito de combatir el avance del vinal (Schaller, 2010: 52).

Durante el gobierno de Anselmo Duca (1958-1962) la administración logró dar un ordenamiento institucional a la Dirección de Tierras a partir de un reglamento interno que perduró hasta 1971. Duca intentó reformar la Ley N° 16, para ello presentó un proyecto que «mantenía el principio de reservar la adjudicación del suelo a familias y a entidades cooperativas» (2010: 53). También se fortalecía la idea de otorgar tierras a sociedades mercantiles con fines productivos y se buscaba acelerar la entrega de los títulos de propiedad. Esto era un aspecto importante para consolidar la actividad de los productores.

Pese a que no se logró aprobar una nueva ley de tierras, durante la gestión del gobernador Duca se evidenciaron significativas modificaciones en cuanto a lo normativo. Se aprobaron dos leyes que protegían y daban derechos a los ocupantes, mientras que la Ley N° 258 (1959) los reconocía como concesionarios en venta. Por su parte, la Ley N° 316 (1960), con la finalidad de evitar los conflictos entre ocupantes y obrajeros, prohibía la explotación de bosques en las tierras afectadas a planes de colonización (Schaller, 2010: 55).

Por su parte, la Dirección de Tierras se caracterizó por tener un acelerado trabajo de campo, tarea que se enfocó especialmente en la escrituración de los títulos de propiedad. Durante la gestión de Duca se entregaron un total de 2070 títulos, aunque debemos señalar que no existe una distinción, de acuerdo a los datos oficiales, si se trataba de tierra rural o urbana. Pese a esto, la cifra habilita pensar que el objetivo del gobernador era lograr una verdadera organización y ordenamiento de la tierra pública.

Ahora bien, hacia 1962 se produce un nuevo cambio de gobierno. En este caso, Marcelino Castelán ocupó la gobernación y las modificaciones planteadas afectaron a la gestión de la tierra. Se suprimieron los derechos sobre la sucesión de la tierra y también se eliminó la cláusula sobre la inembargabilidad de la unidad económica; esto modificaba notablemente la ley de tierras sancionada en 1953.

Asimismo, el gobierno de Castelán consideraba que era fundamental la creación de villas rurales destinadas a la población no incluida en el proceso de regularización. Estos asentamientos próximos a los centros urbanos, o dentro de las colonias, eran terrenos de alrededor de 400 ha, en los que cada ocupante dispondría de 3 ha. Es importante destacar que las villas rurales fueron establecidas originalmente en la etapa territorial, por decreto del gobierno nacional del 7 de agosto de 1935.

Hacia 1963, tras las elecciones de gobernador, Deolindo Felipe Bittel se convierte en el nuevo mandatario. En su primer discurso presenta los objetivos de su gobierno de los que se destaca el fortalecimiento institucional para contribuir a la educación de los productores, la ayuda y la presencia activa del Estado; denomina a estas medidas «asistencia integral» a los colonos, con una matriz de ayuda que posibilitará un cambio en campo. (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, 1963: 32)

En 1964, tras el estudio de situación de la Dirección de Tierras, se estableció la intervención de la repartición. Se llevó adelante una investigación sobre el modo de realizar las concesiones y la entrega de títulos de propiedad. Además de las investigaciones internas efectuadas, se procedió al envío de diez comisiones de técnicos de la Dirección para conocer el estado de la tierra.

En este mismo año se promueve la colonización franco-argelina. Este proyecto se encontraba en plena tratativa con el gobierno francés y consistía en afianzar y radicar colonos argelinos conocidos como los *piedsnoirs*, en tierras ya seleccionadas para su asentamiento. Con este plan se buscaba atraer una corriente de inmigrantes capitalizados que había demostrado interés en arraigarse en las provincias del Nordeste. Se preveía la instalación de un centro agrícola-ganadero en el área de la colonia Juan Larrea. Este proyecto no llegó a concretarse en la provincia.

En 1965 el gobernador anuncia la Reforma Agraria Practicable mediante la ley N° 539 aprobada en 1964. Este plan consistía en un programa de ocupación y fomento para lograr nuevos asentamientos. Para ello se creó el Fondo de Colonización y Fomento Agropecuario y Forestal el cual dependía de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, creada especialmente para estas labores. El fondo estaba integrado por diversos aportes, 50 % lo integraría a partir de lo percibido por la venta y derecho de ocupación de las tierras fiscales, el 20 % integraría la recaudación forestal junto con los reintegros que se realizaban de los beneficiarios de los créditos y servicios hechos. Sin embargo, el principal provendrá del Presupuesto General de la Provincia. También se analizó la

condonación de hasta un 50 % de la deuda de particulares con el Estado en concepto de ocupación, pastaje e intereses punitivos y se rebajó el precio de las tierras fiscales entre un 30 a un 70 %.

Estas medidas de fomento tenían como objetivo «facilitar las posibilidades para que el residente campesino en tierra fiscal se arraigue a su predio, se transforme en propietario y dedique a él su mayor esfuerzo y trabajo» (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, 1965: 4135). Se buscaba, en síntesis, que los productores no fueran desalojados y evitar la migración hacia las ciudades.

Durante este periodo 1964-1966, la participación de instituciones nacionales abocadas a resolver la cuestión productiva de la provincia fue muy activa. Se realizaron diversos estudios sobre la posibilidad de uso del suelo y numerosos experimentos fueron emprendidos en campos agrícolas por el INTA. La etapa evidencia la conjunción de instituciones nacionales y provinciales cada vez más fortalecidas que intervinieron con el propósito de sostener una mejora en la productividad.

En 1966 se produce la Revolución Argentina; el gobierno de Arturo Illia era derrocado por un nuevo golpe de Estado. Esto conllevó también un cambio en el ejecutivo provincial. El gobernador de facto Miguel Ángel Basail (1967-1971) debió afrontar de manera directa la crisis algodonera que ya se había manifestado años anteriores. Es por ello que desde el comienzo de su gestión acelera la transformación productiva de la provincia. De acuerdo a los objetivos del gobierno se planteaba:

1. Una revisión de la legislación y reglamentación vigente sobre tierras fiscales y su colonización con el fin de evitar la especulación, regularizar la tenencia legal del suelo y acentuar la acción colonizadora planificada.
2. Centrar la acción colonizadora inmediata en áreas a las cuales se les haya asegurado prioridad por estimárselas focos potenciales de desarrollo regional y que por su estado de ocupación admitan un reordenamiento a corto plazo (Monografías Integrales: Chaco, 1968, 13).

De esta forma, las medidas del gobierno se focalizaban en lograr un ordenamiento y mejorar la producción agrícola. Para ello los estudios técnicos fueron fundamentales para promover nuevos cultivos y formas de trabajo en la tierra. En este sentido, un trabajo técnico que nos permite comprender la relevancia que tenía la producción primaria en la época y las modificaciones que debían realizarse en la política de tierras es el aporte hecho por Valentín Howell Washington Jones. En su trabajo Política de tierras, diversificación agropecuaria y crecimiento económico en la Provincia del Chaco publicado en 1967, presenta los grandes problemas que afrontaba el mundo agrario chaqueño. Con relación a la expansión de la frontera agrícola, Jones justifica la idea de adaptar nuevas tierras para colonizar, a condición de tener un estudio pormenorizado del estado del suelo.

En relación con este tema, la tesis doctoral de Antonio Cahan Besil, «Análisis de las causas del actual cambio en la estructura del sector agrícola en la Provincia del Chaco», propone una lectura analítica y un programa para el desarrollo económico del Chaco. En cuanto a la política de tierras, el autor destaca las deficiencias y características propias

de la colonización en el Chaco. Las expresiones del director de tierras en 1968 sintetizan la realidad que atravesaba la provincia para lograr un control en la política de tierras

Prácticamente no queda en el Chaco tierra sin ocupar. La colonización de hecho se ha adelantado a la de derecho. Nosotros vamos prácticamente 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. (Besil, 1969: 54)

Pese a estas investigaciones, la gestión de Basail no avanzó en la regularización de la tierra; se mantuvo un ritmo de trabajo similar a las administraciones anteriores, aunque como evidenciamos en 1971 hay una aceleración en cuanto a la entrega de los títulos y concesiones en comparación a años anteriores.

GRAFICO N° 1

Concesiones en venta y títulos de propiedad en Chaco entre 1966-1971



Fuente: elaboración propia en base a Beck, 1992: 50 y Brodhersohn, Slutzky y Valenzuela, 2009: 190.

Entre 1966 y 1971 el área concedida en venta fue de 146 294 ha, mientras que durante el mismo periodo las tierras escrituradas fueron de 139 234 ha. Es importante señalar que la modificación que observamos en el gráfico, desde 1969, respondió a los planes que tuvo el gobierno de Basail respecto de la colonización. Ese año, el Consejo Provincial de Desarrollo (Coprode), diseña un plan, para el periodo 1970-1980, en el que se destaca la colonización de un total de 200 000 ha de tierras fiscales. No obstante, no logró aplicarse de manera total.

Vinculado al plan del Coprode, el 1 de julio de 1970, se dictó un decreto sobre un programa de colonización agropecuaria, el cual no se concretó en trabajos de campo. La medida planteaba la escasez de la tierra fiscal y la imperiosa necesidad de la expansión de la frontera agrícola.

Por otro lado, en la última parte del gobierno de Basail, se llevaron adelante notables manifestaciones por parte de campesinos algodoneros. Se crearon las Ligas Agrarias en 1970 como una organización que representaba a un importante número de pequeños productores que manifestaban su descontento por las políticas económicas. El 20 de mayo de 1971 el gobernador presenta su renuncia, haciéndose cargo el coronel Roberto Oscar Mazza.

PLANIFICAR, RACIONALIZAR Y EXPANDIR LA FRONTERA AGROPECUARIA (1972-1990)

El gobierno de Roberto Mazza comenzó bajo presión de campesinos y colonos y con la necesidad de actuar sobre un modelo productivo. Por este motivo, en 1972, se sancionó la Ley N° 1.094 que creaba el Instituto de Colonización y se estableció un *nuevo* régimen de la tierra. El Instituto tenía como objetivo poder completar y resolver los problemas relacionados con la incapacidad del Estado provincial para la regularización del suelo, además poseía mayor disponibilidad de recursos y la posibilidad de llevar adelante los trabajos de campo, por ser un ente autárquico.

En lo que se refiere a la tierra, el criterio que regía la selección y entrega era la explotación racional del predio. Se mantenía las inhibiciones establecidas por la constitución provincial –que vedaba el acceso a las sociedades mercantiles e instituciones religiosas o militares– y promocionaba el desarrollo del empresario rural. Con esta mirada se intentaba dejar de lado el modelo productivo minifundista de subsistencia para mecanizar y lograr una mejora en los cultivos primarios (Boletín Oficial, 21 de enero de 1972). La tierra se otorgaría en venta mediante ofrecimiento público o concurso de selección sin embargo podría venderse en forma directa a los productores ya radicados o cuando se tratara de una superficie menor a la unidad económica.

Una vez que se cumplieran los requisitos de pago, explotación racional e introducción de mejoras, 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 que se mantenía era la prohibición de subdividir la unidad económica sin el consentimiento del Instituto.

Otras formas de adjudicación eran el arrendamiento sin derecho a compra y los permisos precarios de ocupación por «razones sociales de solidaridad». La ley también incorporaba la donación, para el caso de aquellas tierras invadidas por plagas vegetales y animales. Acompañando este cambio institucional, se creó un plan de tareas definido por convenio celebrado entre la provincia y el Ministerio de Agricultura de la Nación, el 2 de junio de 1972. El Operativo Tierras Fiscales Centenario del Chaco aspiraba a la regularización de la ocupación en una superficie aproximada al millón de hectáreas, en un plazo de seis meses y la ampliación de la frontera agropecuaria con la ejecución de proyectos de desmonte y radicación de colonos en áreas marginales. El programa sería financiado con aportes especiales del gobierno nacional. (Schaller, 2017: 570)

Hacia 1973, tras las elecciones a gobernador, asumía Deolindo Felipe Bittel por el Frejuli. El contexto del campo era adverso, la crisis de precios del algodón, el tanino y el resto del sector industrial chaqueño, no pudieron escapar al fuerte proceso de desindustrialización nacional que pegó con crudeza en la provincia. Ante esta realidad, el gobierno presentó el Plan Trienal 1974-1977 que fue aprobado por la Cámara en 1974. Tenía como objetivo reordenar la alicaída economía con un plan de obras públicas y de desarrollo regional.

El Plan Trienal exponía los principales problemas de la estructura productiva de la provincia y los adecuaba a los principios partidarios del peronismo chaqueño. Las prioridades eran las siguientes: 1) salud pública, asistencia y seguridad social y vivienda; 2) educación, cultura e investigaciones científicas y técnicas; 3) acción agro-forestal e industrial; 4) provisión de energía y agua, regulación hídrica, vialidad, transportes, comunicaciones; 5) construcción de comunicación y fundación de poblaciones en el noroeste de la provincia.

En cuanto a los recursos asignados a cada prioridad, se destinó el 12 % del presupuesto a los trabajos agrícolas y forestales, mientras que un 8 % se consagró a las tareas de expansión territorial¹. Bittel destacaba que la reconstrucción nacional preveía la incorporación de más de dos millones de hectáreas del centro-oeste chaqueño a la producción activa, y una serie de proyectos especiales de indudable trascendencia geopolítica se localizarían en el NO del Chaco. El propósito fue lograr la colonización del impenetrable chaqueño. Para ello se proyectaba la construcción y pavimentación de la ruta Juana Azurduy entre las localidades de Juan José Castelli y Apolinario Saravia, en la provincia de Salta. Acompañando este proyecto se tenía el objetivo de crear colonias y pueblos a la vera de la ruta. Su construcción comenzó en 1975 y se estimaba un presupuesto de \$ 216 000 000.

En lo que se refiere a la colonización, existió una continuidad en exponer la situación crítica del campo, diagnóstico que fue destacado por diversos especialistas durante la década del 60, en especial por los investigadores de la Universidad Nacional del Nordeste. El minifundismo era la realidad de miles de pobladores que además de la dependencia del algodón tenían la condición legal de ocupantes precarios. La solución proyectada desde el gobierno provincial fue diversificar las actividades económicas de estos colonos algodoneros, estimulando las actividades pecuarias y la explotación del monte (Gobierno Popular de la Provincia del Chaco. Plan Trienal 1974-1977, 1974: 40). En materia de colonización, el gobierno intentó que cada productor tuviera una infraestructura de servicios y posibilidades de producción que les aseguraran una vida digna. Por este motivo se proyectó la asistencia técnica, crediticia y social y se firmó un convenio con el INTA para que realizara un mapa sobre la fertilidad del suelo.

En cuanto a su política de tierras, Bittel entendía que debía continuar el proceso de colonización en áreas disponibles y concretarse con base en unidades de tierra rentables y financieramente viables. La provincia destinaría 1 100 400 ha para la implementación de obras y el fortalecimiento de nuevos asentamientos que beneficiaría a un total de 5600 familias. Los predios a adjudicar variaban entre 100 y 625 ha según la zona. Estas

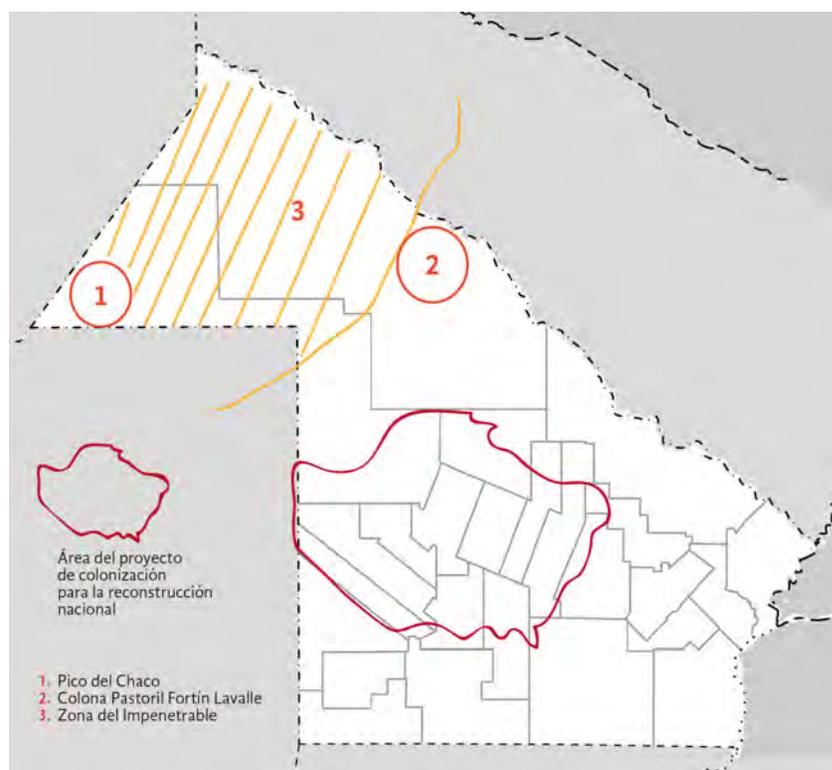
1. Se destinó un total \$ 242 253 5000 para los diversos trabajos en el Plan Trienal.

áreas se encontraban en el lugar de mayor actividad agrícola, el centro de la provincia, en donde se concentró la colonización a partir de 1920. De acuerdo con este plan, no se entregarían títulos de propiedad, sino hasta pasados los diez años; se intentaba evitar así la venta del terreno y asegurar su ocupación directa.

Por su parte los diputados de la provincia presentaron, ante el poder legislativo nacional, un proyecto de ley de apoyo económico para financiar el avance de la frontera agropecuaria. Se estimó que el costo sería de \$ 9 950 000 y tendría una duración de veinte años en los que se asentarían definitivamente casi 6000 familias. Este pedido de ayuda económica fue aprobado en mayo de 1975. De esta forma Nación apoyaba desde lo normativo y financiero el plan de desarrollo chaqueño.

ILUSTRACIÓN N° 1

Plan de Colonización Nacional y Provincial-1973-1977



Fuente: elaboración propia en base al Gobierno Popular de la Provincia del Chaco. Plan Trienal 1974-1977.

La política de asentamiento provincial, podía ser ubicada en dos nuevas áreas, en la colonia pastoril de Fortín Lavalle o, en su defecto, en la zona denominada «Pico del Chaco». La ejecución de los trabajos tuvo inconvenientes, desde el presupuesto

al personal asignado para la realización. No obstante, este plan de colonización demuestra por un lado, la determinación de ocupar y colonizar el Impenetrable chaqueño, y por otro la necesidad de lograr nuevos asentamientos que pudieran contener a las familias que decidían abandonar el campo hacia las ciudades tanto del Chaco como de otras provincias.

Además del proyecto presentado, durante el gobierno de Bittel, en 1974, se aprueba un nuevo régimen de tierras, la Ley N° 1407, que ordena y profundiza los conceptos y la perspectiva de racionalidad y planificación. En su artículo 1 establece lo siguiente:

Las tierras a colonizar serán divididas en superficie que constituyan unidades de explotación económicamente rentable y que determinen para los adjudicatarios niveles de ingresos que cubran las necesidades propias y de su grupo familiares eran progresivamente crecientes, prevean contingencias personales y productivas, y permitan asimilar y adoptar tecnologías que incrementen la productividad.

La determinación de las unidades económicas de explotación se practicará en función de una planificación global que será aprobada por la ley, y que preverá la existencia de unidades de explotación agrícola, ganadera, mixtas, granjeras, tamberas y especiales sobre la base de la aptitud de los suelos, existencia de recursos hídricos y forestales, características climáticas y demás condiciones de infraestructura y equipamiento social, accesibilidad a servicios educativos, sanitarios y recreativos.

La planificación global y los programas localizados de uso de la tierra preverán los mecanismos de asistencia técnica y crediticia y asegurarán la colocación de la producción para la rentabilidad de la explotación. Dichos planes asegurarán la defensa, conservación y mejoramiento eventual de los recursos naturales, en especial del suelo, agua y forestales. (Ley 1407- 1974)

En este caso, la idea de planificación y los programas de colonización eran pensados en función de la tierra pública disponible. Otra impronta que aparece con mayor fuerza en esta ley es la tecnificación del campo y el mejor aprovechamiento de la tierra para una mayor productividad. Con esta ley, se realizó un acelerado proceso de regularización y entrega de títulos de propiedad.

Hacia 1975 la tierra fiscal regularizada y entregada en propiedad privada fue de 295 391 ha, una cifra notablemente alta teniendo en cuenta el lento proceso de regularización que se había dado en los años anteriores. Vinculado con esto, el plan de expansión sobre el Impenetrable chaqueño convertía en realidad la ocupación del monte y de la frontera. Entre 1973 y 1975 se produce un acelerado proceso de inspección, mensura, entrega de tierras en arrendamiento y venta del suelo. En este sentido, se focalizó el trabajo en las dos áreas señaladas por el plan provincial en Fortín Lavalle y Pico del Chaco, aunque su ejecución fue variando de acuerdo con el contexto político nacional.

El final del gobierno se produce en 1976 con un golpe de cívico-militar. La gobernación quedó a cargo del general de brigada Antonio Facundo Serrano, quien en su programa de gobierno para la política agropecuaria se comprometía a «la expansión de las fronteras agropecuarias», compromiso que incluía el objetivo de modernizar el campo chaqueño y que formalizó a través de la firma y adhesión a la Declaración

de Santa Rosa en junio de ese año². De acuerdo con el programa llevado adelante por el gobierno provincial reconocemos cuatro metas que fueron aplicadas hasta 1983

1. Dinamizar al máximo sector privado en todos los subsectores
2. Orientar la inversión pública fuertemente al sector infraestructuras que facilite el objetivo uno
3. Posibilitar la compra de tierras fiscales por parte del sector privado productor, adecuadamente resguardadas de posibles especulaciones o concentraciones excesivas del capital (Campaña del Oeste)
4. Recuperar y/o mejorar tierras bajas o riesgosa explotación por inundaciones procurando un correcto manejo de las aguas-Bajo Submeridionales- (Bageneta, 2015: 92)

En materia de política de tierras, el gobierno de facto sanciona, en 1977, la Ley de Tierras N° 2.107. Entre los fundamentos de la normativa se destacaba el objetivo siguiente:

tiene por finalidad el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo de la provincia y la nación mediante la incorporación de las tierras fiscales al proceso productivo. Las tierras hoy ocioso u ocupado irregularmente deben ser factor de dinamización del desarrollo de la comunidad actuando en un marco ordenado de intereses sociales, económicos y ecológicos. Ello debe implementarse con responsabilidad del presente y del futuro y con fecha ciertas de cumplimiento que no difieran ciertas de cumplimiento que no difieran las soluciones adecuadas.

La nueva ley reglamentaba la anexión de nuevas áreas para disponer a la colonización y acelerar el proceso de regularización de la tenencia del suelo. Se establecían diversas formas de adjudicación, entre las que se destacaban la venta por concurso, la conveniencia de las ofertas y los planes de inversión. Se avanzaba aún más en la posibilidad de racionalizar la explotación agropecuaria, en la rotación de cultivos, en la tecnificación del campo a partir de la compra de maquinaria rural. La ley se enmarcaba en lo que el gobierno de facto denominó la «segunda colonización» y en el eslogan «Chaco puede». El gobernador expresaba en un discurso sobre las metas propuestas:

esperamos conformar un vigoroso pensamiento chaqueño que luche por el Chaco con la grandeza de espíritu, con la pasión de su carácter y que haga realidad la segunda colonización, moderna y eficiente que brinde el bienestar a todos sus hijos. (Revista Redacción N° 82, 1979: 4)

2. La declaración de Santa Rosa realizada por los ministros y secretarios de Agricultura de las provincias y de la Nación, conformó una Comisión de Expansión de Fronteras Agropecuarias que tenía los siguientes objetivos a cumplir en las áreas libres, en distintos puntos del país: 1) flexibilizar los proyectos de expansión adaptándolos a las condiciones locales y regionales; 2) dar preferencia, en las adjudicaciones, a ocupantes actuales de la tierra y productores del lugar; 3) fomentar las explotaciones de tamaño medio; 4) otorgar la venta del suelo a precios de mercado; 5) brindar apoyo financiero y tecnológico a productores; 6) estimular la explotación privada de los bosques; y 7) proveer las obras de infraestructura y servicios necesarios para el arraigo de la población (Borrini y Schaller, 1981: 21).

Para cumplir el objetivo de extender la frontera agropecuaria, fue indispensable adquirir mayores áreas destinadas a la explotación. Con la Campaña del Oeste, se tenía estimado ocupar y expandir la frontera 4 000 000 ha. Con ello se buscaba fomentar el desarrollo del área atrayendo inversiones privadas destinadas a la explotación ganadera. Iniciada la Campaña, se dividieron 1 300 000 ha en lotes de 10 000 ha fraccionadas en parcelas de 2500 ha. Se creó además un pueblo Fuerte Esperanza (1978) en el Impenetrable, el cual significó una muestra y señal de progreso en relación con la ocupación y colonización.

Tal como lo sostiene Schaller (1999:14)

en conjunto la campaña cumplió un papel fundamental para iniciar la regularización de la tenencia de la tierra en el sector y para incorporarlo al proceso productivo. Una vez comenzada, la entrega de tierras continuó en los años siguientes si bien con menos espectacularidad que en la etapa inaugural lo cual revela el interés de los productores para invertir en la zona.

Paralelamente, se constituyeron comisiones de trabajo que tenían como objetivo la regularización de la tenencia del suelo en el centro de la provincia. Por su parte en el sur se llevó adelante el Programa de los Bajos Submeridionales, que perseguía la recuperación de estas áreas propensas a inundaciones y sequías para disponerlas y contar con ellas para su explotación; se estimaba incorporar 4 000 000 ha. En forma paralela, los trabajos de regularización, escrituración y adjudicación progresaron a un ritmo sostenido; el número de propietarios de tierra creció de manera acelerada.

En 1980 el gobierno lanzó un programa en el territorio para regularizar, mecanizar y modernizar el campo, que se denominó Proceso de Reorganización Agraria del Chaco (Prachaco). Con ello se proponía alcanzar la regularización y mejora en los cultivos y superar el monocultivo algodónero. Para esto se preveía: asistir financieramente a los productores y posibilitar la ampliación del tamaño de las explotaciones a quienes estuvieran aptos económicamente para tal empresa; disponer un plan para facilitar la adquisición de semillas y maquinarias; asistir económicamente a los productores –mediando ciertos requisitos– para que amorticen sus deudas con el fisco; la compra, por parte del Estado, de las tierras menores a 100 ha, cuya explotación no fuera rentable, y sus propietarios estuvieran de acuerdo con formalizar la venta. En el discurso de presentación del plan, el gobernador destacaba:

(...) Del profundo y exhaustivo análisis realizado, encontramos una situación actual difícil, que podría impedirles sembrar a algunos agricultores sensiblemente afectados por una carga de deudas.

(...) Deseamos para la familia con vocación agraria un futuro seguro, con alta calidad de vida sobre la base de una extensión que podemos estimar en una media entre 300 y 500 hectáreas, de tal manera que puede realizar, con buen equipamiento tecnológico todas las tareas rurales. (Memoria de la acción de gobierno 1976-1981: 100)

Con este plan se afianzaban los conceptos de la segunda colonización. En lo que se refiere a la compra de tierras por parte del Estado, de acuerdo con el cálculo de Roze,

un total de 2793 productores vendieron parte de sus tierras bajo esta política (2007: 224). La modificación del campo aldonero por uno de cultivo extensivo se afianzaba de manera definitiva, conllevando su transformación un modelo agrícola-empresarial.

Ya iniciado el período democrático (1983), con el gobierno de Florencio Tenev, la administración del suelo continuó llevando adelante un proceso de reorganización de la tierra, pero las áreas y trabajos realizados ya eran considerablemente menores en comparación a los primeros años de la provincia.

En 1983 se sanciona una nueva Ley de Tierras N° 2.913. El objetivo de esta nueva normativa fue superar algunos aspectos vinculados a la ley anterior que hacían énfasis en la expansión de la frontera. La ley continuaba sosteniendo aspectos similares a la anterior como ser la forma de distribución directa, posibilitar que los agricultores ocupantes pudieran acceder a la tierra mediante la compra, si la hubieran ocupado durante tres años, o a otras tierras rurales. El precio de la tierra podría ser promocional y diferenciado, teniendo en cuenta determinadas pautas que condicionan el valor, como, por ejemplo: si el terreno se encontraba en una región considerada ecológica; el tipo de explotación que iba a llevarse adelante; la infraestructura que disponía; la capacidad productiva, de equipamiento y financiera del postulante.

Para acceder al título de propiedad, una vez cancelada su deuda y cumplidos los requisitos de ocupación y administrativos, el adjudicatario obtenía el derecho traslativo de dominio semipleno o imperfecto. En efecto, el propietario no podría transferir el terreno a un tercero por el término de diez años, salvo cuando se tratara de padres a hijos o viceversa. Esto impedía realizar una venta directa en este lapso; de hacerla, el instituto de colonización recibiría un porcentaje de tal transacción. Asimismo, la propiedad no podría subdividirse, dado que representaba una unidad económica; de existir y desear tal subdivisión, los interesados deberían solicitar permiso al instituto.

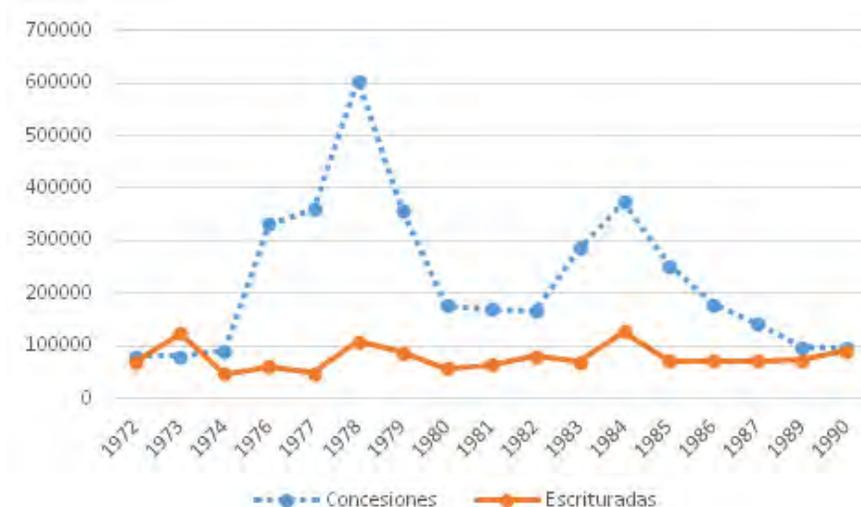
Por otro lado, la Ley de Tierras N° 2.913 describía las condiciones en las cuales debían desarrollarse la colonización oficial y privada, y ponía especial atención en la regulación de los minifundios y latifundios.

Esta normativa de 1983 se encuentra aún vigente, regulando la forma de obtención de la tierra pública. Entre las críticas que ha recibido la ley, podemos señalar la facilidad en cuanto a la obtención de la tierra. Tal como lo sostiene Roze, esta discrecionalidad tuvo como consecuencia que nuevos y viejos adjudicatarios obtuvieran superficies disponibles y pudieran explotar de manera indiscriminada el bosque chaqueño. Al respecto, destacamos las acusaciones a funcionarios del oficialismo, realizadas por diputados en 1986, por las concesiones de tierras (Roze, 2007:254).

En lo que se refiere a la regularización de la tierra, este proceso, hasta la década del 90, fue acentuándose de manera considerable.

GRÁFICO N° 2

Concesiones en venta y títulos de propiedad en Chaco entre 1972 y 1990



Fuente: elaboración propia en base a Beck, 1992: 50 y Brodhersohn, Slutzky y Valenzuela, 2009: 190.

De esta manera entre 1972 y 1990 se otorgaron en propiedad un total de 1 326 854 ha y se concedieron en venta un total de 3 848 887 ha. Este acelerado proceso de entrega de concesiones y venta se puede comprender a partir de las distintas acciones que fueron realizándose en los gobiernos mencionados; la modificación de la estructura agraria posibilitó los cambios que evidenciamos en el gráfico.

Sin embargo, hacia 1990, de acuerdo con los datos ofrecidos por el gobierno provincial, existía un 40 % de la superficie que pertenecía al Estado, la cual se ubicaba, en su mayoría, en el sector del Impenetrable. Durante este periodo, la clase propietaria se incrementó. Hacia 1988 este sector representaba el 70 % de los productores, mientras que el 11 % eran ocupantes de la tierra. Finalmente, hacia principios de la década del 90, el problema de la tierra y su ordenamiento había sido solucionado. No obstante, en este proceso, reconocemos como su principal característica el cambio y la transformación del agro chaqueño.

REGULACIÓN, VENTA Y DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA ENTRE 1990 Y 2008

Desde 1990 la política de tierras de la provincia se caracterizó por continuar el proceso de regularización del suelo por parte del Instituto de Colonización. A medida que transcurrieron los años y las gestiones, la ley de tierras fue observada y se presentaron proyectos para contemplar la agricultura familiar. En cuanto a la producción agrícola, durante este período, existe un modelo algodonerero que resiste y subsiste con su producción; esto se agrava con la tenencia precaria de la tierra.

Tanto el gobierno provincial como los organismos nacionales han diseñado programas para asistir a los campesinos. Como se ha visto en el capítulo anterior, en esta etapa se profundizaba un modelo de agricultura diversificada centrado en el cultivo de la soja. La producción de soja se acelera en el Chaco a partir de la cosecha 1988/9; solo en diez años (para 1998/99) ya había superado en tonelaje a la producción de algodón en bruto, y en la primera década de 2000 se consolida como la principal producción agrícola (Capitanich, *Chaco en Cifras*, 2011: 29). En cuanto a la política de tierras, la reforma de la Constitución Provincial de 1994 establece, en su artículo 42, cinco puntos que regulan la forma de entrega del suelo, de los cuales algunos de estos ya se encontraban incluidos en la Constitución de 1957:

1. La distribución por unidades económicas de tipo familiar, de acuerdo con su calidad y destino.
2. La explotación directa y racional por el adjudicatario.
3. La entrega y adjudicación preferencial a los aborígenes, ocupantes, pequeños productores y su descendencia; grupos de organización cooperativa y entidades intermedias sin fines de lucro.
4. La seguridad del crédito oficial con destino a la vivienda y a la producción, el asesoramiento y la asistencia técnica.
5. El trámite preferencial y sumario para el otorgamiento de los títulos, o el resguardo de derecho, una vez cumplidas las exigencias legales por parte de los adjudicatarios.
6. La reversión a favor de la Provincia, por vía de expropiación, en caso de incumplimiento de los fines de la propiedad, a cuyo efecto la ley declarará de interés social la tierra adjudicada, o la disolución del contrato, en su caso.
7. (Constitución Provincial del Chaco 1994)

Asimismo, el gobierno se vio abocado a conseguir definitivamente la regularización y la venta del suelo a partir de la entrega de concesiones. Comparemos. Hacia 1995 el total de tierras escrituradas en la provincia era de 5 392 429 ha (54 % de la superficie total del Chaco), mientras que en 2005 alcanzó al 62 % del territorio; se escrituraron 6 302 585 ha (Instituto de Colonización). Las áreas disponibles de tierras fiscales, fueron reduciéndose considerablemente, a partir de concesiones provisorias y ventas del suelo.

GRÁFICO N° 3
Superficie de tierras fiscales 1995-2005 (en hectáreas)



Fuente: elaboración propia en base al Instituto de Colonización.

Dos de los departamentos con mayor número de tierras fiscales son Almirante Brown y General Güemes, ambos ubicados en el Impenetrable chaqueño. Entre 1995 y 2005 el proceso de transferencia que se da en ambos departamentos es acelerado; se han reducido considerablemente las áreas disponibles.

CUADRO N° 1:
Superficie de tierras fiscales 1995-2005 (en hectáreas)

	<u>1995</u>	<u>2003</u>	<u>2005</u>
Total de tierras fiscales en la provincia	2.424.092		687.053
Dpto. Alte. Brown	640.407	367.221	203.741
Dpto. Gral. Güemes	1.529.909		286.273

Fuente: Instituto de Colonización.

Estas cifras son elocuentes; a finales de 2008 el censo de las explotaciones agropecuarias muestra cómo la tenencia de la tierra cambió drásticamente. Si tenemos en cuenta lo estudiado en el apartado anterior, de acuerdo con los datos suministrados por el censo, existía en el Chaco un total de 5 511 015 ha (55 %) en manos privadas mientras que 13 919 ha (0,1 %) formaban parte del Estado.

Por otro lado, también durante este periodo, a partir de los reclamos de las comunidades indígenas, se cumple con el compromiso de efectivizar la reserva de tierras

para las comunidades indígenas en el Impenetrable firmado por el Estado provincial en 1987 con la Ley del Aborigen (Almirón, 2018c). La Reserva Grande está compuesta de 308 000 ha mayoritariamente en el departamento Güemes, en donde se ubican miles de familias indígenas y criollas. Se establece que las tierras dentro de la reserva serían gratuitas, exentas de todo gravamen y debían ser inembargables, indivisibles e intransferibles a terceros.

De esta manera, durante el periodo que estamos considerando, observamos una profundización del modelo agroindustrial y un proceso de escrituración, de juicios a ocupantes espontáneos y sospechas de malversación y fraude al Estado. La política de tierras en la provincia nuevamente se encontraba en el centro del debate y en la agenda pública. En efecto, los periódicos locales reproducían cifras y las respuestas de mandatarios explicando y describiendo las situaciones ante las denuncias. Hacia 2008 el campo chaqueño continuaría en proceso de modernización, sojización y explotación del monte. Un nuevo escenario se proyectaba, la política de tierras se concentraría en la escasez del suelo y en la regularización su tenencia.

CONCLUSIONES

Desde el inicio de la etapa provincial del Chaco, existió por parte de la dirigencia local un objetivo fundamental, lograr la regularización de la tierra pública y avanzar en nuevos planes de colonización en las áreas disponibles para su ocupación y explotación. En función de estas metas reconocemos tres momentos que marcan las características de cada gobierno y de cada acción política en el terreno.

Hemos situado un primer momento entre 1955 y 1972, etapa en la que se reconoce como principal característica el fortalecimiento institucional de la Dirección de Tierras y Colonización y los trabajos para lograr la regularización del suelo. Asimismo, se evidencia y se intenta dar una solución a la problemática aldonera a partir de un progresivo cambio en los cultivos y la expansión de la frontera agrícola. Durante este periodo hemos analizado las medias tomadas por los distintos gobiernos. Cada uno intentó concretar este propósito para el campo chaqueño.

La segunda etapa abarca entre 1972 a 1990. Nos encontramos aquí con un proceso considerable de planificación y transformación de la estructura de la tenencia de la tierra. La creación del Instituto de Colonización permitió mayor eficiencia y racionalización en el trabajo de campo, lo que posibilitó la entrega de concesiones de venta y, luego de un tiempo, los títulos de propiedad. A la vez, se da un proceso de colonización a partir de proyectos que significaron el avance de la frontera agropecuaria; el Impenetrable chaqueño fue el área de trabajo.

En la tercera etapa, entre 1990 a 2008, evidenciamos un proceso de escrituración y venta de la tierra de forma acelerada, sobre todo en los departamentos que comprenden las áreas del Impenetrable chaqueño. También se darán en este lapso el desarrollo de los cultivos agroindustriales y la regularización de la tenencia del suelo.

A partir de los periodos podemos analizar cómo la política de tierras fue un tema de relevancia y estuvo en la agenda en los distintos gobiernos, sobre todo en la segunda etapa

en donde se asignaron mayores recursos económicos a la regularización y la entrega de nuevas tierras. Sin embargo, las modificaciones se dieron en cuanto a lo institucional y normativo y fueron reformulándose a partir de las demandas de productores chaqueños que demandaban soluciones a la cuestión de la tierra.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMIRÓN, Adrián Alejandro (2018a) «El primer peronismo y la política de tierras en un espacio subnacional marginal: continuidades y rupturas en el Territorio Nacional del Chaco y la provincia Presidente Perón (1946-1955)». En: *Revista Territórios e Fronteiras*. Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). URL: <http://www.ppghis.com/territorios&fronteiras/index.php/v03n02/article/view/645>
- (2018b) «La política de tierra durante la Revolución Libertadora en la Provincia del Chaco», en: *Revisa de Junta de Historia de la Provincia del Chaco N° 7*. 2017, Resistencia, mayo 2018.
- (2017). «Los expertos en el Chaco: investigación y política agraria (1920-1972)». *Revista Coordinadas*. Revista de Historia local y regional Año IV, Número 1, enero-junio 2017. URL: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/coordenadas/article/view/11217/pdf>
- (2018c) «Política de tierra y colonización para las comunidades indígenas de la Provincia del Chaco: proyectos, reclamos y regularización de la ocupación (1951-1987)». En: *Revista Res gesta N° 54*-2018. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario. Instituto de Historia Rosario- UCA- Rosario. URL: <http://e-revistas.uca.edu.ar/index.php/RGES/article/view/1316/1342>
- BAGENETA, José Martín (2015). *Del algodón a la soja. Territorio actores y cooperativas en el gran Chaco Argentino (1960-2010)*. Buenos Aires: Intercop.
- (2011) «Políticas públicas para un agro reconvertido. El gran Chaco Argentino (1960-2010)». En: Ruffini Martha y Blacha Luis. *Burocracia, tecnología y agro en espacios marginales*. Rosario: Prohistoria.
- BARSKY, Osvaldo y Fernández Leonardo (2008). *Cambio técnico y transformaciones sociales en el agro extrapampeano*. Buenos Aires: Teseo.
- BARSKY, Osvaldo y Gelmán Jorge (2009). *Historia del Agro Argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.
- BECK, Hugo (1992). «El régimen de la tenencia de la tierra en las provincias de Chaco y Formosa entre 1960 y 1990. El proceso de su adjudicación y su estado actual». En *Decimo Encuentro de Geohistoria Regional, Resistencia, 2 y 3 de julio*. Resistencia: IIGHI.
- BESIL, Antonio Cahan (1969). *Análisis de las causas del actual cambio en la estructura del sector agrícola en la Provincia del Chaco*. Resistencia: Unne.
- BRODHERSOHN, Víctor, Slutzky Daniel y Valenzuela Cristina (2009). *Dependencia interna y desarrollo: el caso del Chaco*. Resistencia: La Paz.

- CARLINO, Alicia (2008). *Economía provincial y financiamiento público: el Banco de la Provincia del Chaco: 1956-1983*. Buenos Aires: Cooperativas.
- GIRBAL-BLACHA, Noemí (2003). *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955) una interpretación histórica de sus decisiones político-económicas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- (2011) *Vivir en los márgenes Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX*. Rosario: Prohistoria.
- HEALEY, Mark Alan (2007). «El interior en disputa: proyectos de desarrollo y movimientos de protesta en las regiones extrapampeanas». En: James Daniel (dir). *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- JONES, Valentín Howell Washington (1967). *Política de tierras, diversificación agropecuaria y crecimiento en la Provincia del Chaco*. Resistencia: Ministerio de Agricultura y Ganadería del Chaco.
- LATTUADA, Mario (1988). *Política agraria y partidos políticos (1946-1983)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- MIRANDA, Guido (2007). *Los tres ciclos Chaqueños*. Resistencia: La Paz.
- MOGLIA, Leandro (2013). «El cooperativismo agrícola en la agenda pública de una nueva provincia (1951-1962)». En: Blacha Luis y Poggi Marina (comp.). *Redes y representaciones en el poder rural*. Rosario: La quinta pata & camino ediciones.
- Provincia del Chaco (1963). «Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco». Versión taquigráfica. Resistencia.
- Provincia del Chaco (1964). «Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco». Versión taquigráfica. Resistencia.
- Provincia del Chaco (1965). «Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco». Versión taquigráfica. Resistencia.
- Provincia del Chaco (1966). «Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco». Versión taquigráfica. Resistencia.
- Provincia del Chaco (1974). «Gobierno Popular de la Provincia del Chaco. Plan Trienal». 1974-1977, Resistencia
- ROZE, Jorge (2007). *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*. Resistencia: La Paz.
- SCHALLER, Enrique Cesar (1999). «La política de tierras y la colonización en la Provincia del Chaco (1870-1990)», Décimo Congreso Nacional y Regional en Historia Argentina. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- (2017). «La tierra pública en el Chaco en los inicios del periodo provincial (1954-1971)». En: XXXVI Encuentro de Geohistoria Regional. Resistencia: IIGHI.
- (2010). «Política de tierras en la Provincia del Chaco (1954-1971)». En: Mari, Oscar, Mateo Graciela y Valenzuela Cristina (Comp.) *Territorio, poder e identidad en el agro argentino*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Capítulo IV

La crisis del sector industrial en el Chaco (1970-1990)

Ana Paula Marques

INTRODUCCIÓN

La historia de la industria en el Chaco nos remite indudablemente al lugar que ocupó en el esquema interno de la división del trabajo. La localización geográfica contribuyó a la radicación de las industrias que tenían como meta transformar las distintas materias primas que podían extraerse de lo que en ese momento era Territorio Nacional del Chaco¹. Las actividades manufactureras encontraron en el «ciclo forestal»² la oportunidad para instalar fábricas dedicadas a la elaboración del tanino. Posteriormente surgió el «ciclo algodonero» que tenía como actividad principal el cultivo de algodón y su industrialización primaria, el desmote, es decir, la separación de la fibra y la semilla que era utilizada a su vez para la elaboración de aceites vegetales. Así la conjunción agropecuaria-extractiva-industrial permitió estructurar un modelo socio-productivo que, en su momento, fueron el motor principal del desarrollo y crecimiento económico chaqueño.

En el ámbito del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), comenzó a visualizarse que el Chaco poseía otras ventajas derivadas de su localización geográfica para la actividad industrial. La presencia del puerto sobre el río Paraná y la Estación Terminal de los Ferrocarriles del Estado situados en Barranqueras facilitaban la descarga de los insumos para la producción y el envío de manufacturas hacia los mercados consumidores. En localidades como Barranqueras, Puerto Vilelas, Puerto Tirol,

1. La provincialización del Chaco se aprobó por Ley 14.037/51 en el año 1951 y ese mismo año se sancionó la primera Constitución Provincial.

2. «Ciclo forestal», es la expresión con que el historiador chaqueño Guido Miranda diferencia el segundo de los tres períodos socioeconómicos que identifica en el Territorio Nacional del Chaco. En su obra *Tres Ciclos Chaqueños* (1955), establece tres ciclos; denominó «fundación» al primero, vinculado al «poblamiento» con los primeros inmigrantes europeos. Al segundo lo llamó «ciclo forestal o del tanino»; duró aproximadamente hasta la finalización de la Primera Guerra Mundial; el tercero fue el denominado «ciclo algodonero» que, gracias a la política colonizadora del gobierno de Hipólito Yrigoyen y los altos precios internacionales del *commodity*, inició una etapa de profundas transformaciones en el Territorio.

Las Palmas, entre otras, fueron emplazándose fábricas que se dedicaban a variadas ramas de la producción manufacturera. Algunas de estas localidades se convirtieron en parques industriales.

Sin embargo, en coincidencia con el proceso de desindustrialización iniciado en el país, la retracción de la actividad manufacturera fue notable a fines de la década de los 60, y se acentúa iniciada la década de los 90. De 2317 establecimientos censados en 1985 solamente se hallaban en funcionamiento 1500. El empleo en el sector industrial disminuyó en un 43 % generando, en palabras de Slutsky (2011), un proceso de «desindustrialización ocupacional» en el Chaco.

En este escrito describiremos la crisis del sector industrial en el Chaco en el periodo 1970-1990. Entendemos que la política económica implementada por el gobierno de la última dictadura militar marcó un punto de inflexión en el paradigma industrial vigente hasta ese momento. Las plantas industriales radicadas en la Provincia del Chaco no han sido ajenas a los efectos que produjo el cambio de paradigma. Industrias que se habían instalado aprovechando la disponibilidad de materias primas que habían logrado dar identidad a una de las zonas más marginales del país iniciaron un sendero enmarcado por una crisis sin parangón.

El presente capítulo se encuentra dividido en tres partes. En la primera, hacemos una breve descripción del cambio de paradigma económico internacional con mayor énfasis en su impacto en el plano social. La segunda parte refiere a los cambios en la política de desarrollo industrial y sus efectos en la provincia. Para terminar describimos la crisis de dos fábricas pertenecientes a la rama siderometalúrgica que se radicaron en el Chaco.

UN CAMBIO DE PARADIGMA

La crisis económica internacional que se produjo en la década del 70 ha marcado un punto de inflexión en el paradigma económico dominante. Las críticas al Estado benefactor se multiplicaban y el proyecto de la Escuela de Chicago acumulaba seguidores. Así, los principios clásicos de la economía serían reeditados bajo el paradigma neoliberal. De esta forma, la supremacía del capital industrial dejaba su lugar a la hegemonía del capital financiero³. El caso argentino es ejemplificador en el pasaje de un modelo basado en la ISI a otro de «valorización financiera y de ajuste estructural». Las consecuencias del cambio se tornarían visibles en el sector industrial.

3. Con relación al cambio de paradigma económico a nivel mundial, Susana Murillo sostiene: «Una nueva estructura socioeconómica se dibujaba en el horizonte, la cual modificaría todas las relaciones sociales, pues trastocaría el ordenamiento económico, político, cultural y subjetivo. No se trató de una táctica para remediar una crisis, sino de un verdadero proyecto de la totalidad de las relaciones sociales. Para ello, dos elementos centrales en el período anterior serían modificados: el rol del Estado como articulador de políticas universales y la centralidad del trabajo en la conformación de sujetos individuales y colectivos...» (2012:56).

El modelo ISI fue un nuevo modelo de acumulación que se gestó como respuesta espontánea a los desafíos planteados por la coyuntura internacional⁴. La crisis generó un virtual cierre de los mercados internacionales lo que impactó directamente en nuestra economía por la extrema dependencia del comercio exterior. De acuerdo con Campos (2010) se pueden identificar dos etapas del modelo ISI. La primera de ellas se va a prolongar de 1930 a 1955. Esta última, a su vez, se la puede subdividir en dos: de 1930 a 1943 se presenta como una etapa espontánea o defensiva; y de 1943 a 1955 se caracteriza por una fuerte intervención estatal. La industria «defensiva» o espontánea es la respuesta al cierre de los mercados internacionales dada la imposibilidad de satisfacer las necesidades de productos manufacturados. El aumento de establecimientos pertenecientes a la rama alimenticia indica claramente el desarrollo industrial vinculado al modelo agroexportador. Esto último se interpreta como una diversificación de las inversiones vinculadas a la burguesía terrateniente.

Como mencionamos antes, a partir de 1943 es notable la intervención del Estado a favor del desarrollo industrial. Posición que sería reforzada con la llegada del general Juan D. Perón a la presidencia. La política económica del peronismo se caracterizó por desplegar un capitalismo de Estado sustentado en la industrialización para el desarrollo económico. Además, fue notable la incorporación de la clase trabajadora como un factor de poder en la vida política y social (Basualdo, 2010).

En su desarrollo, el modelo ISI adquirió un dinamismo que fue formalizado mediante la relación campo-industria dentro de una estructura productiva desequilibrada (EPH), es decir, una estructura productiva compuesta por dos sectores de niveles de precios diferentes. Por un lado, estaba el sector primario, que trabajaba a precios internacionales y por el otro, el sector industrial que trabajaba a un nivel de costos y precios superior al internacional (Diamand, 1972). Esta disparidad estaba originada en la falta de competitividad del sector industrial en el mercado externo, lo que respondía a su baja productividad relativa en relación a la del agro. De esta forma, el tipo de cambio se fijaba en función de la capacidad exportadora del agro; se situaba en un nivel demasiado bajo para que los bienes de la industria nacional fuesen competitivos internacionalmente. Asimismo, los productos industriales tenían como destino el mercado interno protegido de la competencia extranjera por medidas como los aranceles a la importación.

Resta agregar que durante la ISI el Estado era visto como el «actor indispensable para fomentar el cambio estructural porque era el único en condiciones de acelerar el proceso de industrialización, modernizar la producción primaria y suministrar la infraestructura indispensable para sostener la expansión económica» (Castellani, 2006: 2). En

4. Los efectos de la crisis de 1930 en Estados Unidos con su consecuente propagación al resto del mundo han revelado la vulnerabilidad del modelo agroexportador desarrollado en nuestro país hasta ese momento. Este modelo fue la forma de inserción de la economía argentina a la Revolución Industrial. En este sentido se destaca que bajo el principio de la División Internacional del Trabajo, nuestro país se integra al comercio mundial como exportador de productos primarios. El modelo agroexportador mostró límites y vulnerabilidades durante los años veinte por la imposibilidad de extender la frontera agropecuaria, no obstante existe consenso en la literatura sobre el quiebre como resultado de la crisis internacional del 30.

este contexto, el rol del Estado a través de la aplicación de políticas públicas fue fundamental para la configuración de la estructura industrial y la conducta de las empresas. Autores como Aspiazuy Nochteff (1994) en su momento conjeturaron sobre el patrón de comportamiento de la élite económica⁵; esto es, ajustarse a las oportunidades generadas externamente sin innovar y aprovechando las políticas comerciales, crediticias y cambiarias para sostener el modelo. La continuidad del proceso industrializador generó por parte de la sociedad un rechazo al sector industrial al que apuntaba como ineficiente y que solo era sostenido a merced del «favoritismo y de la corrupción»⁶. De esta forma se fue gestando el escenario de posterior ruptura con la ISI.

La etapa de quiebre del modelo sustitutivo se dio a partir de la política económica implementada por la última dictadura militar. En función de los resultados del sector industrial, a mediados de los años setenta las críticas a la intervención estatal se intensificaron. El Estado era más visto como un obstáculo que como un agente impulsor del desarrollo. Los principales defensores de esta concepción respondían a la ortodoxia económica y argumentaban que las constantes intervenciones y regulaciones estatales sobre los distintos mercados imposibilitaban alcanzar el crecimiento sostenido (Castellani, 2006: 2).

A partir de este diagnóstico, se intentó dismantelar el conjunto de regulaciones que permitieron el crecimiento del sector industrial en nuestro país. Los derechos de exportación de los productos agropecuarios que oscilaban entre un 10 % y un 50 % se redujeron a niveles de entre 5 % y 25 %; se suprimió el depósito previo para las importaciones, se contrajeron los reembolsos a las exportaciones no tradicionales y se rebajaron los aranceles a la importación (Aspiazu; BasualdoyKhavise, 2004: 86). Al mismo tiempo, se sancionó un nuevo régimen de inversiones extranjeras cuyas características principales pueden resumirse en términos de: la desregulación del accionar del capital extranjero y la igualdad de derechos respecto de los capitales nacionales.

Esta medida se complementó con la nueva Ley de Entidades Financieras que desnacionalizó los depósitos y liberalizó las tasas de interés, entre otras medidas. Lo que en definitiva ocurrió fue que el mercado de capitales fue el principal receptor de recursos, sustituyendo así inversión productiva por inversión financiera. La apertura fue completada con la fijación de un ritmo devaluatorio anticipado y decreciente en el tiempo, que se conoció como «tablita cambiaria». En consecuencia, la política económica instrumentada durante el último gobierno de facto generó una contracción significativa del sector industrial.

5. Nochteff define la elite económica como «el conjunto de empresarios individuales o de organizaciones empresarias de mayor peso económico y político, que moldean el sendero del resto de los agentes económicos (incluidos los administradores de las empresas estatales o quienes tomen las decisiones que definen las estrategias de dichas empresas)» (Aspiazu y Nochteff, 1994: 39).

6. Es oportuno subrayar lo manifestado por Susana Murillo (2012) en relación con el tema de la «corrupción» señalando que «es un significativo reiteradamente utilizado por los organismos internacionales para justificar la necesidad de reformas... La idea de "corrupción" reenvía a una imaginaria comunidad en la que toda falta será cancelada» (pp. 82-83).

Así, en años posteriores al golpe de Estado de 1976, se produjo el cierre de más de veinte mil establecimientos fabriles, el producto bruto del sector cayó en forma pronunciada, lo mismo que la ocupación, y se redujo el peso relativo de la actividad en el conjunto de la economía (pasó del 26,9 % del PBI global al 23,8 %). (Aspiazu y Schoor, 2010: 30)

En este contexto se conformó una tendencia hacia la oligopolización⁷ de la producción industrial y un creciente predominio de unos pocos grupos económicos de capitales nacionales y empresas transnacionales diversificadas. Este grupo de empresas se encontraba protegido tanto de la competencia externa como de la crisis económica por políticas comerciales, financieras y de subsidios.

LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL EN EL CHACO

En relación con la conformación de la estructura productiva chaqueña, podemos afirmar que, desde su poblamiento, mantuvo (y mantiene) características propias de una provincia periférica⁸. Si bien la actividad manufacturera no era relevante, como señalamos con anterioridad, la misma estaba relacionada con la transformación en una primera etapa de ciertos recursos naturales regionales. Sin embargo, la economía chaqueña ingresó a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta en una crisis de estancamiento vinculada a la fase de declinación de la industria textil nacional, propia del modelo sustitutivo en su primera etapa.

La crisis de las economías regionales⁹ como el algodón, dejó en una situación decadente¹⁰ a las actividades tradicionales. A partir de entonces, los diferentes gobiernos buscaron implementar políticas que permitieran superar las dificultades de una economía basada en el monocultivo algodonero. Al mismo tiempo

en los planes de desarrollo que se prepararan se efectúa un crítico análisis del proceso histórico de desenvolvimiento regional y se postulan políticas tendientes a revertir la situación de atraso relativo en la periferia del sistema espacial argentino. La presión política de las regiones va trasluciéndose en la legislación promocional y en la búsqueda de políticas sectoriales que atienden esos reclamos. (Rofman & Manzanal, 1989: 10).

7. Por oligopolización nos referimos a la concentración en pocos actores de la producción industrial. Esta concentración permite a los oferentes mayor poder en la fijación de precios.

8. El término centro-periferia deviene de las teorías de desarrollo que intentan explicar las desigualdades regionales. El centro y las regiones periféricas representan una relación jerárquica que permanece estable en el tiempo. Las economías pueden pertenecer al centro del sistema o integrar su periferia. En nuestro país, la concentración de las actividades económicas se dieron en torno a Buenos Aires y su zona de influencia. De esta forma, el Chaco formaba parte de la región periférica de Argentina.

9. Se entiende como «economías regionales» a aquellos subespacios del territorio argentino que se ubican principalmente fuera de la Pampa Húmeda.

10. En la década del 50, la crisis del tanino, como resultado de la pérdida de mercados, y más tarde, la crisis del algodón reflejaron la vulnerabilidad de la economía chaqueña. La extrema dependencia de la explotación de monocultivos debilitó la estructura socioeconómica de la provincia (ver Capítulo 1).

En el marco de una estrategia nacional de desarrollo y tras un diagnóstico del sector manufacturero, se elaboró un proyecto de ley que buscaba estimular la radicación de industrias en las provincias más pobres. Si bien ya se habían instituido otros regímenes de promoción, estos eran más bien sectoriales. La Provincia del Chaco se vio particularmente favorecida por el régimen derivado de la Ley 20.560/73, con la aprobación de quince proyectos promocionados.

El incremento en la tasa de empleo para la Provincia del Chaco sería de un 14,24 % ya que, según el censo económico de 1974, el personal ocupado por el sector industrial era de 15 737 y con los proyectos promocionados ascendería a 17 979 empleados.

Sin embargo, el sistema promocional instituido por la Ley 20.560 mantuvo vigencia hasta julio de 1977 cuando fue íntegramente reformulado por la Ley 21.608. En realidad, la nueva política económica resultaba contradictoria con las pautas de desarrollo propuestas hasta entonces. La estrategia aperturista y eficientista del gobierno de facto demandaba el reemplazo de la Ley 20.560 por una nueva normativa compatible con el programa económico instituido a partir de 1976. De hecho, el artículo 1 de la Ley 21.608 estableció como objetivo principal «promover la expansión de la capacidad industrial del país, fortaleciendo la participación de la empresa privada en este proceso». Al mismo tiempo se buscaba «Facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana».

Los hacedores de política económica del Proceso de Reorganización Nacional respondían a los principios neoliberales, de allí que suponían al mercado como asignador eficiente de recursos. Si bien en sus inicios el gobierno de facto no expresó con claridad una política industrial, dejó continuar los proyectos promocionados durante el gobierno anterior. No obstante, en el nuevo sistema de promoción se reflejaban los principios de «eficiencia y apertura» que sostenía el gobierno¹¹. El pasaje de un modelo de territorio subsidiado a uno de territorio eficiente se reflejan en la política de promoción industrial (Cao y Vaca, 2006).

Los efectos del nuevo modelo económico comenzaron a visualizarse años más tarde en el sector industrial emplazado en la provincia. Para confirmarlo, el historiador Ernesto Maeder (1996) señaló:

La encuesta industrial de 1990, indica que de 2.317 establecimientos censados en 1985, sólo se hallaban en funcionamiento 1.500 (65%), mientras que los 817 restantes (35%) se habían paralizado en sus actividades, cerrado definitivamente o transformado en comercios.

Ese proceso de desindustrialización se agravó entre 1989 y 1994, en el que se advierte una disminución en el consumo de electricidad de uso industrial, que pasa de 104.718 KW (en miles) a 73.565, y que coincide con el cierre de varias fábricas del Gran Resistencia. (p. 280)

11. Cabe señalar que el nuevo sistema indujo o facilitó conductas que tuvieron por finalidad la elusión fiscal. En efecto, más que alentar la industrialización, la promoción se convirtió en una fuente de subsidios para quienes decidieron sacar provecho de ella.

Así podemos inferir que las políticas económicas aplicadas a nivel nacional desde mediados de la década del 70 terminaron contrarrestando los posibles efectos positivos que pudiera haber tenido la promoción industrial en el Chaco.

CUADRO N° 1

Cantidad de establecimientos en funcionamiento

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	N° DE ESTABLECIMIENTOS EN FUNCIONAMIENTO			EVOLUCIÓN 1974-1990 (%)
	1974	1985	1990	
Total	2141	2317	1563	-27,00
Productos alimenticios	656	767	578	-11,89
Textiles, prendas de vestir e indumentaria de cuero	103	117	111	7,77
Industria de la madera y ptos. de madera inc. Muebles	437	557	279	-36,16
Industria del papel, ptos de papel, imprentas y editoriales	42	52	46	9,52
Fabricación de sustancias químicas y de petróleo, carbon, caucho y plástico	28	25	20	-28,57
Fabricación de ptos minerales no metal. exceptuando los derivados del petróleo y carbón básicos	522	298	259	-50,38
Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos	326	375	242	-25,77
Otras industrias manufactureras	27	26	28	3,70

Fuente: adaptado de Carlino & Torrente (2004). «Los regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña».

Respecto al personal ocupado en los establecimientos industriales, de los datos puede inferirse que los sectores que mayor fuente de empleo ofrecían eran aquellas ramas de la industria liviana que empleaban tecnología relativamente sencilla y mano de obra intensiva; o sea, las industrias que en su proceso de producción involucraban más trabajadores que capital en maquinaria. A su vez, el nivel de empleo en los establecimientos industriales fue menguando en consonancia con el proceso de desindustrialización en nuestra provincia.

CUADRO N° 2

Personal ocupado en los establecimientos industriales

TIPO DE ESTABLECIMIENTOS	PERSONAL OCUPADO		
	1974	1985	1990
Total	15737	19272	15884
Productos alimenticios	5459	4964	4208
Textiles, prendas de vestir e indumentaria de cuero	2921	5393	5740
Industria de la madera y ptos. de madera inc. Muebles	2225	3365	1674
Industria del papel, ptos de papel, imprentas y editoriales	682	696	616
Fabricac. de sustancias químicas y de petróleo, carbon, caucho y plast.	1198	1319	1335
Fabricac. deptos minerales no metal. exceptuando los deriv. de petr. y carbon básicas	1994	1972	1269
Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos	1171	1505	986
Otras industrias manufactureras	87	62	74

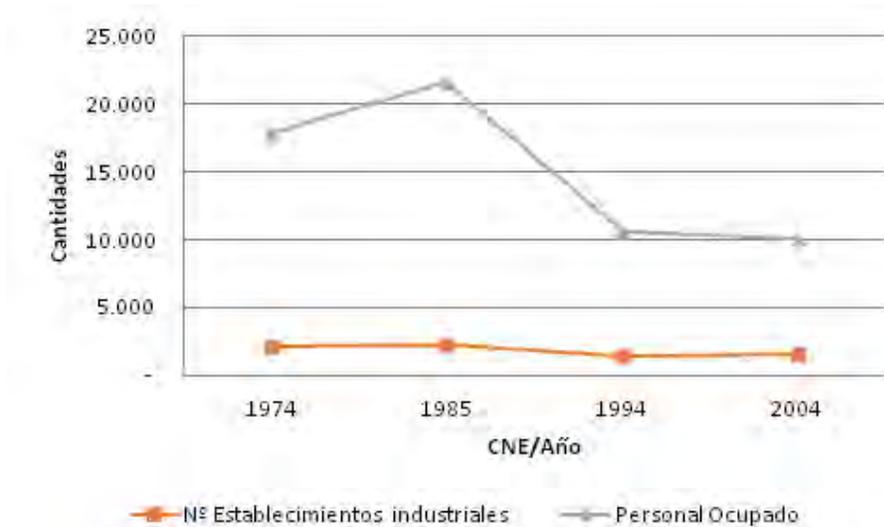
Fuente: Carlino & Torrente (2004). «Los regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña».

Si se toman los datos de los censos económicos nacionales en el periodo 1974-2004 se aprecia que manteniéndose prácticamente estable la cantidad de establecimientos industriales, el personal empleado en estos establecimientos desciende a casi la mitad, en el periodo 1985-1994.

El aumento de la productividad laboral, puesto que no se trasladó a los salarios, elevó el margen bruto de explotación en la industria. Esto último no se tradujo totalmente en inversión –así lo dicen las cifras– por lo que es posible suponer que parte importante fue desviada a sectores de mayor rentabilidad, básicamente los mercados financieros internos y externos. (Rofman y Manzanal, 1989: 37)

GRÁFICO N° 1

Evolución de la cantidad de establecimientos industriales y personal ocupado (en cantidades absolutas)



Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales Económicos.

En efecto, se puede entender la disminución de la cantidad de puestos de trabajo ocupados como el efecto asociado a la dichosa «eficiencia» predicada por el neoliberalismo. A continuación presentaremos los casos de dos plantas industriales radicadas en la provincia y las consecuencias que tuvieron en ellas el cambio en la política industrial.

EL CASO DE NATIONAL LEAD COMPANY

Una de las primeras empresas que se localizó en el Chaco fue la National Lead Company¹², de capitales estadounidenses. Su instalación data del año 1936, coincidiendo con la primera etapa del modelo sustitutivo. Asimismo, su radicación en la región respondió a impulsos exógenos derivados de la crisis de 1929.

El prolongado cierre del mercado interno fue generando interés en muchas empresas del exterior por producir en el país, fuera para continuar o ampliar sus negocios. Estas compañías

12. En el año 1917 un grupo económico estadounidense inició sus actividades en Argentina, instalando una subsidiaria de la empresa *National Lead Inc*, más tarde denominada *N. L. Industries*. La actividad inicial de la compañía era la importación de plomo. Una década más tarde, emprendió la construcción de una planta elaboradora de plomo, que posteriormente fue puesta en funcionamiento en Villa Lugano, Capital Federal.

no podían seguir exportando a la Argentina debido a la aguda escasez de divisas y a las preferencias que el gobierno otorgaba a los proveedores británicos. (Schvarzer, 1996: 168)

La Planta Fundidora de Plomo y de Plata, más conocida como la «Fábrica de Plomo», se radicó en la localidad chaqueña de Puerto Vilelas. Contaban allí con la cercanía del río Paraná, con posibilidades de utilizar el transporte fluvial; uso del agua del riacho Barranqueras, para el trabajo de la fábrica; producción de carbón optimizada, proveniente de los bosques nativos chaqueños; presencia del Ferrocarril del Estado que trasladaba desde Jujuy la materia prima (Monzón y Fernández, s/d).

Esta empresa se dedicaba a la fundición de plomo, era la más grande e importante en Sudamérica. Sus instalaciones y maquinarias eran completas y modernas. Además, el número de trabajadores que hallaban empleo en esta fábrica eran aproximadamente 350 personas, entre obreros y empleados; 250 de carácter permanente. Los productos se comercializaban en el territorio argentino con destino a industrias usuarias del plomo y sus derivados y de la plata metálica, así como a comerciantes y mayoristas del sector de la construcción. La materia prima que se ocupaba era sulfuro de plomo molido y concentrado que era trasladado por vía férrea, a través del ferrocarril General Belgrano, desde la Compañía Minera Aguilar S.A. localizada en Estación Tres Cruces en Jujuy (J. Noguera, comunicación personal, 28 de julio de 2007). Además, en el proceso de producción, se utilizaba carbón de leña –provisto por los productores que explotaban los recursos forestales del Chaco–, carbón de coque, gasoil, nitrato de sodio, estaño metálico y otros insumos para el funcionamiento de los hornos.

En el marco del desarrollo de la ISI, la National Lead Company operó sin importantes cambios, al amparo de la protección estatal. Los problemas se presentaron en la etapa correspondiente al quiebre del modelo sustitutivo, ya que los factores que permitieron el desarrollo de la actividad en la región fueron de a poco desapareciendo¹³.

En el año 1979, la empresa se inscribió como beneficiaria del Régimen de Promoción Minera establecido en la Ley 22.095, accediendo a los beneficios impositivos que surgieron de la normativa. Sin embargo, no fue suficiente para contrarrestar los efectos de la política económica del último gobierno militar. En efecto, frente al retiro del Estado como promotor del desarrollo industrial, un grupo de inversores extranjeros decidieron abandonar sus actividades productivas en la región. Fue el caso de los propietarios de la National Lead Company, que en el año 1979 vendieron sus acciones a empresarios nacionales.

La casa matriz norteamericana habría manifestado su desinterés en continuar operando en la Argentina y su deseo de retirarse de la actividad minera, cosa que se corrobora con una visita a la fábrica de plomo en Vilelas, que muestra que fueron pocas las acciones llevadas a cabo en los últimos años para modernizar sus instalaciones y mucho menos equiparla como para

13. A pesar de que no fue determinante en la actividad de la empresa, es importante destacar que la historia oral y varios expedientes judiciales expusieron los problemas de salud que afectaron a los trabajadores por inhalación de plomo y exceso del mismo mineral en la sangre.

asegurar un máximo de rendimiento en su producción, a la vez que alimentar investigaciones que permitan extender los rubros. (Diario Norte, 28/03/1980: 3)

El grupo económico argentino que compró la fábrica fue el denominado Oddone, que tenía participación en diversas actividades¹⁴, incluyendo la propiedad de un banco. En mayo de 1980, el presidente del grupo Oddone fue arrestado en Buenos Aires por la Policía Federal. El juez que entendía en la causa consideraba a varios miembros del grupo (entre estos al presidente) como «Autores de Administración Fraudulenta en Concurso Ideal con Fraude Agravado en Perjuicio del Fisco». Los directivos del grupo Oddone estaban acusados de haber utilizado los depósitos de los ahorristas con fines de lucro personal (Diario Norte, 25/06/1980: 18). Al mismo tiempo, el banco propiedad del grupo fue intervenido por el Banco Central.

Por otra parte, muchas empresas integrantes del *holding* estaban relacionadas crediticiamente con el banco. Este hecho significó para la National la imposibilidad de efectivizar los créditos otorgados antes de la intervención por la entidad financiera del holding. La dificultad de cancelar los pasivos previos, motivó que la Fábrica de Plomo solicitara el concurso de acreedores. Meses más tarde se declaró la quiebra de los accionistas del grupo y, por ende, la empresa quedó administrada judicialmente. En conjunto, la crisis del sector industrial y la crítica situación financiera de la fábrica determinaron la paralización de actividades y suspensión de trabajadores sin goce de haberes.

Durante el último año veníamos soportando una situación desventajosa con respecto a otras empresas que cumplen la misma actividad que la nuestra, producto de una política impositiva desigual. (...) Los aranceles de importación del plomo se redujeron haciendo que el producto importado resultara notoriamente más barato que el nuestro; la National Lead Company tomó todas las medidas posibles que permitieran la reducción del precio de los productos, pero ni aun así podemos competir en el mercado interno y por lo tanto estamos imposibilitados para elevar nuestras ventas (...). Hay otro motivo aún más grave que es el precio de nuestra materia prima, que superó un treinta por ciento los precios internacionales de los productos que de ellos se obtienen, hecho que nos obliga a vender nuestros productos a pérdida. (Diario Norte, 03/01/1981: 7)

Las perspectivas de la National se agravaron en los años siguientes, ya que se presentaron problemas adicionales como la imposibilidad de adquirir materias primas, créditos bancarios denegados, incertidumbre con respecto al grupo propietario, capacidad ociosa, deterioro de las instalaciones, dificultades para exportar, reducción del mercado, inundaciones en zonas aledañas a la fábrica, entre otros.

14. Entre las actividades del grupo mencionamos: producción agrícola ganadera, acopio de cereales, exportación, desarrollos portuarios, forestaciones, implantación de la producción de tártago para la producción de aceite de ricino y productos medicinales, industria alimenticia (Bagley SA), producción de plomo para la construcción y plata en lingotes (National Lead Company), producción de cosméticos y jabones (Roby SA), y servicios financieros (Tarjeta de Crédito Diners Club SA).

En el año 1988, la aceptación de la propuesta de compra por parte de la firma Atorresis Hermanos fue vista como la posible solución a los problemas de la National. De hecho, uno de los nuevos propietarios expresaba:

Tenemos todas nuestras esperanzas puestas en esta provincia. Sabemos que la situación del país es muy difícil, pero los proyectos que tenemos no son improvisados y nos permitirán llegar al mercado interno y a la exportación que es lo que estamos negociando firmemente. (Diario Norte, 11/05/1988: 3)

Alrededor de 190 trabajadores se reincorporaron a la fábrica después de varios años de paralización de actividades. Se reintegraron solamente aquellos que permanecían desocupados, ya que parte del personal se había empleado en otras actividades. En contraste, seis meses después de la reactivación la Unión Obrera Metalúrgica manifestó una nueva paralización y, a través de su secretario Enrique Paredes expresó:

Hemos denunciado también que dentro del establecimiento y pese a la estricta presencia del personal, la patronal no asigna tarea alguna, se carece de materia prima; hay falta de seguridad y de higiene en los sanitarios por carencia de agua. El personal asumió la decisión de resguardar las instalaciones, defendiendo de tal forma su fuente de trabajo y de recursos económicos. (Diario Norte, 14/01/1989: 2)

Meses más tarde, se decretó el cierre definitivo de la fábrica. «Una decisión judicial confirmó el cierre definitivo de la empresa National Lead Company y así lo hizo conocer al gobernador de la provincia, doctor Danilo L. Baroni, el síndico de la quiebra, doctor Ricardo Héctor Sabor» (Diario Norte, 24/06/1989: 3).

En la actualidad, las instalaciones de la «fábrica de plomo» están prácticamente desmanteladas y funcionan allí actividades relacionadas con el reciclado de chatarra, en tanto se aguarda la liquidación definitiva de los bienes y propiedades.

EL CASO TAMET

A diferencia de la National Lead Company, la radicación de Talleres Metalúrgicos San Martín (Tamet) en la región fue consecuencia directa de las leyes de promoción industrial. Si bien esta empresa inició sus actividades en el país a principios del siglo XX, la sanción de sucesivos regímenes sectoriales desde la década del 50 tuvo, entre sus principales efectos, la concentración de la actividad siderúrgica en unas pocas empresas. Este grupo estaba compuesto por Acindar, Siderca (ambas de capitales privados) y Somisa (de capitales mixtos). Gracias a la promoción industrial, las dos primeras alcanzaron la integración vertical¹⁵ de sus procesos productivos. Aunque Tamet solicitó la

15. La integración vertical se presenta cuando la empresa puede controlar varias fases del proceso productivo, es decir desde el abastecimiento de materias primas hasta la distribución de la producción. Si

inscripción a esos regímenes, no logró aprovechar los subsidios estatales para modernizar y adaptar sus plantas a las nuevas condiciones del mercado siderúrgico.

El debilitamiento de la empresa siderúrgica más importante de Latinoamérica a principios del siglo XX, condujo a sus propietarios a buscar nuevos horizontes que le permitiesen continuar en la actividad. En consecuencia, lo que procuró Tamet fue explorar alternativas que le facultasen mantener el comportamiento adaptativo mediante subsidios directos o indirectos.

Al mismo tiempo, durante la etapa de industrialización compleja, el Estado nacional intentaba por diversos regímenes de promoción, como la Ley 14.781/58 y la Ley 19.904/72, descentralizar industrialmente el país. En este contexto, el Chaco solicitó a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) un estudio de prefactibilidad de una planta de arrabio para fundición en la provincia¹⁶. La región, fronteriza con los estados del sur de Brasil, se encontraba en una zona estratégica para la producción de arrabio, ya que la provincia contaba con importantes reservas carboníferas, y la localidad chaqueña de Puerto Vilelas se situaba aguas abajo de las minas brasileñas que proveerían el mineral de hierro para la producción. Pero fue recién en función de la Ley 20.560 que el proyecto de Tamet fue aprobado.

Sobre la base de esta ley, el 2 de diciembre de 1976 se suscribió una carta de intención entre la provincia y Tamet¹⁷. La primera se comprometía a reintegrar la mitad del valor de las inversiones de infraestructura efectuada por la empresa, otorgar en venta, arrendamiento o concesión forestal 20 000 ha de tierras fiscales, además de conceder los beneficios impositivos establecidos en la Ley 881/68. Por su parte, la empresa siderúrgica perteneciente al grupo económico *Árbol Solo*¹⁸, se comprometió a construir una planta con capacidad de producción de 50 000 t anuales de arrabio, dar ocupación a 150 personas aproximadamente, consumir alrededor de 200.000 metros cúbicos por año de carbón vegetal, entre otros (Besil y Carlino, 1999: 34-35).

En el año 1977, la Ley 20.560 fue sustituida por la 21.608 y la instalación de Tamet en el Chaco era vista como un factor de impulso para la racionalización y aprovechamiento

la empresa es su propia proveedora de insumos, estaremos ante la presencia de una integración vertical hacia atrás. En cambio, si puede controlar la distribución de la producción hablaremos de integración vertical hacia adelante.

16. Aunque no presenta la fecha de cuándo exactamente fue realizado, del análisis se desprende que fue hecho a fines de la década del 60.

17. Anteriormente, el Decreto N° 529 del 23 de febrero de 1976 dio el inicio al trámite administrativo formal para la radicación de Tamet.

18. Tamet nació a principios del siglo XX cuando Ernesto Tornquist y Compañía se asoció con los talleres metalúrgicos pertenecientes a Rezzónico y Ottonello. Posteriormente a ello, la firma comenzó a incorporar nuevos socios que le permitieron incrementar y diversificar sus actividades productivas. Entre estos, el grupo europeo ARBED, uno de los principales miembros del cártel de acero, que permitió la incorporación de un mayor número de actividades y un incremento en la escala productiva. Sin embargo, las políticas de promoción posteriores relegaron a un segundo plano a la que había sido la mayor metalúrgica de América Latina en la década del 20; «hubo pases de acciones entre los tenedores argentinos y extranjeros poco transparentes mientras la empresa reducía su tamaño» (Schvarzer, 1996; p. 302),

de la riqueza forestal, un multiplicador de la actividad económica y un factor de desarrollo en las condiciones sociales de la provincia.

Sociedad Anónima Talleres Metalúrgicos San Martín TAMET, proyecta la erección de un complejo siderometalúrgico en el noreste argentino basado en las excelentes condiciones de la zona para la producción del producto primario de esta industria, que es el arrabio. Con este concepto el proyecto ha sido denominado «Planta Elaboradora de Arrabio y Fundición Especial Noreste Argentino» (...)

En resumen, el proyecto reúne condiciones que coinciden con el interés nacional: Supresión de importación, descentralización industrial, desarrollo social, tecnológico y económico de noreste argentino, racional utilización de recursos naturales.

(Diario Norte, 15/01/1976: 7)

La planta se radicó en la localidad de Puerto Vilelas. Esta decisión respondió, además de a la promoción industrial, a los mismos factores estratégicos que determinaron la instalación de la National, a saber: cercanía del río Paraná con posibilidades de utilizar el transporte fluvial, uso del agua del riacho Barranqueras para el trabajo de la fábrica, producción de carbón optimizada proveniente de los bosques nativos chaqueños, acceso por vías de transporte a la zona mesopotámica y además, el poseer el sistema carretero-ferroviario que la unía con el resto de las zonas industriales del país.

La Planta de Arrabio y Fundiciones Especiales instalada en Puerto Vilelas tenía como objetivo principal la producción de arrabio (materia prima para la elaboración de acero). Las materias primas básicas que utilizaban eran: mineral de hierro, procedente de Corumbá en Brasil, y una provisión anual de 50 000 t de carbón vegetal que se producía en el Chaco. La capacidad inicial del Alto Horno era de 50 000 t por año y la empresa daba ocupación a más de 200 personas entre profesionales, técnicos, obreros y personal administrativo. La inauguración de la planta se produjo dos años después de aprobado el proyecto.

Durante el primer año de actividades en la localidad chaqueña, la planta pareció cumplir sus objetivos; es más, el incremento de la producción requería la habilitación inmediata de un segundo Alto Horno. Sin embargo, los efectos de la política económica del gobierno de facto, hicieron menguar las expectativas de Tamet. En noviembre de 1980, la empresa resolvió suspensión de actividades, aunque mantendrían el horno caliente a la espera de una pronta reactivación de la producción.

En cuanto a los motivos, los empresarios denunciaron maniobras de dumping¹⁹, incumplimiento de las pautas de promoción industrial, elevados costos agravados por la aplicación del IVA y la artificial paridad cambiaria, además de la «elevada existencia de stock terminado».

(Diario Clarín, 21/11/1980: 17)

19. El *dumping* es una maniobra de competencia desleal que consiste en ofrecer productos a precios inferiores a los valores normales. Para el caso que estamos analizando, la competencia extranjera ofrecía arrabio a precios inferiores que los de la producción nacional.

De hecho, la competencia de Tamet con el arrabio producido en tierras brasileñas se intensificó dado que el atraso del tipo de cambio y la disminución de aranceles aduaneros encarecieron los precios del producto argentino.

Talleres Metalúrgicos San Martín (Tamet) denunció a través de sendos telegramas enviados el 14 del corriente al presidente de la Nación, ministro del Interior, gobernador de la provincia y Administración Nacional de Aduanas, que Acindar S.A., está procediendo a la importación de arrabio de Brasil, mientras nuestro horno –dice el ingeniero Roberto Bonazzola, gerente de la Planta de Arrabio y Fundición Especial–, permanece sin producir, con las lógicas consecuencias para nuestro personal y la actividad forestal que nos sirve de base. (Diario Norte, 20/08/1981: 32)

Para el año 1982, la actividad de la empresa comenzó a mejorar un poco gracias a una serie de circunstancias como: el ajuste de la paridad del dólar, un contrato logrado con Somisa para la provisión de arrabio básico y cambios en la técnica de producción de arrabio, que le permitieron abaratar costos. Sin embargo, no fue suficiente para sortear la crisis económica de entonces.

Las dificultades financieras de Tamet llevaron a sus propietarios a solicitar la convocatoria de acreedores. En ese momento, Acindar sacó provecho de la situación y adquirió el paquete accionario de la fábrica radicada en Puerto Vilelas (R. Bonazzola, comunicación personal, 31 de julio de 2007). La planta continuó funcionando con oscilaciones en la producción y en 1985 optó por reducir su personal a más de la mitad. Ese mismo año, la Unión Obrera Metalúrgica del Chaco expresaba: «De 4.200 trabajadores metalúrgicos que eran en 1980 hoy son apenas 420. Tres fábricas acaban de cerrar en los últimos días y tienen grandes dificultades grandes establecimientos como Noblex, Tamet y la fábrica de plomo en Vilelas» (Diario Norte, 02/09/1985: 8).

En consecuencia, a finales de los años 80 y en coincidencia con la extinción de los beneficios de la promoción industrial, los propietarios de la planta de arrabio decidieron finalizar las actividades productivas en la región. «TAMET dice que por falta de mercado para la comercialización de lo producido (arrabio); elevadísimos costos de los insumos (energía eléctrica y carbón vegetal); reestructuración del organigrama de producción para mejorar la función laboral (rentabilidad)» (Diario Norte, 12/02/1991: 3).

Ante el desinterés de Acindar respecto de la planta de fundición localizada en el Chaco, Tamet ha permanecido inactiva hasta el día de hoy.

FUENTES

- Chaco: Su historia en Cifras. (2011) Publicación realizada por la Fundación Norte y Sur y Consejo Federal de Inversiones.
- Censos Nacionales Económicos 1974, 1985, 1994 y 2004.
- Documentos de la Unión Obrera Metalúrgica: Memoria y Balance de la *National Lead Company* S.A. Ejercicio Económico N° 69 (01/07/1985 al 30/06/1986); Memoria sobre características, antecedentes y situación actual de la *National Lead Company* S.A. Octubre de 1987; Resoluciones judiciales vinculadas a préstamos impagos efectuados por la quiebra accionista de la *National Lead Company* S.A. Octubre de 1987.

DIARIOS

- Norte*, «La Nacionalización de Capitales Alcanza a la Fábrica de Plomo de Puerto Vilelas», Resistencia, 28/03/1980, p. 3.
- Norte*, «Preventiva para Directivos del Banco Oddone», Resistencia, 25/06/1980, p. 18.
- Norte*, «Está Paralizada la Fábrica de Plomo. Hay 180 Obreros Suspendidos», Resistencia, 03/01/1981, p. 7.
- Norte*, «La Fábrica de Plomo Comenzará a Trabajar en Diez Días Más», Resistencia, 11/05/1988, p. 3.
- Norte*, «Un Compás de Espera de los Trabajadores de la National», Resistencia, 14/01/1989, p. 2.
- Norte*, «Definitivo: Cierra la National», Resistencia, 24/06/1989, p. 3.
- Norte*, «TAMET Se Instalará en el Chaco», Resistencia, 15/01/1976, p. 7.
- Clarín*, «TAMET Dejará de Producir Arrabio», Buenos Aires, 21/11/1980, p. 17.
- Norte*, «Denuncia de TAMET», Resistencia, 20/08/1981, p. 32.

BIBLIOGRAFÍA

- ASPIAZU, D. & Nochteff, H. (1994). *El Desarrollo Ausente*. Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial Norma.
- ASPIAZU, D., Basualdo, E., & Khavise, M. (2004). *El Nuevo Poder Económico en la Argentina de los Años 80*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- AZPIAZU, D. & Schoor, M. (2010). *Hecho en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BASUALDO, E. (2010). Introducción: Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea. En Arceo, N. (comp.) *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea* (pp 16- 27). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC-Conadu.
- BESIL, A. Y Carlino, A. (1999). *Aspectos de la evolución económica de las Provincias del Nea. 4ª Parte: El proceso de desindustrialización en la Provincia del Chaco*, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Unne. Chaco, Argentina.

- CAO, H. & Vaca, J. (2006) «Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial». En: *Revista Eure*, Volumen XXXII, n° 95, Santiago de Chile, pp. 95-111.
- CAMPOS, L. (2010). «La segunda fase de la sustitución de importaciones». En Arceo, N. (comp.) *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea* (pp. 28- 55). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC-Conadu.
- CARLINO, A. & Torrente, D. (2004). Los regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas-UNNE*.
- CASTELLANI, A. (2006). «La Relación entre la Intervención Estatal y Comportamiento Empresario. Herramientas Conceptuales para Pensar las Restricciones al Desarrollo en el Caso Argentino». Recuperado el 24/08/2012 de <http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/CASTELLANI.pdf>
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. (1986). «Evaluación de los regímenes de promoción industrial 1958-1984». Buenos Aires.
- MAEDER, E. (1996). *Historia del Chaco*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- MIRANDA, G. (1980). *Tres ciclos chaqueños* (Crónica Histórica Regional). Chaco: Editorial Norte Argentino.
- MANZANAL, M. & Rofman, A. (1989). *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- MONZÓN DE SOSA, M. y Fernández, A. (s/d, s/ed) *Puerto Vilelas: Mi pueblo es una ribera*.
- MURILLO, S. (2012). *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*. Buenos Aires: Luxemburg.
- SLUTSKY, D. (2011). Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- SCHVARZER, J. (1996). *La industria que supimos conseguir. Una historia política-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- VACA, J. & Cao, H. (01 de 07 de 2006). «Discursos y políticas públicas. Las provincias “pobres” en la aprobación de los regímenes de promoción industrial y coparticipación federal de impuestos». Recuperado el 31 de 07 de 2014, de <http://www.econ.uba.ar/.../Proyecto%20Investigacion%20CIAP%20>

Capítulo V

El Banco de la Provincia del Chaco. De los orígenes a la privatización

Alicia Carlino

Las ciencias sociales han comenzado a otorgar una creciente importancia al papel de las instituciones en el progreso económico y social. En alguna medida, las diferencias entre países y aún entre regiones de un mismo país pueden ser explicadas en parte por el papel de las instituciones. Para alcanzar un grado aceptable en el desarrollo económico y social es necesario contar con instituciones eficientes que puedan enfrentar los desafíos que las sociedades experimentan a lo largo de su historia. El fortalecimiento institucional debería ser un imperativo de los gobiernos como una política de Estado capaz de garantizar con transparencia las relaciones que establecen los actores sociales. Estas ideas han incidido en el recorte del objeto de estudio en este trabajo: un banco público provincial que cruza los principales aspectos de la historia del Chaco de los últimos cincuenta años.

Las instituciones no son estáticas, por el contrario, cambian y evolucionan hacia nuevas formas. Se funden en el devenir de la historia. ¿Por qué surgen? ¿Cuáles son los incentivos para crearlas? ¿Cuándo y por qué cambian? Estas han sido las principales preguntas que han guiado nuestra investigación en torno al Banco de la Provincia del Chaco, institución emblemática de la economía provincial. Analizar su historia supone incorporar las fricciones sociales, los conflictos distributivos y las estructuras de poder que surgen en el mundo real cuando se relacionan la economía y las instituciones.

Si atendemos a la dos primeras preguntas –¿por qué fue creada esta institución y con qué objetivo?– el origen del Banco aparece como una aspiración legítima de la sociedad chaqueña en función de su organización como Estado provincial. Pero también expresa intereses de sectores que encontraban la oportunidad de consolidar su posición accediendo al crédito de fomento orientado desde el Estado. El financiamiento de la economía chaqueña no había encontrado por entonces fuentes de recursos suficientes para sostener y desarrollar sus actividades más representativas: agricultura, ganadería y silvicultura. Asimismo, como la entidad nació con carácter mixto, –como explicaremos más adelante–, estos sectores participaron en el gobierno del Banco conformando el directorio a través de las distintas organizaciones que los agrupaban. Esta participación los hacía responsables en parte de las decisiones que se tomaban

allí. Siendo la producción de algodón el sector más dinámico, y el Chaco, el principal abastecedor de la industria textil nacional. Las cooperativas agrarias ejercían un rol protagónico en este desarrollo y fueron las principales beneficiarias de los préstamos del banco. Es por esto que su historia aparece estrechamente ligada a la evolución del sector agrario provincial.

Finalmente, la respuesta a la tercera pregunta –¿cuándo y por qué cambian las instituciones?– nos obligó a reflexionar en torno a dos aspectos de la historia del banco: por un lado, los cambios en las ideas sobre el desarrollo económico de la provincia; por el otro, su evolución en el contexto de la política económica internacional, nacional y provincial.

Tres etapas en la historia de esta institución señalan con claridad los cambios operados en su evolución. La primera de ellas se relaciona con los orígenes y su accionar en una economía algodонера consolidada. El marco internacional se caracteriza por las ideas cepalinas en torno a la problemática del desarrollo latinoamericano, y por la fase de industrialización sustitutiva de importaciones como correlato de esta estrategia a nivel nacional. La segunda está definida por el desenvolvimiento del Banco en el período de la crisis de estancamiento y de declinación del cultivo que se inicia a mediados de los sesenta, crisis relacionada con la del proceso sustitutivo mencionado. La tercera etapa comprende los años de internacionalización de las actividades económicas chaqueñas y de la propia institución bancaria, en el *ámbito* de la política de liberalización de los mercados emprendida por el gobierno del proceso militar y sus nefastas consecuencias.

En lo que se refiere al contexto internacional, está definido por la crisis de los años setenta y el surgimiento de la economía global. A nivel nacional, constituye el primer intento de internacionalizar nuestra economía emprendida por el último régimen militar. Este es un punto de inflexión en la historia del banco provincial que debió emprender un camino de difícil reconstrucción que ha marcado profundamente sus años más recientes.

El hilo conductor en cada una de estas etapas ha sido la inquietud en torno al rol jugado por el Banco en el proceso del desarrollo económico provincial.

ANTECEDENTES DEL CRÉDITO AGRARIO

En realidad, la historia de la banca en el Territorio reconoce varios antecedentes y se remonta a fines del siglo XIX. Ya en 1884 circulaban billetes de un peso, en el que figuraba la inscripción «El Banco del Chaco», el número de billete y serie, el lugar «Villa Ocampo» y la fecha. Además constaba que el billete había sido impreso por Bradbury-Wilkinson de Londres. Poco más tarde, en 1889 un vecino de la ciudad, Leoncio Luque, presentó al Consejo Municipal de Resistencia, un proyecto de instalación del primer establecimiento de crédito bajo el nombre de Banco Territorial del Chaco. Sin embargo la primera entidad bancaria notable arribó en 1905, año en que inició sus actividades en Resistencia el Banco de la Nación Argentina. Posteriormente habilitó varias filiales en el interior de la provincia: Presidencia Roque Sáenz Peña (1924), Villa Ángela (1928), Charata (1938), Presidencia de la Plaza (1939), General José de San Martín (1939),

Quitilipi (1945), Machagai (1957), Colonia Castelli (1962), registrando algunas agencias móviles como las de Las Breñas, Pampa del Indio, La Verde, Santa Sylvina, Villa Berthet, Campo Largo.

En 1910 se inauguró una sucursal del Banco de Italia y Río de la Plata, y en 1938 esta institución abrió una filial en Sáenz Peña. La filial Resistencia del Banco Hipotecario Nacional se instaló en 1921, y en 1957 otra en Roque Sáenz Peña. En 1925 se creó el Banco Cooperativo del Chaco (el Banco del Chaco se considera una continuación de esta entidad). Otra entidad privada, el Banco Español del Río de la Plata, inauguró su sede en Resistencia en 1937. Finalmente, el 4 de agosto de 1958, abrió sus puertas el Banco Israelita del Chaco, luego sucursal del Banco Mercantil Argentino e instaló sucursales posteriormente en Roque Sáenz Peña, Villa Ángela y Las Breñas¹.

Por otra parte, los antecedentes del crédito agrario en la provincia, nos conducen a la consideración de las limitaciones que su evolución imponía a la economía local. A nivel nacional, ya desde 1911 se había instalado la necesidad de organizar y desarrollar el crédito agrícola². La caída de precios de la producción agropecuaria con la crisis de 1930 y el consiguiente desaliento a la actividad, aceleró la organización del auxilio financiero para lo que se creó un cuerpo de leyes. En 1933, la Ley de Crédito N° 11.684, se apartaba de las normas clásicas del descuento corriente, y formaba dos grandes núcleos constructivos en torno a los cuales debía agruparse todo el sistema económico del crédito agrario: subdivisión de la tierra en parcelas –para hacerla accesible al productor mediante el préstamo hipotecario– y simultáneamente, protección habilitadora por el crédito agrario³. Para difundirlo, en 1936, se establecieron los agentes rurales. Se llamaron «Agencias de Crédito Agrario» y se instalaron diez en todo el país. Entre ellas, la de Colonia El Zapallar en la Gobernación del Chaco. Con este tipo de «casas», se cubrían las mismas funciones que con las sucursales, pero haciendo posible la presencia del Banco en lugares donde una sucursal no se costearía. Estas agencias tenían el carácter de cajas rurales, destinadas a actuar en centros netamente agropecuarios. Posteriormente se transformarían en sucursales.

Entre las múltiples disposiciones de la ley de crédito agrario, figuraban las comprendidas en el artículo 2. Estas se referían a la concesión de préstamos con garantía hipotecaria. Se otorgaban para la compra de inmuebles rurales o la introducción de mejoras hasta un máximo de \$ 50 000 por productor, bajo la forma de créditos a largo plazo y con pequeños porcentajes de amortización anual y reducido interés. Al 31 de diciembre de 1940, la zona eminentemente agraria (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa) se había adjudicado el 90 % del total acordado. El Chaco ocupaba el noveno lugar entre las provincias y territorios registrados.

1. *El Territorio*, Resistencia, 29 de enero de 1957.

2. Para un conocimiento más acabado del crédito agrario antes de la crisis de 1930, véase Tulchin, Joseph, (1978), «El crédito agrario en la Argentina, 1910-1926», en *Desarrollo Económico*, volumen 18, N° 71, Buenos Aires, octubre-diciembre 1978.

3. La protección habilitadora supone en términos actuales estudio de riesgo previo al otorgamiento de crédito.

CUADRO N° 1

Préstamos hipotecarios otorgados por el Banco Nación para la compra de inmuebles rurales e introducción de mejoras. (Art. 2, inc. F) Ley 11.684. 1933-1941 (\$ m/n)

<u>PROVINCIA O TERRITORIO</u>	<u>N° DE PRÉSTAMOS</u>	<u>IMPORTE</u>	<u>HECTÁREAS GRAVADAS</u>	<u>PROMEDIO POR HA.</u>
Chaco	n	968.300	56.154	17

Acción del Banco Nación en el Territorio al 31/12/1940. Depósitos y préstamos en \$ m/n

<u>DEPÓSITOS (EXCLUIDOS JUDICIALES)</u>		<u>PRÉSTAMOS (CARTERA COMERCIAL Y AGRARIA)</u>	
Cuentas Corrientes	4.217.000	Documentos descontados	5.588.000
Cajas de Ahorro	7.049.000	Adelantos en Cuenta Corriente	237.200
Plazos Fijos	193.700	Crédito Agrario	7.738.700
		Ídem Adelantos en Cuenta Corriente	257.400
Total	11.460.600	Total	13.820.300

Fuente: BN, 1941. Folio 273. Biblioteca Tornquist. Bancos 1021. Folio 443.

Por otra parte, el 14 de enero de 1941 fue autorizado el funcionamiento de las Cajas Regionales Cooperativas de Préstamos y Ahorros, cuyos préstamos no podían exceder de los \$ 3000 por persona y por todo concepto, a un plazo máximo de 360 días y bajo un interés no superior en 1 % al que cobra el Banco en operaciones semejantes. El destinatario era el pequeño productor rural. Se instalaron veinte en todo el país.

Al momento de la creación del Banco de la Provincia, los diarios locales se hacían eco de la escasa oferta crediticia privada, la limitada cobertura del Banco de la Nación, y la inexistencia de bancos de fomento, conjugadas con las demandas de la producción en la provincia.

Tal como señalamos, fue en función de la provincialización, que surgió la idea de la creación de una entidad bancaria chaqueña. Sin embargo, en el proceso de institucionalización creciente, se produjo el golpe de Estado de 1955. No solo las instituciones democráticas entraron en crisis, el sector productivo también inició una fase de estancamiento y declinación que se consolidaría en la década siguiente.

En lo político, a partir de la caída del peronismo, se sucedió una serie de intervenciones federales dominadas por coroneles que duraban escasamente en el poder⁴. Finalmente, con la llegada de Pedro Avalía en enero de 1956, se logró cierta estabilidad. Su ministro de economía fue el contador Miguel Tesón, durante su gestión y a sugerencia del Banco Central de la República Argentina (BCRA), y en virtud de lo actuado por la Junta Consultiva Provincial y por la Comisión Especial designada al efecto de la organización de una

4. Véase Maeder, Ernesto (1996), *Historia del Chaco*, Buenos Aires, Plus Ultra. Capítulo XVI, «Los nuevos tiempos y la provincialización del territorio (1945-1957)»; y Beck, Hugo (1988), «La Provincia del Chaco durante el gobierno de Anselmo Duca (1958-1962)». Mimeo, Facultad de Humanidades, Unne.

entidad bancaria de carácter provincial, el interventor federal de la Provincia del Chaco en ejercicio del Poder Legislativo, el 22 de diciembre de 1956, decretó con fuerza de Ley N° 5.094, la creación del Banco de la Provincia del Chaco⁵.

Esta Ley está dividida en diez capítulos. En ellos se analizaban la naturaleza y el objeto de la creación; la integración del capital y emisión de las acciones; las exenciones y privilegios; las operaciones; el gobierno y la fiscalización; las atribuciones del presidente; el carácter, funciones y competencias de las asambleas de accionistas; balances y utilidades; y finalmente una serie de disposiciones varias y transitorias.

OBJETIVOS DE LA CREACIÓN DEL BANCO DE LA PROVINCIA DEL CHACO

Las finalidades señaladas para la creación de los Bancos de Fomento no eran ajenas a la caracterización que por entonces se hacía de las deficiencias estructurales del desarrollo nacional. En la Cepal, tal como vimos en apartados anteriores, los trabajos de Prebisch y Singer daban centralidad a los problemas que ocasionaba el deterioro creciente de los términos del intercambio e imponían la necesidad de profundizar la industrialización y abandonar el patrón de crecimiento ligado al modelo agroexportador. Una política expansiva de créditos orientados desde la banca oficial era funcional a la política económica de inspiración desarrollista y está en la base explicativa del origen de estas entidades⁶.

Desde lo regional, se planteaba la necesidad de la integración. En el Chaco se buscaba revertir el fracaso de la integración textil-algodonera, y neutralizar la mayor acumulación en territorios extrarregionales. «Este Banco deberá fomentar la inversión duradera y progresista, con arraigo al medio que todo lo brinda», afirmaba el ministro de economía en el discurso inaugural de la entidad.

Se quiere también, la radicación de industrias regionales ubicadas en el lugar donde se produce la materia prima, a fin de evitar esfuerzos irracionales, el despilfarro de energía y medios de pago que deben quedar en la región para ser utilizados en la explotación integral de nuestras riquezas, con la saludable consecuencia de un pueblo plenamente ocupado, altos niveles de consumo y en síntesis una economía de abundancia.⁷

5. Norte, «Don Seferino Geraldí evoca el nacimiento de la institución», la Comisión Especial surge de un decreto del 23 de marzo de 1956, y estuvo integrada por el doctor Abraham Jaroslavski, Luis Lindstrom y el ingeniero Leandro Dionisio G. Mascarini. En ocho meses culminó el estudio de proyección del estatuto de organización, financiación y funcionamiento del Banco de la Provincia del Chaco. Resistencia, 21 de abril de 1983, p. 7.

6. Los puntos centrales de este programa están claramente definidos en Rapoport, Mario (2000), *Historia Económica, Política y Social de la Argentina*, Buenos Aires, Tesis, p. 536; y Rougier, Marcelo (2003) «Estado, empresas y crédito en la Argentina. El Banco Nacional de Desarrollo (1967-1976)». Tesis de Doctorado en Investigación Histórica, Universidad de San Andrés, capítulos 1 y 2.

7. *El Territorio*, «Discurso del Ministro de Economía en el momento de la inauguración del Banco». Resistencia, 22 de abril de 1958.

Tal como afirma la carta orgánica, su objeto primordial era

fomentar la creación de fuentes de riqueza y propender al desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, industriales derivadas de las mismas, comerciales y de la producción, en general, de la Provincia, debiendo estimular en forma preferente el trabajo personal, la actividad del pequeño productor, el cooperativismo, la adquisición o construcción de la vivienda y medio familiar, la mecanización de la labor rural, y todo cuanto conduzca a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población.⁸

El Banco debía ser el agente financiero del gobierno y la caja obligada para el ingreso de las rentas fiscales de la provincia y de los dineros, títulos y depósitos de todas las reparticiones oficiales y de los organismos descentralizados o autárquicos, comisiones reguladoras o mercados consignatarios de frutos o productos de la región, de los depósitos afectados a los contratos realizados por la administración pública y también de los depósitos judiciales⁹.

Desde el gobierno, el discurso del ministro de economía definía claramente la orientación del Banco en la que el agro asumía el rol fundamental: mecanizar las tareas rurales, mejorar las condiciones de vida del hombre de campo, acompañar con políticas adecuadas de reforma del régimen de propiedad de la tierra, propiciar el afincamiento de la familia rural. En segundo orden, se planteaba la acción de la entidad financiera tendiente a favorecer la radicación de industrias regionales ubicadas en el lugar donde se produce la materia prima, sostenida desde el desarrollo de una infraestructura de servicios adecuada¹⁰.

Uno de los objetivos esenciales era impulsar el crédito de fomento a largo plazo, se entendía que esta debía ser la característica fundamental y singular de los créditos otorgados por las bancas provinciales. Por otra parte se buscaba igualmente orientar la acción crediticia a favor de los objetivos señalados por la política económica. La particular realidad chaqueña, especialmente la agrícola, en la que las cooperativas ejercían un rol fundamental, definía en gran medida a estas últimas como las entidades prioritarias en la adjudicación de préstamos de fomento a largo plazo. Se justificaba la creación de esta nueva entidad crediticia en función de la labor humanitaria que se suponía emanaría de su accionar¹¹.

8. *Boletín Oficial de la Provincia del Chaco*, Decreto Ley N° 5.094, 3 de enero de 1957.

9. *Ibid.*

10. *El Territorio*, «Discurso del Ministro de Economía en el momento de la inauguración del Banco». Resistencia, 22 de abril de 1958.

11. *Ibid.*, «Discurso del Presidente del Banco de la Provincia del Chaco en el momento de la inauguración (...) Debemos cuidar de no atomizar nuestros esfuerzos; los bancos son instituciones de crédito y un Banco Provincial que está constituido por el aporte de todos, posee los medios para satisfacer las distintas necesidades crediticias. Quienes piensan que este Banco será un instituto de crédito comercial exclusivamente, están equivocados. Los Bancos comerciales, comúnmente denominados de depósitos y descuentos, toman el dinero que le proporciona el ahorro público, que aún no han encontrado inversión y conceden, mediante especialmente operaciones de descuentos, créditos a corto plazo. Proporcionan

LOS PRIMEROS AÑOS DEL BANCO. SU ACCIONAR EN UNA ECONOMÍA ALGODONERA CONSOLIDADA

Tal como señalamos en la introducción, la primera etapa en la historia del Banco se relaciona con los orígenes y su accionar en una economía algodonera consolidada. El marco internacional está definido por las ideas cepalinas en torno a la problemática del desarrollo latinoamericano y por la fase de industrialización sustitutiva de importaciones como correlato de esta estrategia a nivel nacional.

Por entonces, el Chaco aspiraba a integrar hacia delante los eslabones de la producción algodonera, desarrollando las fases pendientes, hilanderías y tejedurías. Para ello, los actores en la conducción del Banco buscaron infructuosamente obtener financiamiento para la instalación de empresas locales a partir del desarrollo alcanzado por las cooperativas. Estas debían constituirse en empresas capaces de acumular el capital suficiente para generar la integración vertical¹² de la principal actividad económica del Chaco.

Aplicar valor a la producción más allá del desmotado, implicaba superar los cuellos de botella que por entonces afectaban el circuito algodonero. La baja capacidad de acumulación de los productores radicaba en los problemas de la comercialización vinculados a una industria textil concentrada en Buenos Aires que aumentaba sus ganancias imponiendo bajos precios a la materia prima algodonera. Superar estos inconvenientes suponía un alto grado de gestión y cohesión en las cooperativas en su lucha frente a los monopolios. En la fase siguiente, cuando ya la crisis y el estancamiento afectaron al conjunto de la sociedad provincial, esta lucha adquirió rasgos de fuerte conflicto social cuyos principales protagonistas fueron las Ligas Agrarias locales.

poder adquisitivo sobre todo a las empresas industriales para proveerse de capital circulante (materias primas, mano de obra, etc.). Esa sola función no justificaría la instalación de un Banco Provincial, puesto que a este Banco llevarían sus ahorros no solamente aquellos que depositan su dinero transitoria y temporalmente, a la espera de una oportunidad de invertir o consumir sino además de éstos, el Estado, los agricultores, comerciantes, industriales y sobre todo los ahorristas en general.

Ahora bien, toda esta gran masa de depósitos debe, y el estatuto lo prevé, destinarse principalmente, para el otorgamiento de créditos a largo plazo y de fomento a Cooperativas, Agricultores, Industriales, para la vivienda propia y otros que las circunstancias aconsejen, sin exclusión de los créditos a corto plazo, que a su vez lo necesitan las mismas actividades detalladas precedentemente.

(...) Considero que no se justificaría la creación de una nueva institución de crédito, si ella no se impusiera enfrentar los grandes y trascendentes problemas emergentes de su función específica, animada del firme propósito de encararlos con la humana comprensión que reclaman cada uno de ellos, cumpliéndose en tal forma con la función social que, instituciones de esta naturaleza, llevan implícito (...)

12. La integración vertical hace referencia al control que tiene la empresa en más de una fase de la cadena de producción.

EL PROCESO DE CAPITALIZACIÓN

Sin embargo, atendiendo a nuestra historia del banco y a su rol en este proceso de capitalización encontramos razones adicionales que explican aspectos concomitantes, por ejemplo el limitado nivel de ahorro alcanzado por el Banco local y el escaso desarrollo de la economía provincial. El bajo capital integrado impidió que este sector se viera favorecido con el crédito internacional que el país obtuvo en aquellos años del desarrollismo frondicista, en particular los préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo. Las prioridades sectoriales de aquel programa relegaban, de alguna manera, las regiones marginales de la economía nacional. Es por esto que, ya en esta etapa, vemos la creciente dependencia que la institución bancaria provincial fue adquiriendo respecto de los redescuentos otorgados por el Banco Central.

La forma de capitalización estaba acorde con la naturaleza de la sociedad bancaria mixta. Se integraba con el capital público aportado por la Provincia del Chaco y el capital privado proveído por los accionistas particulares. El monto del capital integrado inicial fue fijado en \$ 50 000 000 de pesos moneda nacional (m\$n).

El 1º de abril de 1957 se inició la primera venta de las acciones integrantes de la primera serie que, por valor de \$ 10 000 000, emitió el Banco de la Provincia del Chaco¹³. Del monto total de esta emisión, \$ 5 000 000 fueron aportados por el gobierno de la provincia, y lo mismo fue ocurriendo con las series restantes, hasta completar el capital de \$ 50 000 000 necesarios para poder iniciar sus operaciones¹⁴.

Existía la confianza en que el público concurriría a los fines de constituir el capital inicial del Banco. Fueron convocadas por el Directorio, con este propósito, las federaciones gremiales del comercio, industria y producción, y las entidades cooperativas que por entonces tenían una calificada posición¹⁵. El ministerio de Economía cursó nota a las distintas entidades representativas de productores agrícolas, ganaderos, forestales, solicitando la designación de un representante de cada entidad, entre los cuales se elegiría al que formaría parte del Directorio del Banco.

La primera serie de acciones fue cubierta sin problemas y en la inauguración, el presidente Gastón Piat expresaba

El Directorio de este Banco, que me honro en presidir, no puede dejar de expresar su reconocimiento a esos casi 1.400 pequeños accionistas, que con clara visión de lo que significará para el futuro económico chaqueño la presencia de esta institución, prestaron su generoso concurso cubriendo prácticamente la primera serie de acciones. Con este auspicio y con el de todas las fuerzas de la producción que contribuyeron a su formación, con el apoyo permanente del Estado provincial, que más que un proveedor de capital debe ser un vigía y

13. *Ibid.* La sociedad fue inscripta bajo el número 11, folio 233/47, del Libro nº 1 de Sociedades Anónimas del año 1957 por mandato del juez César Osvaldo Lotero y del secretario Jorge A. Saife y su primer libro de actas fue habilitado el 28 de noviembre de 1960. Resistencia, 31 de marzo de 1957.

14. Todos los valores expresados son en pesos moneda nacional.

15. *Ibid.* Resistencia, 31 de marzo de 1957.

un tutor de los intereses generales, y con adhesión de todo el pueblo chaqueño, para cuyo beneficio ha sido creado, el Banco de la Provincia, cimentará la obra que le señala su Carta Orgánica¹⁶.

La Primera Memoria y Balance del Banco de la Provincia del Chaco al 31 de diciembre de 1957, presentada por el directorio provisional el 20 de febrero de 1958 ante la inminencia de su inauguración, daba cuenta del proceso inicial de capitalización de la entidad. Las nuevas autoridades habían realizado giras por el interior con el fin de dejar constituidas las comisiones que tuvieron a su cargo la colocación de acciones del Banco. Simultáneamente se encaró una campaña publicitaria por diferentes medios de difusión que posibilitó la suscripción de 88 646 acciones por m\$n 8 864 600, inclusive los \$ 5 000 000 integrados por el gobierno de la provincia.

El cumplimiento en general fue satisfactorio. En el contexto de las crecientes dificultades de la política económica nacional, muy pronto se hizo necesario aumentar el capital de la institución. Para agilizar este procedimiento se dispuso, por resolución de la Asamblea de Accionistas, que fuera posible aumentar el número de acciones por serie¹⁷.

CUADRO N° 2

Evolución del Capital Integrado y del Capital Privado (en \$ m/n 1958-1963)

<u>AÑOS (AL MES DE ABRIL)</u>	<u>ACCIONISTAS PARTICULARES</u>	<u>CAPITAL INTEGRADO</u>
1958	3.249.500	s/d
1959	s/d	s/d
1960	25.898.400	35.000.000
1961	30.264.660	41.300.100
1962	33.783.200	44.647.200
1963	37.132.200	51.834.600

Fuente: elaboración propia s/d. ABPCH, Asambleas Generales Ordinarias de los años correspondientes.

16. *Ibid.* «Discurso del Presidente del Banco de la Provincia en el momento de la inauguración del Banco de la Provincia del Chaco». Resistencia, 22 de abril de 1958.

17. *Ibid.*, «La redacción vigente en el artículo 8° expresaba: “El capital privado se ofrecerá en suscripción pública en acciones nominativas de cien pesos moneda nacional (\$100 m/n) cada una y títulos representativos de una, dos, cinco, diez y más acciones cuyas condiciones de emisión y pago serán fijadas por el Directorio. Serán transferibles por constancia en el mismo título o inscripción en el Registro de Accionistas de la Institución”.

La modificación propuesta establece: “El capital privado se ofrecerá en suscripción pública en acciones nominativas de cien pesos moneda nacional (\$100 m/n) cada una y títulos representativos de una, cinco, diez y múltiplos de diez cuyas condiciones de emisión y pago serán fijadas por el Directorio. Las acciones serán transferibles por constancia en el mismo título o inscripción en el Registro de Accionistas de la Institución”»

ORIENTACIÓN DE LOS PRIMEROS PRÉSTAMOS

Como entidad de fomento de una provincia de base agraria, la orientación de los créditos a lo largo de su historia estuvo signada por una notoria preponderancia de los préstamos a ese sector. La Memoria del primer período al mes de abril de 1959, destacaba que en su corta trayectoria el Banco había sobrepasado los cálculos más optimistas. Los préstamos habían estado orientados a estimular actividades productivas, buscando un equilibrio en las inversiones. En el siguiente cuadro podemos apreciar la cantidad de acuerdos y el total de los valores otorgados, y las actividades estimuladas y los porcentajes respectivos al mes de abril de 1959.

CUADRO N° 3

Acuerdos de préstamos del año 1959

ACUERDOS	VALORES	ACTIVIDAD	ACTIVIDAD	ACTIVIDAD	VARIOS (%)
	EN M\$N	PRIMARIA (%)	COMERCIAL (%)	INDUSTRIAL (%)	
3.397	133.937.000	36	26,5	22,12	15,40

Fuente: Elaboración propia, *El Territorio*, «Acción eficiente ha desarrollado el Banco de la Provincia del Chaco», Resistencia, 26 de abril de 1959, p. 5.

Igualmente desde ese primer período, se buscaba ampliar el espectro de destinatarios de los créditos.

Fondos del BCRA para la reactivación en las provincias subdesarrolladas

En el año 1960, en el contexto de superación de la crisis de 1959 y el restablecimiento de las políticas de estímulo a la producción, el BCRA¹⁸ propiciaba un régimen de adelantos de fondos con sentido permanente para los bancos de provincia, con el objetivo de reactivar la economía en zonas subdesarrolladas. Los créditos gestionados ante el Fondo Monetario Internacional y otros bancos extranjeros impulsaron una política monetaria expansiva de la que buscaban tomar provecho las distintas entidades financieras que integraban el sistema¹⁹. A tal fin, el Banco del Chaco, previa aprobación del poder ejecutivo provincial, presentó un plan de reactivación de la economía agropecuaria, forestal y de la pequeña industria. Este plan especificaba, que la economía chaqueña, estructurada sobre bases primarias que la «limitaban» en su desarrollo, no lograba evolucionar en concordancia con sus potencialidades; se imponía, por lo tanto, eliminar el monocultivo a través de la diversificación y fomentar las industrias derivadas de esa producción, de su riqueza maderera o de la producción ganadera²⁰. También hacía referencia a la situación de

18. ABCRA, Circular B-217/1960.

19. Véase Rapaport, Mario (2000), *Historia económica...*, op. cit., p. 463.

20. *El Territorio*, «Cien millones de pesos más para la reactivación económica del Chaco. Los acordó el

la pequeña industria provincial, particularmente a la imposibilidad de acceder a nuevas tecnologías por falta de crédito. Por estas razones, el Banco solicitó al BCRA un aporte de \$ 200 000 000.

Además de la línea del Central, en aquellos primeros años fue de particular ayuda, el crédito gestionado ante el Banco Interamericano de Desarrollo. Este crédito permitió a la entidad sostener e incrementar su capacidad de préstamos hasta el año 1962. Se facilitaron importes por 472 256 dólares que estuvieron destinados a favorecer el desarrollo de la industria fideera, elásticos, repuestos varios, tejas y ladrillos; una fraccionadora de gas licuado, máquinas cosechadoras, y una planta pasteurizadora de leche, instaladas en la capital y en el interior. Merece destacarse el impulso brindado a la industria lechera que contaba ya con una base de desarrollo en el oeste chaqueño, particularmente, un préstamo otorgado a seis años y medio de plazo, al 8 % de interés y por un total de \$ 5 500 000 a la Regional Tambera y Granjera del Oeste Chaqueño (Retagra). El objetivo de este préstamo era iniciar la instalación de tambos, cámaras frigoríficas y de pasteurización de leche, y para la conservación e industrialización de productos granjeros, agrícolas o ganaderos. El Banco del Chaco también acordó con la Cooperativa de Tamberos de Resistencia un préstamo de \$ 1 600 000 con el mismo fin. Por otra parte, apoyó la instalación, mecanización y explotación de la única arrocera de la provincia y la instalación de un molino harinero en La Liguria. Habían quedado pendientes de resolución veintiún pedidos de créditos dentro de la misma línea por 1 914 400 dólares²¹.

Más allá de estos préstamos del Central y del BID, también son destacables dentro de la cartera en estos primeros años del accionar del Banco, aquellos destinados a regularizar el dominio de las tierras con el objetivo de lograr la estabilización del productor rural²². Consideramos que este aspecto es esencial ya que la legitimidad dominial constituye la base prendaria más aceptable para acceder al crédito.

Las dificultades de la economía nacional en el primer lustro de la década del sesenta complicaron la problemática local. Fue entonces que el Banco del Chaco asistió desde

BCRA al de la Provincia». «La base para un desarrollo integral de la economía chaqueña, sigue expresando el plan, es la mecanización del agro, ya que en la forma actual no puede ser trabajada la tierra ni sacarle el rendimiento que debe dar. Solamente un 10% de los agricultores chaqueños según datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, poseen equipos mecánicos, muchos de los cuales tienen que ser renovados, ya que hace tiempo terminaron su vida útil de trabajo, mientras que el resto de los agricultores carece de equipos mecánicos, todo lo cual, como es natural, redundará en perjuicio de la mejor explotación agropecuaria y frena las posibilidades de desarrollo de las actividades existentes y las perspectivas de la instalación de nuevas actividades». Resistencia, 12 de abril de 1961, p. 4.

21. ABPCH, Memoria y Balance del Banco de la Provincia del Chaco del año 1961.

22. *El Territorio*, «Banco de la Provincia», Resistencia, 9 de mayo de 1962, p. 8. «A fines de agosto de 1961 se terminó de estructurar una reglamentación para el otorgamiento de créditos a los concesionarios de tierras fiscales con destino a la adquisición del predio que explotan y a la construcción de mejoras en el mismo. Tendía el plan a la estabilización del productor rural convirtiéndole en propietario de la tierra fiscal que se le concediera en venta y dotándolo de las comodidades mínimas indispensables, con lo cual se evitará su emigración. Empero, esta iniciativa no ha podido concretarse momentáneamente por los problemas económico financieros del momento y porque el Banco Central informó que no le resultaba posible apoyar los créditos programados, por no estar previstos adelantos de esa naturaleza».

su creación al primer retroceso en la línea de préstamos y en la evolución de sus depósitos. Los años previos al advenimiento del gobierno militar de la Revolución Argentina, la institución buscaba salvar las dificultades de la hora promoviendo la capitalización a través de la suscripción de nuevas acciones y de aportes de parte del Estado provincial.

EL BANCO EN LA FASE DE ESTANCAMIENTO ECONÓMICO Y EMIGRACIÓN POBLACIONAL (1966-1976)

En la segunda década de vida del Banco de la Provincia del Chaco, de 1966 a 1976, la sociedad chaqueña asistió a la profundización de su estancamiento económico y a la emigración de su población. Las transformaciones que se habían operado en la economía nacional en virtud de la expansión de la industrialización sustitutiva no habían logrado el derrame esperado en las economías más marginadas del país. Esta situación se reflejó en la marcha de la entidad financiera provincial que analizaremos en el presente apartado.

Una mejor comprensión de este período nos conduce a su separación en dos etapas. La primera de ellas abarca los años de gobierno de 1966 a 1973 durante la llamada Revolución Argentina; mientras que la segunda está centrada en los años del tercer peronismo, de 1973 a 1976.

El gobierno militar de 1966 a 1973

El gobierno militar de la Revolución Argentina intentó dar respuesta a esta problemática favoreciendo aún más a los sectores de capital concentrado. La iniciativa del consorcio Agrex y la firma agropecuaria PAL (Pedro y Antonio Lanusse) presentaron un proyecto de desarrollo que los beneficiaba con la entrega de 1 000 000 ha de tierras fiscales cuya infraestructura financiaba el Estado provincial y para lo cual debía gestionar los créditos internacionales que se necesitaran.

Más allá de este emprendimiento, comenzó a adquirir fuerza por entonces la superación de los problemas que generaba la monoproducción algodonera con la propuesta de diversificación de los cultivos. Constituye un capítulo aparte la creciente conflictividad social. El agro chaqueño eligió la estrategia de la movilización para organizar los reclamos. Las ligas agrarias en representación de los pequeños y medianos productores profundizaron su programa exigiendo la fijación de precios mínimos, la creación de un ente comercializador y el financiamiento para agregar valor a través de la industrialización *in situ* de la materia prima local.

La respuesta más significativa del Banco del Chaco frente a este programa fue la creación del Departamento de Estructura y Desarrollo en 1971. La idea era que el Banco tomara acciones de las empresas para capitalizarlas, como esto suponía la modificación de la carta orgánica hubo resistencias a la iniciativa. Con este Departamento comenzó una historia de malos negocios para la institución que realizó aportes significativos a empresas que luego quebraron o tuvieron un desempeño muy irregular como Cerámica Toba, Alumita y Lecherita, entre otras.

La política crediticia. Creación del Departamento de Promoción y Desarrollo

Más allá de los esfuerzos realizados para mejorar el nivel de los recursos, se intentó buscar una solución estructural a las dificultades de este período. Es así que en la segunda mitad de los sesenta, fue adquiriendo gran impulso el debate en torno a la financiación del desarrollo regional y el rol que las bancas provinciales ejercían en él. Como parte de esta política, y a iniciativa del presidente de la entidad Antonio Lezcano, se fue pergeñando la idea de crear el Departamento de Promoción y Desarrollo del Banco.

El proyecto finalmente se llevó a cabo en 1971, siendo Gobernador de la Provincia el Coronel Miguel Angel Basail y Ministro de Economía Juan Carlos Larramendy. Fue necesario modificar la Carta Orgánica, específicamente el artículo 19 que impedía que la institución formase parte de establecimientos industriales, comerciales, realizar operaciones de Bolsa, etc.²³ Esta iniciativa suscitó un intenso debate entre los accionistas, particularmente porque se modificaba el carácter de la entidad acorde a sus orígenes. Uno de los accionistas más destacados por sus actuaciones en las asambleas y por ser un representante notorio del foro local, sostenía la defensa de la institución como Banco de fomento y se negaba a incorporar como socios a las empresas a las que prestaba, mientras que el presidente Lezcano defendía la posibilidad de que el Banco tomara acciones de las empresas, aportando capital. El Ministro de Economía Juan Carlos Larramendy brindó nuevos argumentos para robustecer la idea de concretar la modificación de la Carta Orgánica, destacando que los proyectos de inversión presentados serían debidamente analizados y debía lograrse un consenso unánime entre el Banco, el gobierno provincial y la empresa. Finalmente la asamblea aprobó por mayoría la modificación propuesta y la concreción del Departamento de Promoción y Desarrollo.²⁴

En la Asamblea General Ordinaria del 29 de abril de 1972, se discutió la incorporación a la Carta Orgánica de la institución, de los deberes y obligaciones previstos en el artículo 3º de la ley provincial n° 1077/71. Estos deberes y obligaciones se referían específicamente a las empresas en las que participaba el capital estatal, y se solicitaba que incorporaran a sus respectivos estatutos o cartas orgánicas una serie de requisitos²⁵.

23. ABPCH, Asamblea General Ordinaria, Acta n° 19, 24 de abril de 1971. Modificatoria al Art. 19, inc. C y D. Fundamentos: «El Banco en su constante evolución y en su afán de constituirse en la piedra angular del desarrollo chaqueño, ha creado –entre otros- el Departamento de Promoción y Desarrollo, tal como se indica en el comentario de la Memoria. Este Departamento, al que se le asigna singular importancia tendrá por objeto analizar los proyectos que se consideren de interés para el desarrollo provincial, evaluando los mismos y sus finalidades para determinar la factibilidad de cada uno y contribuir a su concreción si el resultado del estudio realizado así lo aconseja, (...) para tal fin se modifican los incisos c) y d): Por este artículo y sus incisos el Banco no podía formar parte de establecimientos industriales, comerciales o de cualquier otra naturaleza y tampoco podía realizar operaciones de Bolsa, salvo las negociaciones de valores mobiliarios adquiridos en defensa de sus créditos. El nuevo artículo agrega la salvedad en los casos de las inversiones que realice en operaciones previstas en su Departamento de Desarrollo».

24. ABPCH, Asamblea General Ordinaria, Acta n° 19, 24 de abril de 1971.

25. ABPCH, Asamblea General Ordinaria, 29 de abril de 1972.

A. Mantener actualizados los registros contables principales y auxiliares, conforme lo establecido por las

Por otra parte el ministerio de Economía y Obras Públicas de la Provincia, justificaba ideológicamente en la misma asamblea la labor del Departamento, y salvaba las dificultades rescatando el control de gestión o gestión programada, como estrategia necesaria, para realizar evaluaciones periódicas y evitar situaciones de fraude o quiebra en las empresas en las que el capital del Banco había participado o contribuido a su formación.²⁶

Rubén Marcón –a cargo de dicho Departamento desde su creación hasta 1979, y luego de un intervalo de cuatro años volvió a ejercer esta función entre 1983 y 1986– afirmaba que el Banco nunca se constituyó en carácter de socio en ninguna de las empresas a las que el Departamento auxilió, pero sí otorgaba los avales necesarios para la ejecución de los proyectos. Este tipo de auxilio se materializaba en la realización de estudios de coyuntura, asesoramientos de carácter técnico, elaboración y evaluación de los proyectos de inversión. Entre ellos se destacó el proyecto de creación de Cerámica Toba, empresa de los hermanos Bianucci. El Departamento acompañó la gestión crediticia que fue financiada por el Banco Nacional de Desarrollo (Banade) y, en parte, por el Banco de la Provincia del Chaco. Posteriormente realizó el control de gestión de la inversión y el seguimiento de las principales decisiones empresarias. El propio contador Marcón acompañó a los Bianucci a Alemania para comprar los hornos y la maquinaria necesaria. Otra de las tareas del Departamento fue auxiliar con su asesoramiento a empresas en dificultades, citando como ejemplos a varias cooperativas y también al astillero Alumita. Este asesoramiento era de carácter técnico y no involucraba la integración del Banco a las empresas. Igualmente la

leyes en vigencia;

B. Remitir en la forma y oportunidad que el Departamento de Asistencia y Contralor de Empresas del Estado Provincial (DACEEP) lo determine, todos los informes que se requieran para el ejercicio de sus funciones;

C. Facilitar a los agentes del DACEEP el libre acceso a todas las dependencias de la empresa, así como también proporcionar a los mismos, todos los elementos y medios necesarios para la realización de las tareas a su cargo.

26. ABPCH, Asamblea General Ordinaria, 29 de abril de 1972. Esta propuesta de modificación no es aceptada por los directores que representan al capital privado, lo que suscitó un intenso debate. Finalmente el tema fue a comisión. En defensa de esta política es interesante reproducir el discurso del vocero del Ministerio de Economía de la Provincia: «Es sabido que los sistemas bancarios que rigen actualmente en los países modernos, también han sentido la necesidad de adaptarse a las modernas técnicas, proceso de transformación que tuviera origen en numerosos hechos acaecidos no hace muchos años, tales como las grandes guerras mundiales, la gran depresión del 30, la política anticíclica y de bienestar social del Presidente Roosevelt, la búsqueda de plena ocupación a través de la moneda dirigida, etc. Acontecimientos todos ellos que constituyeron una nueva temática de preocupación para casi todos los países, principalmente aquellos en vías de desarrollo. El Banco de la Provincia del Chaco, en especial, no puede sustraerse a este proceso. (...) En su condición de Banco abocado al fomento y desarrollo, a la vez que de agente del Gobierno de la Provincia, ocupa una posición que trasciende de lo meramente comercial y lo habilita para ser el factor primordial en el proceso económico del Chaco. Pues bien; a través de la gestión programada se busca mantener y acrecentar dichos objetivos evaluando los resultados obtenidos, mediante los factores que han gravitado favorable o desfavorablemente en los mismos, extrayendo las conclusiones indispensables que permitan corregir en el tiempo las desviaciones (...) En síntesis la gestión programada aplicada al Banco no se dirige a criticar los errores o a investigar fraudes. Sus objetivos están encaminados a la evaluación continua y periódica de los resultados y las previsiones (...)»

acción de este departamento fue muy cuestionada y resistida por las autoridades más antiguas de la entidad²⁷.

En síntesis, durante el gobierno de la llamada Revolución Argentina en el Chaco, fueron constantes las gestiones realizadas ante los organismos nacionales e internacionales con el objetivo de financiar las actividades económicas y salvar las dificultades del período. Estas gestiones estuvieron marcadas por las dificultades climáticas que afectaron el agro; por un mayor compromiso del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) con el desarrollo local; y –ante los gestores de un crédito de 81 000 000 de dólares, acordado con el BID– por la marginación de la zona nordeste del país, cuyas provincias, argumentó el organismo, no estaban en condiciones de absorberlo en su totalidad²⁸.

Más allá de estos trámites, la política del Banco para impulsar la actividad económica chaqueña tuvo su eje protagónico en la creación del Departamento de Promoción y Desarrollo creado en 1971. Si bien el objetivo inicial comprometía al Banco de la Provincia con su capital en las empresas –acentuando así su carácter de banco de inversión con perfil mixto–, finalmente y por las resistencias creadas, terminó convirtiéndose solamente en asesor y garante de los proyectos de inversión que se realizaban en el Chaco.

El Banco durante el tercer peronismo (1973-1976)

Durante este gobierno peronista tuvo lugar una nueva reforma financiera. Se volvió a instaurar la nacionalización de los depósitos bancarios, tal como había ocurrido en 1946. El Banco Central se hacía cargo nuevamente de los depósitos a la vista y quedaban bajo su responsabilidad. Las instituciones percibían una comisión acorde a categoría y región. Se buscaba alentar una suerte de competencia entre las entidades para la captación de los depósitos. Los fondos para el otorgamiento de préstamos serían de nuevo provistos por la autoridad monetaria a través del redescuento de las carteras de los intermediarios financieros. El crédito y el capital se relacionaban en función de los valores actualizados de los bienes y no de los capitales nominales que aparecían en los balances, de esta manera los bancos debía aplicar un revalúo del patrimonio neto de las firmas. Las líneas de crédito sectoriales se fijaban en función de las ventas y operaciones²⁹. El carácter heterogéneo del sistema de intermediarios se ponía de manifiesto en la existencia de grandes bancos oficiales nacionales con actividades específicas (Banco de la Nación Argentina, Hipotecario Nacional, Nacional de Desarrollo y Caja Nacional de Ahorro Postal), y también los

27. Entrevista al CPN Rubén Abel Marcón, 30 de marzo de 2005.

28. *El Territorio*, Resistencia, 16 de septiembre de 1969, p. 8. El prestatario era el Banco de la Nación y los recursos debían ser utilizados para «mejorar la productividad y aumentar el volumen de producción de la agricultura y la ganadería en la región noreste del país; ampliar la labor de investigación y extensión agropecuaria y otorgar créditos para la mecanización de la actividad agrícola». Los créditos del BID debían cubrir el 46 % del costo total del programa y fuentes locales aportarían el resto. La gestión del Banco del Chaco, se comprometió a solicitar al Banco Nación que el destino de parte de esos importantes fondos del BID sean los bancos provinciales de la región. Esta propuesta finalmente se presentó en una reunión en la que participaron las provincias del Chaco, Misiones, Formosa, Corrientes y Santa Fe.

29. Rougier, Marcelo (2003): «Estado, empresas...», *op. cit.*, p. 295.

bancos oficiales provinciales y municipales cuya función primordial era el fomento de las actividades económicas regionales, los bancos con redes de sucursales en todo el país, los bancos asentados casi con exclusividad en la Capital Federal con vistas a relaciones con el exterior, los bancos con alcance regional a través de casas en ese orden geográfico, y finalmente los bancos locales³⁰.

La orientación del crédito se desprende de los objetivos de la política económica enunciada en el Plan Trienal. En el plan se expresaba la inclinación a favorecer a la pequeña y mediana empresa y también a las regiones y sectores sociales rezagados, lograr un adecuado grado de liquidez y financiamiento de la economía y afirmar el poder de decisión nacional sobre la canalización del ahorro interno³¹.

Durante el gobierno del tercer peronismo, los bancos oficiales, con el retorno a la nacionalización de los depósitos bancarios alentaron la posibilidad de obtener mayores líneas de redescuentos. El Pacto Social emergente atenuaba el grado de conflictividad social subyacente a la crisis agraria que llevaba ya casi una década sin vislumbrar solución alguna. Las Ligas Agrarias profundizaron su programa esperando encontrar respuestas más adecuadas en función de un gobierno democrático al que consideraba favorable a sus intereses.

Sin embargo pueden distinguirse dos fases en este período, la primera, durante la gestión de Gelbard en el contexto de una política económica consensuada, y la segunda vinculada a la crisis de 1975 y el plan de ajuste conocido como el «Rodrigazo».

En los primeros años, el Banco buscó darle un sesgo expansionista a la política de créditos en consonancia con los lineamientos de la política financiera nacional, y, por otro lado, con la difícil situación de la economía chaqueña. Sin embargo sus posibilidades de préstamos estaban limitadas a las líneas de redescuento que habilitaba el Central. El agro, el sector forestal, y la industria lograron créditos importantes. Lamentablemente, el fenómeno inflacionario que comenzó a presentarse con persistencia en el año 1974, invalidaba prontamente los montos otorgados, y ocasionaba serias dificultades en el financiamiento a las cooperativas para realizar las cosechas. Agravando esta problemática, se presentaron factores climáticos adversos y fue necesario que el Central acudiese en ayuda de los productores frente a la prolongada sequía y luego su reverso: la inundación. Con el programa de Celestino Rodrigo, en julio de 1975, se imponía un redescuento general compatible con el alza en el nivel general de precios, pero la política financiera fue fuertemente restrictiva y los productores debieron malvender sus cosechas para poder afrontar sus compromisos. En esta fase, las Ligas Agrarias retomaron la lucha enfrentándose al gobierno local y nacional. El reflejo de las dificultades económicas en el Banco fue notorio. Además del impacto de la caída en la actividad, la propia Ley 20.520 de nacionalización de los depósitos generaba dificultades ya que la institución debía pagar al Central una comisión importante en concepto de administración de

30. Arnaudo, A. (1987): *50 años de política financiera 1934-1983*, Buenos Aires, El Ateneo, pp. 97-103.

31. Rougier, Marcelo: «Estado, empresas...», *op.cit.*, p. 294; para un análisis detallado de la política económica y las leyes que comprendían el Plan, también puede consultarse De Pablo, Juan Carlos (1984), *Política Económica Argentina*, Buenos Aires, Macchi, pp. 147-226; Rougier, M. y Fiszbein, M. (2006), *Frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial.

fondos. Otra dificultad adicional fue generada por la situación de aquellas empresas beneficiadas por la política del Departamento de Estructura y Desarrollo creado en el gobierno anterior y que terminaron generando una deuda considerable, deuda privada que finalmente fue asumida por la provincia que había otorgado los avales, en mayo de 1975. De esta manera el Estado chaqueño pasó a tener un saldo deudor importante con el Banco que se iría cubriendo acorde con un plan de pagos estipulado.

EL GOBIERNO DEL PROCESO MILITAR (1976-1982)

La tercera etapa en la historia del Banco, se inicia con el gobierno del proceso militar. Entre 1976 y 1983 pueden considerarse dos períodos, el primero de diseño e instrumentación de la política económica en el Chaco y su correlato en la institución bancaria; un segundo período de consecuencias nefastas que generaron el altísimo endeudamiento y el quebranto de los principales actores económicos de la provincia y del banco.

¿Cómo entendieron los militares la superación del estancamiento chaqueño? Sus objetivos se centraron en la transformación de las cooperativas algodoneras en empresas «eficientes y competitivas», capitalizándolas adecuadamente para que pudieran exportar su producción; ampliando la frontera agropecuaria con la incorporación de tierras del Impenetrable; buscando superar los límites del mercado interno.

Si bien la política financiera nacional constituía el marco básico para definir los objetivos de la gestión que estamos considerando, existen particularidades que es necesario destacar. Tal como señalamos, se buscaba transformar las condiciones generales de funcionamiento del sistema productivo, impulsando la consolidación de las cooperativas agrarias, capitalizándolas y convirtiéndolas en empresas eficientes, elevando los rendimientos de las explotaciones algodoneras para hacer competitivo el producto y comercializarlo en los mercados externos.

En el proceso de capitalización de estas empresas, el Banco del Chaco debía convertirse en la herramienta fundamental. El propio gobierno del general Serrano y particularmente el ministerio de Pablo Benedit estimulaban un rol más activo del Estado en el control y en la toma de decisiones de la entidad a fin de que estuviera en condiciones de cumplir adecuadamente con los objetivos de la política³².

Se entendía que la institución debía trabajar estrechamente en el ámbito de la economía provincial e incluso convertirse en agente financiero internacional actuando como canal de fondos de organismos internacionales³³. Debía tender a la creación de

32. ABPCH, Gobierno de la Provincia del Chaco, Secretaría General, Año 1976, folio 11. «La función del Estado deja de ser la de un socio más para asumir decididamente funciones de control y decisión, más aún cuando como en la actualidad, la situación económica-financiera del Banco se encuentra seriamente comprometida y su irregular funcionamiento, en razón de haber cesado, por renuncia, los Directores y Síndicos del sector oficial».

33. *Ibid.*, 28 de junio de 1976. «Habría asamblea a fines de julio. Solidez de conocimientos y realismo de enfoque en la conducción del Banco de la Provincia del Chaco».

un mercado financiero regional. Asimismo se consideraba relevante que evitara las fugas del ahorro local. Para lograr este objetivo era necesario mantener tasas de interés remunerativas para el inversor. La «eficiencia» servía de fundamento a la problemática que provocaban las altas tasas de interés. Solo la actividad económica «eficiente» podía acceder a ese nivel de endeudamiento³⁴.

«Eficiencia y competencia» son conceptos que aparecen con frecuencia durante la gestión liberal del proceso militar encabezada por Martínez de Hoz³⁵. El ministro de Economía del Chaco, Pablo Benedit, explicaba a la comunidad que «la nueva ley de entidades financieras de 1977 exigía una gran competitividad, especialmente a los bancos de provincia. Esta competitividad debía comprender también las actividades locales»³⁶. El objetivo primordial del banco era fomentar las actividades económicas de la provincia pero no podía permitirse subsidiar ninguna. Claramente el concepto de subsidio estaba reñido con la filosofía del eficientismo propiciada:

Primeramente creo que hay que diferenciar la palabra fomento de la palabra subsidio. Son dos cosas diferentes. La tasa preferencial se refiere a una tasa de subsidio. Y el subsidio está erradicado de nuestro sistema. Por una simple y sencilla razón. Para subsidiar hay que tener una comunidad rica y no es éste nuestro caso. Estamos luchando para crear una riqueza comunitaria. El subsidio significa que alguien paga por un producto, en este caso el dinero, menos de lo que vale. Por lo tanto, también hay alguien que está perdiendo esa diferencia. Este alguien habitualmente es el Estado. El Estado utiliza para pagar esa diferencia recursos que deberían destinar a otros fines por ejemplo caminos, energía o comunicaciones. Es decir, deja de realizar obras para subsidiar ciertas actividades. Este es un lujo que no podemos darnos. Lo que sí hemos hecho es fomentar actividades. Y le llamamos fomentar, a créditos que tengan un especial tratamiento, fundamentalmente en lo que se refiere a plazos, asesoramiento, negociaciones, etc.³⁷

Otra de las ideas centrales del gobierno del Banco era la de ampliar el crédito para que llegara a todos los rincones de la provincia. Para ello se proponía la construcción de edificios propios para las filiales y mini filiales a lo largo de todo el territorio³⁸. Asimismo,

34. Norte, «Consciente planificación para el logro del fin último del Banco. Significativos conceptos de los licenciados Miguel Perés y Novillo Astrada» en el suplemento publicitario «Veinte años contribuyendo al progreso de la Provincia». Resistencia, 21 de agosto de 1978, pp. 2-16.

35. Feldman, E. y Sommer, J. (1986), *Crisis financiera y endeudamiento externo en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Referencias al darwinismo económico en página 26; y a la apertura externa y eficiencia en páginas 30-31.

36. Norte, «Banco Provincia, principal herramienta financiera. El resguardo a productores algodoneros fue reafirmado por el ministro Benedit», Resistencia, 8 de octubre de 1977, p. 8.

37. *Ibid.*

38. Norte, «Banco Chaco: inauguró nueva mini filial en Puerto Bermejo». Las ideas de Perés al respecto se manifestaron en ocasión de la inauguración de la filial de Puerto Bermejo: «Es un deber del Banco del Chaco llevar sus servicios financieros a todo el interior de nuestra provincia, es nuestro deber tratar por todos los medios de apoyar el desarrollo económico en que está actualmente esta provincia. Estamos llevando nuestra irrigación financiera a todas las localidades que así lo requieran para acompañar

la adjudicación de los préstamos en forma descentralizada. En efecto, debía delegarse la responsabilidad del otorgamiento de los préstamos, en funcionarios capacitados especialmente, ampliando sus facultades de decisión en todos los niveles. Solo las operaciones mayores serían consideradas por las más altas autoridades institucionales³⁹. Como demostración de la política de expansión territorial, reproducimos el discurso del presidente del Banco Miguel Perés con motivo de la inauguración de una mini filial en Puerto Bermejo:

Desde hace un tiempo, de cinco meses a esta parte, es para nosotros algo habitual trasladarnos al interior de nuestra provincia inaugurando estas mini filiales. Es esta la undécima, llevamos durante el año pasado un promedio de dos mini filiales por mes durante los últimos cinco meses. Pero esta reviste alguna característica especial, en primer lugar es la primera del año 78 y en segundo lugar vamos a prestar aquí un servicio más que es el de exterior y cambio que necesita tanto esta localidad y además nos sentimos satisfechos también de poder así prestarle un servicio a nuestros amigos de la República del Paraguay.

Se proyectaba extender la presencia del Banco a Margarita Belén, La Escondida, San Bernardo, Coronel Du Graty, Presidencia de la Plaza, Concepción del Bermejo, Basail, Makallé, Puerto Tirol, Presidencia Roca, Corzuela, Machagai, Taco Pozo, Hermoso Campo, Tres Isletas, Pampa del Indio y San Bernardo. Se habían iniciado las obras de la sede central en Resistencia. Consecuentemente, se instaló una red de telediscado propia. También se compró un avión, para el traslado de directivos y funcionarios a las localidades del interior⁴⁰. En el período que estamos considerando se finalizaron todas estas obras.

A principios de 1980, se anunció la adquisición de un nuevo local en Capital Federal, y de un edificio en Posadas. En esta última ciudad se consideraba imprescindible contar con una sucursal ante la próxima construcción de la represa de Yaciretá⁴¹.

Particular importancia se le otorgaba a la sucursal de Buenos Aires:

La sucursal ha permitido revertir la tendencia que había antes del año 1976, donde los fondos locales o provinciales se colocaban en el centro financiero que es Buenos Aires. Hoy la importancia y la prioridad número uno es la captación de fondos. En este momento el 70% de los fondos que consigue el Banco del Chaco salen de Buenos Aires. Lógicamente dentro de los planes y la política del banco está darle impulso a esta sucursal. Próximamente colocaremos una mesa de dinero en esa sucursal y no nos detendremos allí. Aspiramos a que, en breve

el aumento de transacciones financieras que inexorablemente se va dando como consecuencia del desarrollo económico que tenemos». Más adelante se otorgaba también particular importancia al establecimiento de una sucursal en Buenos Aires y a función de la captación de fondos de esa plaza y se trataba de convertirla en la gran embajada financiera de la Provincia del Chaco en el centro financiero del país. Resistencia, 8 de enero de 1978, p. 12.

39. *Ibid.*, «Habría asamblea a fines de julio. Solidez de conocimientos y realismo de enfoque en la conducción del Banco de la Provincia del Chaco». Resistencia, 28 de junio de 1976.

40. ABPCH, Memoria y Balance General del año 1977, y Asamblea General Ordinaria N° 30, 1 de abril de 1978.

41. ABPCH, Memoria y Balance General del año 1979.

tiempo más, sea la gran embajada financiera de la Provincia del Chaco en el centro financiero del país.⁴² Departamento de Comercio Exterior y Cambios.

El reciclaje de los petrodólares, las bajas tasas de interés, y la reforma financiera de 1977, brindaban el marco propicio para instrumentar estas ideas. Consecuentemente, la liberación de las exportaciones, permitía comercializar la producción algodonera en Europa y Estados Unidos, y obtener financiación de los propios compradores. Perés y Novillo Astrada expresaban:

El Banco del Chaco y la Provincia del Chaco han trascendido ya a nivel nacional, pero también queremos hacerla trascender a nivel internacional, fundamentalmente porque nuestra producción algodonera, pivote de la economía chaqueña, al haberse liberado las exportaciones, la estamos comercializando casi toda a países de Europa y con financiación europea y de los Estados Unidos.

Se desplegaba una vasta propaganda en el exterior

El Banco del Chaco sale al exterior a visitar a nuestros principales corresponsales, a hacernos conocer, a mostrarles y explicarles la transformación de nuestra entidad y también para ir tomando alguna idea de cómo se va desarrollando el mercado algodonero el próximo año.

Funcionarios del Banco viajaban expresamente con este objetivo, a la vez que buscaban analizar las posibilidades de colocación de la fibra y los precios a futuro.

Eso permitirá traer información para la provincia útil al ministerio de economía y a su vez ir evaluando sobre la marcha y en los lugares que vamos a visitar cuales serán para el año que viene nuestras necesidades financieras. Se visitarán los siguientes países: Suiza, Alemania, Holanda, Inglaterra y Estados Unidos. En Europa están previstas visitas a compradores de fibra y también a los bancos corresponsales. Igualmente, en Estados Unidos. Como figura en la memoria anual del banco, en el año 1975 el mismo exportó alrededor de 7 millones de dólares, llegando esta cifra a 49 millones de dólares en 1977. Sin duda alguna este año vamos a pasar los 60 millones de dólares. Esta política fue iniciada en junio de 1977.⁴³

En 1977, el Banco llegó a sextuplicar las operaciones de prefinanciación de exportaciones con relación a 1975⁴⁴. En el proceso de prefinanciación de exportaciones se recomendaba a los productores especialmente tomar estas líneas de crédito que provenían de la banca externa, aduciendo las ventajas que ofrecían las bajas tasas en dólares:

42. Norte, «Consciente planificación para el logro del fin último del Banco. Significativos conceptos de los licenciados Miguel Perés y Novillo Astrada» en el suplemento publicitario «Veinte años contribuyendo al progreso de la Provincia». Resistencia, 21 de agosto de 1978, pp. 2-16.

43. Norte, «Gestiones del Banco del Chaco en países europeos», pág. 5. «Recientemente viajaron al exterior Perés y Novillo Astrada». Resistencia, 27 de julio de 1978.

44. *Ibid.*

Las tasas en dólares son probablemente unas de las más bajas en todo el mercado nacional. Y consecuentes con esta política se trata de mejorar el nivel de ingreso de los productores. Ya que no podemos trabajar sobre los precios, podemos trabajar sobre lo que al productor le queda en el bolsillo. Hemos iniciado ya algunos contactos con el exterior para que el banco ofrezca no sólo el servicio de intermediación financiera entre el vendedor nacional; el provincial y el comprador extranjero, sino también formar su propio departamento de exportaciones, donde las tratativas se harán con todo el respaldo que significa el Banco del Chaco.⁴⁵

Un programa tan ambicioso no podía realizarse sin la concurrencia de los capitales externos. El Banco del Chaco se fue convirtiendo en

un instrumento manipulado por la administración del estado provincial para hacer posible una política de expansión del capital [...] Se buscaba transformar un banco de fomento agrario o industrial de una provincia marginal, en una entidad financiera que de ser posible controle el manejo dinerario y crediticio de la producción primaria del territorio de la provincia, y en particular de la economía algodonera argentina induciendo su internacionalización.⁴⁶

Así se fue procediendo entonces a la capitalización de la institución por la vía del crédito internacional. De esta manera, una entidad de fomento que servía a una economía mono-productora regional en crisis y que funcionaba merced a los descuentos otorgados por el Central, pasó a tener una capacidad prestable importante a partir de los créditos gestionados en el exterior. El Banco se mostró particularmente activo en la captación de fondos externos. La institución fue endeudándose significativamente con la banca extranjera y, junto con la institución, los productores algodoneros. La cuestión es que los problemas de la economía chaqueña acusaban deficiencias estructurales que trascendían la mera falta de capital. Si la producción algodonera debía expandirse y orientarse hacia los mercados externos, y para ello necesitaba más capital, era necesario asegurar una continuidad en los mercados y en el precio internacional no solo de la fibra sino del dinero, es decir de la tasa de interés. Lamentablemente esto no ocurrió así. Por un lado, luego de dos años de buenos precios internacionales, estos cayeron considerablemente, con el agravante de que, en el contexto aperturista del mercado de bienes, una de las industrias más afectadas era la

45. Norte, «Consciente planificación para el logro del fin último del Banco. Significativos conceptos de los licenciados Miguel Perés y Novillo Astrada» en el suplemento publicitario «Veinte años contribuyendo al progreso de la Provincia». Resistencia, 21 de agosto de 1978, pp. 2-16. En la entrevista Novillo Astrada expresaba: «Es decir, nosotros en estrecho contacto con los productores hemos recomendado utilizar estas líneas de crédito por resultar más baratas en lo que a tasas se refiere. Cabe destacar acá que las utilidades del banco provenientes de los préstamos en dólares, son relativamente poco importantes. Y así las comparamos con el riesgo, el esfuerzo y la carga de trabajo que llevan, podríamos decir que estas utilidades son insignificantes. Esto es una muestra más de que el Banco del Chaco no está atrás de las utilidades, sino que tiene como objetivo conseguir que el productor reciba un mejor precio por sus productos. Es decir, que el neto, el dinero que el productor pueda guardarse en su bolsillo sea el mayor porcentaje posible».

46. Roze, Jorge (2003), «La globalización y las crisis de las bancas provinciales. El caso del Chaco y su Banco». En *XIX Jornadas de Geohistoria Regional*, Oberá, Misiones, octubre de 2003. En CD.

textil nacional. En consecuencia, se dio una de las peores combinaciones, baja rentabilidad en las exportaciones, y escasas posibilidades de colocación en el mercado interno. Por otro lado, empeorando aún más esta situación, las tasas de interés a las que los agricultores y el banco se habían endeudado, aumentaron considerablemente en el marco de la reversión de la política de la reserva federal americana a fines de los años setenta.

Los militares no habían actuado solos en la instrumentación de esta política; al funcionariado extrarregional que arribó al Chaco para hacerse del gobierno, se agregaron sectores locales que encontraban la forma de servirse del Estado para consolidar su posición económica, sectores que difícilmente hubieran accedido a este favor en el contexto de un gobierno democrático.

La problemática de las deudas se tornó dramática. La solución fue planteada incrementando aún más la toma de créditos del exterior y fijando al Estado provincial como garante de estos empréstitos. El Banco y la provincia ingresaron en una espiral de endeudamiento que hizo crisis en vísperas del cambio de gobierno. La institución atravesó uno de los períodos más traumáticos de su historia. Fue intervenida judicialmente y también por el Banco Central de la República Argentina, institución que objetó numerosas carteras de préstamos. Los grados de corrupción alcanzaron niveles desconocidos hasta entonces para la sociedad local. Los representantes por el capital oficial fueron procesados por el delito de «subversión económica», dos de ellos se fugaron y quien fuera presidente de la institución padeció varios años de cárcel. La situación de los deudores se volvió crítica, y junto con ellos la del Banco e incluso la del gobierno provincial que había afectado parte de los fondos de la coparticipación federal como garantía de los préstamos otorgados.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución del pasivo con el Banco Central de la República Argentina,

CUADRO N° 4

Pasivo con el Banco Central de la RA

AÑOS	MONTOS EN \$ CORRIENTES	\$ CONSTANTES DE 1976
1976	7.015.584.007	7.015.584.007
1977	423.158.289	162.481.284
1978	256.651.409	36.619.964
1979	2.845.774.036	168.909.845
1980	101.904.160.643	3.223.544.457
1981	629.320.000.000	8.607.633.252
1982	4.649.638.000.000	20.532.870.387
	MONTOS EN PESOS ARGENTINOS	
1983	1.394.433.000	11.538.154.794.985

Fuente: elaboración propia sobre datos de las Asambleas de Accionistas de los años mencionados y de las Memorias y Balances.

El Banco Central debió afrontar la situación del pasivo del Banco del Chaco y del resto de las entidades financieras nacionales y provinciales afectadas otorgando redescuentos significativos, rectificando tasas, y posibilitando el refinanciamiento a largo plazo de las deudas de las empresas. Paralelamente entró en vigencia el sistema de seguro de cambio para los créditos obtenidos en el exterior por el sector privado. De esta manera, la deuda privada comenzó a licuarse, mientras crecía la pública.

En el caso particular del agro chaqueño, a mediados del año 1981, el gobernador anunció la condonación parcial de las deudas del campo; quedaba expedito el camino hacia la normalización institucional del Banco de la Provincia del Chaco. Finalmente, con la conformación del nuevo directorio, se creó el Instituto de Composición Financiera que no logró impedir la solución final que fue la condonación de las deudas durante el Ministerio de Whebe.

EPÍLOGO

El advenimiento de la democracia en 1983, sembraba la esperanza de la recuperación del Banco para los chaqueños. Un gobierno legítimo que representara los intereses locales, y que fuera capaz de defender sus instituciones, acorde con los objetivos para los cuales fueron creadas. Lamentablemente, como señala Jorge Roze:

El Banco del Chaco se convirtió en el lugar donde la burguesía originaria de la provincia (y algunos otros) pasaban sus facturas de pérdidas por sólo participar de la administración de su territorio, y de allí al conjunto de la sociedad (...)»⁴⁷.

Varios negociados continuaron enturbiando la marcha de la entidad que permitirían plantear un nuevo trabajo para la historia, entre ellos, la operación de exportación de durmientes por la firma Trading S. A. y Betonex Shoengrund A. G. durante el gobierno de Florencio Tenev. Fue la gota que colmó el vaso, en el contexto del surgimiento de las reformas estructurales de los noventa. El Banco no podría resistir la ola de privatizaciones. El limitado esclarecimiento de las cuentas de los grandes deudores de los años del proceso, la venta corrupta de los durmientes y la baja recuperación de los préstamos, impulsaron sin retroceso el cierre de la entidad por decreto. Era el final del Banco de la Provincia del Chaco. De sus ruinas surgió el Nuevo Banco del Chaco S. A. que funcionó entre 1994 y 1999, prontamente quebrado por sus nuevos dueños, para volver luego a ser controlado por el Estado provincial hasta el año 2001 en que el Central exigió nuevamente la reprivatización.

Habíamos marcado el año 1976 como un punto de inflexión en la historia del Banco del Chaco, porque a partir de entonces su derrotero estuvo atravesado, tanto en tiempos de dictadura como de democracia, por diversas acciones de corrupción que

47. Roze, Jorge (2007), *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*, Resistencia, Librería de la Paz - Ideas.

terminaron invalidando el sentido por el cual fue creado. La sociedad chaqueña estuvo lejos de fortalecer una de sus principales instituciones; por el contrario, durante las décadas analizadas, la entidad fue literalmente saqueada por los amigos de turno de cada una de las gestiones a cargo. Su historia ha pasado a ser reconstruida desde los expedientes judiciales.

De esta nefasta etapa nos hemos ocupado apenas del primer episodio, abrimos una nueva investigación para indagar con más detalles lo acontecido en tiempos democráticos. Nos gustaría concluir que la democracia asegura para este tipo de instituciones un destino mejor, sin embargo adelantamos una hipótesis que nos aleja de esta afirmación. La baja calidad de las instituciones expresa igualmente la baja performance de la sociedad en su conjunto. ¿Cómo lograr que sociedades sumergidas en la inequidad, con los indicadores sociales más bajos de la nación, alcancen instituciones fuertes que permitan el desarrollo? Están pendientes reformas estructurales importantes pero sin duda la más significativa, la que puede torcer una historia de desaciertos, es aquella que permita la inclusión de los más pobres de la nación. El Chaco tiene una historia de pobreza que espera ansiosamente ser revertida, reversión que debería cimentarse en las bases de un auténtico federalismo que elimine para siempre la inequidad entre las diferentes regiones de nuestra nación.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNAUDO, Aldo (1976). *Función de la Banca en la economía Nacional*. Premio Anual Adeba.
- ARNAUDO, Aldo (1987). *50 años de política financiera 1934-1983*. Buenos Aires: El Ateneo.
- BECK, Hugo (1988). «La Provincia del Chaco durante el gobierno de Anselmo Zoilo Duca (1958-1962)». Mimeo, Facultad de Humanidades, Unne.
- CALCAGNO, Alfredo E. y Calcagno, Eric (1999). *La deuda externa explicada a todos (los que tienen que pagarla)*. Buenos Aires: Catálogos.
- CARLINO, Alicia y Stuart, Ana (2005). «Un enfoque multidimensional dos veinte años de democracia na Argentina». En Gilberto Dupas (coordinador), *América Latina no início do século XXI. Perspectivas económicas, sociais e políticas*, IEEI, Konrad Adenauer. Unesp.
- DE PABLO, Juan Carlos (1984). *Política Económica Argentina*. Buenos Aires: Macchi.
- DÍAZ Alejandro, Carlos F. (1983). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- ESHAG, Eprime y Thorp Rosemary (1965). «Las consecuencias económicas y sociales de las políticas económicas ortodoxas aplicadas en la República Argentina durante los años de posguerra». *Desarrollo Económico*, vol. 4, nº 16, abril-junio de 1965.
- FELDMAN, Ernesto y Sommer, Juan (1986). *Crisis financiera y endeudamiento externo en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- FERRARA, Francisco (1973). *¿Qué son las ligas agrarias? Historia y documentos de las organizaciones campesinas del nordeste argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- LEONI, María Silvia (1992). «Los comienzos del Chaco provincializado (1951-1955)». Resistencia: IIGHI.
- MAEDER, Ernesto (1996). *Historia del Chaco*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- MANOILOFF, Raúl (2001). *El cultivo del algodón en el Chaco entre 1950 y nuestros días*. Resistencia: Meana.
- MANZANAL, Mabel y Rofman, Alejandro (1989). *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: Ceur-Cepal.
- MIRANDA, Guido (1980). *Tres ciclos chaqueños (Crónica Histórica Regional)*. Resistencia: Norte Argentino.
- RAPOPORT, Mario (2000). *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Tesis.
- ROFMAN, Alejandro (2000). *Desarrollo Regional y Exclusión social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- ROUGIER, Marcelo (2003). «Estado, empresas y crédito en la Argentina. El Banco Nacional de Desarrollo (1967-1976)». Tesis de Doctorado en Investigación Histórica, Universidad de San Andrés.
- ROZE, Jorge Próspero (1979). «La internacionalización de un sistema productivo: El caso de la economía chaqueña a partir de 1976». *Cuadernos de CICSO (Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales)*. Serie de Estudios, n° 36. Buenos Aires.
- (2003). «La globalización y las crisis de las bancas provinciales. El caso del Chaco y su Banco». En XXIII Encuentro de Geohistoria Regional. Facultad de Artes, Universidad Nacional de Misiones, Oberá.
- TULCHIN, Joseph (1978). «El crédito agrario en la Argentina, 1910-1926». En *Desarrollo Económico*, vol. 18, n° 71. Buenos Aires.

DOCUMENTOS Y FUENTES VARIAS

Archivo del Banco de la Provincia del Chaco (ABPCH)

- Memorias y Balances del Banco de la Provincia del Chaco.
- Actas de Asambleas Ordinarias y Extraordinarias de Accionistas.
- Papeles varios.

- Boletines Oficiales de la Provincia del Chaco.
- Diario *El Territorio*.
- Diario *Norte*.
- Ministerio de Hacienda.
- Sistema Bancario Argentino, BCRA-Reformas. En Biblioteca Raúl Prebisch, Bancos 2378.
- Memorias de Gobierno.
- INDEC.
- El Chaco en cifras.
- Banco Nación, 1941.
- «El Banco de la Nación Argentina en su Cincuentenario». Biblioteca Tornquist. Bancos 1021.

ENTREVISTAS

- Dr. Antonio Besil, ejerció diversas funciones en distintos períodos de la historia del Banco, 26 de octubre de 2005.
- Contador Rubén Abel Marcón, ejerció diversas funciones en distintos períodos de la historia del Banco, 30 de marzo de 2005.
- Contador Guillermo Oria, ejerció la vicepresidencia primera e integró el directorio durante los años de la gestión de Bittel.
- Dr. Jorge Sudar, miembro del Directorio del Banco del Chaco en la gestión del Dr. Tauquinas (1991-1995), 6 de junio de 2005.

Capítulo VI

Evolución de las finanzas públicas de la Provincia del Chaco (1954-1991)

Enrique César Schaller

INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década de 1950, el Estado provincial fue un actor relevante en el desenvolvimiento económico del Chaco. La creación de la provincia implicó una ampliación considerable del aparato estatal y un incremento del flujo de fondos para el sector público proveniente de la recaudación local y de las transferencias de la Nación. De esta forma, la actividad gubernamental tuvo un papel cada vez más significativo en la economía regional a través de la provisión de servicios, la ejecución de obras públicas, la generación de empleo y la extracción de recursos del sector privado. Para interpretar este desempeño estatal el presente trabajo examina la evolución de las finanzas del sector público chaqueño. El análisis de la fiscalidad provincial aporta algunos indicadores objetivos de las bases económicas sobre las que se sustentó la acción estatal, la relación entre los diversos niveles de gobierno y la orientación de las políticas públicas. En este estudio presentamos un panorama general de la evolución de los ingresos y gastos, examinamos el origen y la composición de los recursos estatales y la distribución del gasto.

El período estudiado abarca desde los inicios del funcionamiento de la hacienda provincial en 1954 hasta la crisis hiperinflacionaria de los años 1989/1990. En esta etapa tuvieron lugar desarrollos que ejercieron una profunda influencia en las finanzas públicas tales como la crisis y reconversión del sector productivo local, la inestabilidad institucional, las dificultades del Estado interventor y la redefinición de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. Por ello examinamos la evolución de las finanzas de la provincia en relación con el desenvolvimiento de la economía chaqueña y con los cambios de los acuerdos fiscales entre el gobierno nacional y los estados provinciales.

Respecto de las fuentes empleadas en el estudio, para el período 1955-1970, la principal la constituyen los informes del Consejo Federal de Inversiones sobre las finanzas de las provincias. Para el lapso 1971-1991 hemos utilizado datos aportados por diversas publicaciones: *El Chaco su Historia en Cifras* (2011), la Memoria provincial de 1980, la publicación periódica *El Chaco en Cifras*, las leyes de presupuesto correspondientes a los años 1984, 1986 y 1987, el trabajo de Besil y Gelman (1985), sobre las finanzas provinciales

y el de Aurelio Porto (2004), sobre la coparticipación federal. La conversión de los valores se ha efectuado de acuerdo con el índice de precios minoristas de la base de datos de MONEDA.XLS disponible en el sitio [www.anav.org.ar /sites_personal](http://www.anav.org.ar/sites_personal).

EVOLUCIÓN GENERAL DE LOS INGRESOS Y GASTOS

La Provincia del Chaco integra el grupo de unidades políticas argentinas «nuevas» que comenzaron a organizarse a fines del siglo XIX y alcanzaron su autonomía en la década de 1950. Desde el punto de vista político-administrativo hasta 1951 constituyó el Territorio Nacional y en calidad de tal se hallaba bajo la dependencia directa del gobierno federal. Ello implicaba que los funcionarios que actuaban en la jurisdicción eran delegados del poder central y que los habitantes locales no participaban en su designación. Asimismo, salvo en el ámbito municipal, la provisión de bienes y servicios por parte del Estado correspondía a las diversas reparticiones públicas nacionales asentadas en el Chaco (Correos y Telégrafos, Asistencia Pública, Ferrocarriles Argentinos, Dirección de Tierras, Defensa Agrícola, Dirección de Bosques, Agua y Energía Eléctrica, Obras Sanitarias, Dirección Nacional de Vialidad, Consejo General de Educación, etc). Estas dependencias actuaban de acuerdo con las directivas que recibían de los órganos superiores de la administración federal.

Dentro de esta estructura la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones en el Territorio estaba a cargo de la Dirección General Impositiva (creada en 1947) perteneciente al Ministerio de Hacienda de la Nación. Los ingresos pasaban a integrar los recursos generales del Tesoro Nacional por lo que la asignación de fondos para el Chaco dependía exclusivamente de las decisiones del gobierno federal. No se cuenta con estimaciones sobre los montos totales recaudados e invertidos por la Nación en el Territorio pero en la etapa previa a la provincialización los sectores representativos locales (prensa, asociaciones civiles, municipios,) con frecuencia destacaban que el Chaco no recibía bienes y servicios equivalentes con los montos aportados por la comarca en concepto de impuestos¹.

El 20 de julio de 1951 el Congreso sancionó la ley N° 14.037 por la cual los Territorios de Chaco y La Pampa se constituían en provincias. Con esta reforma institucional las jurisdicciones conseguían las atribuciones y potestades que la Constitución Nacional confería a los estados autónomos de la república federal y sus habitantes adquirían derechos políticos. Las nuevas provincias debían organizar sus tres poderes de gobierno y el régimen municipal. A diferencia de lo que ocurría en la etapa territorial las autoridades provinciales obtenían su mandato de la población local por lo que debían atender las demandas de su electorado. Asimismo, la condición de provincia otorgaba mecanismos institucionales para dar a conocer sus reclamos y negociar beneficios

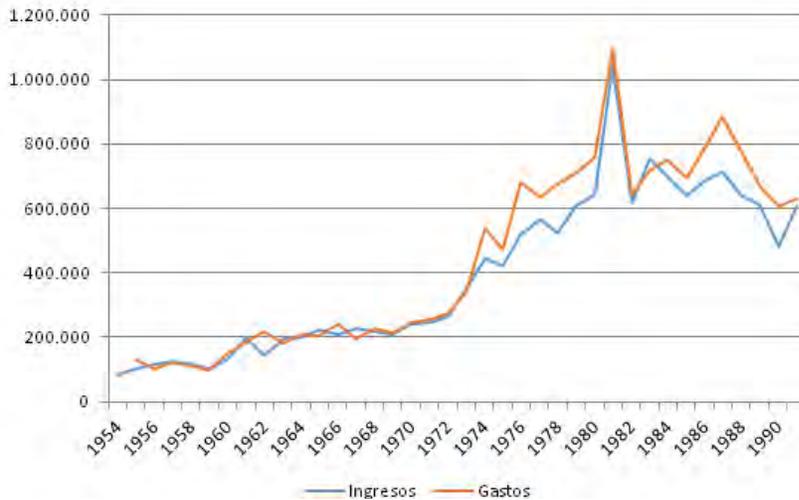
1. En 1956, en una entrevista, el interventor federal de la provincia, coronel Pedro Avalía, señalaba «El Chaco vivió continuamente postergado, a pesar de contribuir con ingentes sumas al erario nacional (...) Falta mucho por hacer todavía, porque la actividad privada de esta Provincia, superó siempre a la acción del Estado». Provincia del Chaco. Intervención Nacional (1956), p.1.

ante las autoridades de la Nación. Sin embargo, como es sabido, entre 1955 y 1983 el ejercicio efectivo de la autonomía provincial estuvo fuertemente condicionado por la inestabilidad política. Durante los gobiernos militares de facto (1955-1958, 1966-1973 y 1976-1983) y en la presidencia provisoria de José María Guido (1962-1963) las facultades de las provincias fueron recortadas y sus gobernadores en buena medida cumplieron el rol de delegados de la Nación.

En lo que se refiere a las finanzas públicas a partir de la provincialización, las autoridades locales tenían la potestad de recaudar impuestos en la jurisdicción, de percibir un porcentaje de los impuestos nacionales coparticipados y de obtener ingresos resultantes de la administración de los bienes del Estado y de otras fuentes que se fueran creando. Esto implicaba una masa de recursos para el sector público provincial acorde con la ampliación de sus responsabilidades de gobierno y la consiguiente complejidad del aparato administrativo. En el Chaco el primer gobierno electo asumió el cargo en junio de 1953 pero por un acuerdo especial previsto por la ley de provincialización hasta diciembre de ese año la recaudación impositiva permaneció en manos de la administración nacional. En ese lapso de transición se debía arreglar la transferencia de los elementos relativos a la percepción y fiscalización de los impuestos locales así como la cesión de los bienes que pertenecerían al nuevo Estado (en particular tierras y bosques fiscales). De esta forma la administración financiera provincial recién se inició a partir de 1954².

Gráfico N° 1

Evolución de los ingresos y gastos de la Provincia del Chaco (1954-1991). En miles de pesos del año 1992



Fuente: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

2. «Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1954», pp. 723-728.

Desde los inicios de la etapa provincial hasta la crisis de los años 1989-1990 la tasa anual media de incremento de los ingresos fiscales fue de 3,9 % mientras que los gastos aumentaron a un promedio de 4,4 % por año. En ese mismo lapso el crecimiento anual del Producto Bruto Geográfico del Chaco promedió el 1,9 % mientras que el de su población fue aproximadamente del 1,4 %. Estos datos generales permiten apreciar el rápido fortalecimiento del sector público pese al limitado crecimiento económico y demográfico de la provincia. No obstante, a lo largo del período, el ritmo de evolución de las finanzas experimentó considerables variaciones.

Cuadro N° 1

Provincia del Chaco. Crecimiento medio anual (en %) de las finanzas públicas, del Producto Geográfico Bruto y de la población

<u>PERÍODO</u>	<u>INGRESOS</u>	<u>GASTOS</u>	<u>PGB DEL CHACO</u>	<u>PBI NACIONAL</u>	<u>POBLACIÓN</u>
1955-1959	0,1	-1,7	1,3	1,7	1,8
1960-1964	11,2	11,7	1	3,9	0,4
1965-1969	0,7	0,3	1,7	4,8	
1970-1974	15,3	19,6	4,8	3,9	2,1
1975-1979	6	5,5	2,9	1,8	
1980-1984	2,5	1	2,2	-0,26	1,7
1985-1989	-2,7	-2	-0,3	-1,35	

Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

Cuadro N° 2

Crecimiento medio anual de los diversos componentes del PGB provincial (%)

<u>PERÍODO</u>	<u>SECTOR PRIMARIO</u>	<u>IND. MANUFACTURERA</u>	<u>CONSTR.</u>	<u>COM.</u>	<u>FINANZAS</u>	<u>GOB.</u>
1955/1959	-1,4	-1,8	-	11,6	-	-
1960/1964	0,1	0,8	-	0,8	-	-
1965/1969	5,4	0,6	-	5,3	-	-
1970/1974	3,4	-2,4	15,5	14,3	8,7	5,7
1975/1979	4,1	6,6	25,5	-1,2	2,6	1,2
1980/1984	9,1	-4,8	-12,7	11,5	1,9	6
1985/1989	8,3	0,7	0,5	-8,3	0,1	2,8

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la obra *El Chaco su Historia en Cifras*, cap. VI.

Durante las etapas iniciales de la provincia, tuvo lugar una profunda crisis de la producción fundada en la industria del tanino y el monocultivo algodonero. Hasta fines de la década de 1960 la economía chaqueña creció a ritmo muy inferior a la media del

país. El sector primario atravesaba por serios problemas estructurales que se vieron agravados por emergencias climáticas particularmente severas en 1964 (sequía) y 1966-1967 (lluvias e inundaciones). La agricultura local inició una reconversión orientada a la diversificación de los cultivos y la mejora de las técnicas de explotación. Los efectos positivos de este cambio comenzaron a manifestarse a fines de la década de 1960 pero solo beneficiaron a los productores capitalizados dejando al margen un amplio grupo de agricultores minifundistas. La crisis agraria y forestal produjo un derrumbe de la industria dedicada a la transformación de las materias primas locales que se manifestó en el cierre de fábricas de tanino, hilanderías, aceiterías y desmotadoras. Solamente el comercio y los servicios, favorecidos por el desarrollo urbano, tendieron a crecer aunque también sufrieron los ciclos recesivos periódicos que afectaron el país. Esta crisis dio lugar a un éxodo masivo de la población rural hacia los centros urbanos del área pampeana por lo que el aumento demográfico durante la década de 1960 fue casi nulo.

A pesar de este contexto desfavorable en ese período el crecimiento de las finanzas provinciales fue significativo. Hasta fines de la década de 1950 la administración de la provincia se desarrolló dentro de un marco institucional precario que demoró la organización de las reparticiones estatales. A ello se sumó la política económica nacional que se orientaba hacia un ajuste fiscal. Los montos de ingresos y gastos logrados a partir de 1954, aunque muy superiores a los del período territorial, se mantuvieron sin mayores cambios hasta 1959. Esta situación se modificó en la primera mitad de la década de 1960. En ese lapso, la puesta en práctica de una nueva ley de coparticipación en 1959, la creación de otros aportes nacionales y la organización del aparato fiscal de la provincia produjeron un fuerte incremento de los recursos del Estado. Tras este crecimiento, los valores alcanzados tendieron nuevamente a estabilizarse en la segunda mitad del decenio ya que el gobierno nacional decidió recortes a la coparticipación. De todas formas, a fines de la década de 1960 en términos reales los ingresos y gastos de la provincia duplicaban a los del decenio anterior.

Durante la década de 1970 la economía provincial pareció haber superado la etapa más dura del ciclo recesivo. A pesar de problemas estructurales (la persistencia del minifundio) y coyunturales (el endeudamiento a fines de la década) la producción agropecuaria creció de manera regular. Asimismo, la urbanización y la multiplicación de la actividad gubernamental dieron impulso al sector terciario de la economía con el crecimiento de la actividad comercial y de los servicios financieros, personales y sociales. No obstante, el aumento más significativo del producto tuvo lugar en el sector secundario con un incremento excepcional de la construcción y en menor medida de la industria manufacturera. Lamentablemente los avances de este sector tenían bases precarias porque eran muy dependientes de la inversión pública y las decisiones oficiales sobre promoción industrial. De todas formas, en esta década concluyó la emigración en gran escala y el ritmo de crecimiento demográfico de la provincia en adelante se mantuvo en niveles similares al promedio nacional.

En esta recuperación tuvo un papel decisivo la ampliación de los recursos y de los gastos del Estado provincial. Para la provincia fue la etapa de mayor crecimiento de sus finanzas hasta finalizar el siglo. En lo que se refiere a los recursos desde principios de la década de 1970 aumentaron de manera significativa las transferencias

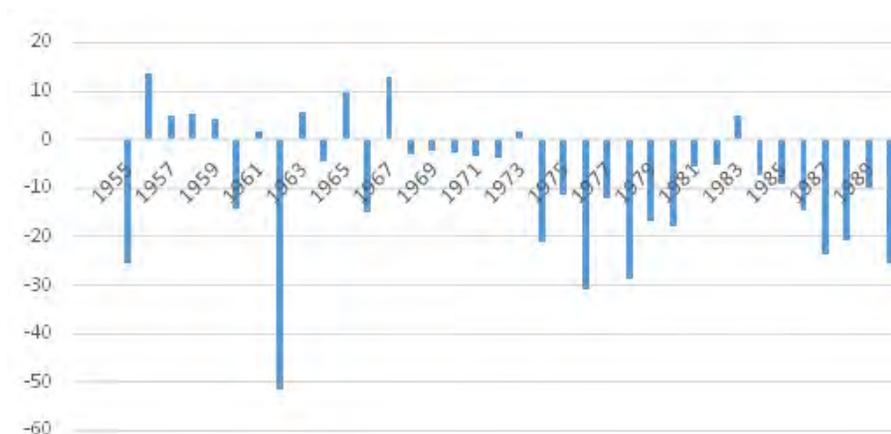
nacionales. Este incremento era el resultado de una política del Estado nacional destinada a ampliar el flujo de fondos a las provincias de menores recursos, orientación que quedó definida en la nueva ley de coparticipación federal de 1973. En el lapso de 1976-1979 se produjo además una mejora considerable de la recaudación provincial. Con respecto a las erogaciones un importante factor en la ampliación del gasto fue la transferencia a la jurisdicción provincial de diversas áreas de gobierno que hasta ese momento habían estado bajo la responsabilidad de la Nación.

En la década de 1980 la economía provincial sufrió los efectos de las dificultades de financiamiento que experimentó el Estado nacional. La manifestación más evidente de esta crisis fiscal fue la aceleración del ritmo inflacionario que perjudicó a la actividad económica y a los ingresos públicos. En el Chaco los sectores más afectados fueron la construcción y la industria manufacturera, fuertemente dependientes del financiamiento estatal. Por su parte el comercio y los servicios, aunque inicialmente experimentaron una fase de crecimiento en la segunda mitad de la década sufrieron el impacto de la crisis hiperinflacionaria. Solamente la producción agropecuaria marcó una tendencia marcadamente positiva a pesar de algunos trastornos naturales, particularmente las inundaciones del año 1982.

La crisis fiscal nacional y el proceso inflacionario tuvieron un fuerte impacto negativo las finanzas de la provincia, cada vez más supeditadas a los aportes de la Nación. Tras un crecimiento excepcional de los ingresos y gastos en 1981 que resultó de circunstancias particulares, a partir de 1982 y hasta 1986 en las ejecuciones presupuestarias se estabilizaron en los valores alcanzados a fines de la década anterior mientras que en las de 1987 y 1990 se produjo una fuerte caída, particularmente en lo que se refiere a los ingresos. La recaudación de impuestos provinciales tuvo una tendencia declinante a lo largo de todo el decenio, la misma fue compensada por los aportes nacionales hasta que estos también disminuyeron a raíz de la crisis hiperinflacionaria de los años 1988-1989. La reducción en los recursos también dio lugar a un recorte en los gastos aunque persistió una brecha considerable entre ingresos y las erogaciones.

Gráfico N° 2.

Saldo de las ejecuciones presupuestarias del período 1955-1990. (% sobre el total de ingresos)



Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

De lo señalado anteriormente, se puede apreciar que, al margen de las diversas coyunturas económicas que afectaron las finanzas provinciales, en el largo plazo, la disponibilidad de recursos del Estado chaqueño estuvo en gran medida determinada por las decisiones institucionales que regulaban la transferencia de fondos nacionales y, en menor escala, por la eficacia que demostraron las diferentes administraciones en la recaudación. La política distributiva del gobierno nacional permitió compensar en parte los desequilibrios regionales pero este mecanismo desvinculaba la política fiscal de la coyuntura económica local y establecía una separación, no claramente regulada, entre el financiamiento (a cargo principalmente de la Nación) y el manejo de los recursos (responsabilidad de la provincia). La desvinculación se acentuó a partir de la segunda mitad de la década de 1970 cuando se inició un proceso de reasignación de funciones de la Nación a las provincias. Estos factores favorecieron la ampliación del gasto público y el desequilibrio fiscal.

Hasta principios de la década de 1970 en el Chaco prevaleció el equilibrio en las cuentas públicas, lo que posiblemente indique que en esta etapa la estructura estatal, todavía poco compleja, creció con un ritmo acorde con el incremento de los recursos. De los trece ejercicios fiscales del período 1955-1967 ocho de ellos presentan un saldo positivo mientras que los cinco restantes tienen un fuerte resultado negativo. Los déficits de 1957, 1960 y 1962 (este último en términos relativos el déficit más importante del período estudiado) indican la fuerte caída de las rentas que produjeron las políticas de estabilización puestas en práctica por el gobierno nacional, en tanto que los de 1964 y 1966 posiblemente fueron una consecuencia de las emergencias naturales que afectaron a la economía local.

El lapso de 1969 a 1972 en cierto sentido puede considerarse como un momento de transición, puesto que no se alteró fundamentalmente el equilibrio fiscal pero las cuentas se cerraron regularmente con un leve saldo negativo. A partir de 1973 se inició una

nueva etapa en la que la brecha entre ingresos y gastos tendió a ampliarse. En ese lapso el crecimiento de los recursos por el aumento de los aportes nacionales se vio acompañado por una expansión aún más significativa de las erogaciones. Entre 1973 y 1990 solo dos de los dieciocho ejercicios presupuestarios tuvieron un saldo positivo por lo que el déficit fiscal, al margen de las diversas coyunturas económicas, pasó a constituir un rasgo permanente de las finanzas de la provincia. Entre 1976 y 1980 el gasto aumentó por la puesta en práctica de una ambiciosa política de obras públicas y de promoción económica a la que se sumó la ampliación de funciones a cargo de la provincia.

En cambio, entre 1981 y 1983 las cuentas tendieron equilibrarse por los aportes de la Nación orientados a solucionar los problemas que generaron el fuerte endeudamiento de años anteriores y los daños provocados por las inundaciones. Sin embargo, a partir de 1984 volvieron a manifestarse problemas de financiamiento que se agudizaron durante el resto de la década. En esta etapa se produjo el aumento de los gastos fijos por el crecimiento del aparato estatal al tiempo que la recaudación se veía muy condicionada por las dificultades económicas del país y la creciente inflación.

FINANZAS PÚBLICAS Y DIFERENCIAS REGIONALES

Como resultado de la ampliación de los recursos y erogaciones fiscales, a partir de 1954, la participación del sector público provincial en la economía chaqueña creció en forma constante. Calculados en porcentaje del Producto Bruto Geográfico (PBG), los ingresos estatales a fines de la década de 1980 representaban una proporción cinco veces superior a la de los inicios de la etapa provincial en la segunda mitad de la década de 1950. En lo que respecta a los gastos en el mismo período, la proporción se había incrementado seis veces.

Cuadro N° 3

Ingresos y gastos del Estado (% del PGB)

<u>AÑO</u>	<u>INGRESOS TOTALES</u>	<u>GASTOS TOTALES</u>
1956	4,40	4,40
1957	6,18	6,18
1958	4,28	4,28
1959	4,97	4,97
1960	8,51	8,51
1961	10,93	9,87
1962	13,31	11,42
1963	11,47	8,30
1964	9,92	7,48
1965	10,89	9,53
1976	6,12	5,70
1977	13,88	14,74
1978	15,71	15,32
1979	14,74	14,24
1980	16,17	13,80
1983	18,38	17,46
1984	17,69	18,97
1985	21,18	23,08
1986	22,86	26,17
1987	21,05	26,03
1988	17,99	21,72
1989	18,33	29,14
1990	16,89	21,19
1991	27,15	28,06

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la obra *El Chaco: su Historia en Cifras*, cap. VI.

Estos cálculos se refieren a las finanzas del Estado provincial, pero para medir el tamaño real del sector público hay que tener en cuenta participación de las reparticiones nacionales y de los municipios. En el caso de las municipalidades, por ejemplo, la recaudación siguió aproximadamente las tendencia general de la percepción de los impuestos provinciales aunque a un ritmo más lento (Besil y Gelman, 2003)³. En lo que se refiere a la

3. Si se compara la recaudación municipal con lo percibido por la provincia entre 1972 y 1975, los montos obtenidos por las entidades locales representaban aproximadamente el 70 % de lo logrado por el Estado provincial. En el lapso de 1978-1983 se produjo una mejora en la recaudación en ambos niveles de

Nación su papel creció en la recaudación impositiva pero disminuyó en el gasto dentro de la jurisdicción a medida que sus funciones se transferían a la provincia. En general, la ampliación del aparato estatal significó un incremento de las cargas sobre el sector productivo, argumento esgrimido en su momento por aquellos sectores que se habían opuesto a la provincialización. Sin embargo, como se ha indicado, el crecimiento del gasto público de alguna forma ayudó a compensar la crisis productiva local favoreciendo el crecimiento de las actividades del sector terciario y de la construcción. El crecimiento del sector público en el Chaco, por supuesto, no constituía un fenómeno aislado sino que era una manifestación de un proceso general que ocurría tanto en la esfera nacional como internacional.

En la Argentina este desarrollo estatal atravesó por diversas etapas durante el siglo XX. Hasta la década de 1930 el gasto público de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) osciló entre el 10 % y el 15 % del PBI. En la década de 1940 tuvo lugar un fuerte crecimiento del sector estatal con una participación que fluctuó entre el 25 % y el 30 % del PBI. Tras esta expansión, el lapso de 1950 a 1972, que correspondió al período inicial de formación de la Provincia del Chaco, fue de estabilización con una participación decreciente que llegó al 22 % en 1972. A partir de 1973 se produjo nuevamente una ampliación significativa del sector público que se prolongó hasta 1980. Desde ese momento y hasta fines de la centuria el gasto público consolidado se ubicó entre el 30 % y el 34 % del PBI (Porto, 2004).

Un aspecto de la evolución estatal argentina es la creciente participación del sector público provincial en los ingresos y gastos consolidados de los tres niveles de gobierno a partir de la segunda mitad del siglo XX. En lo que se refiere a los ingresos en la década de 1960 la participación de las provincias en el total era en promedio del 19 %, mientras que en la de 1980 llegaba al 23 %, proporción que se mantuvo hasta finalizar el siglo. Con respecto a las erogaciones, el porcentaje llegaba al 30 % en la década de 1960, al 34 % en la de 1970, bajó al 29 % en el decenio de 1980, para volver a crecer en la década siguiente a alrededor del 35 % (Porto, 2004).

En este proceso general, sin embargo, existió una amplia diversidad de trayectorias estatales dadas las grandes diferencias en cuanto a la extensión territorial, población y desarrollo económico de las provincias. Así, una zona nuclear o central, La Pampa Húmeda, conformada por las provincias más fuertemente integradas a la economía internacional, concentra la riqueza, la población y las transformaciones sociales del país. En cambio, las jurisdicciones que integran las regiones Noroeste, Nordeste y Cuyo, presentan en general un menor desarrollo relativo y su desenvolvimiento económico es en gran medida dependiente de los cambios de la zona central. Finalmente, la región Patagónica tiene un desenvolvimiento de características especiales por su situación estratégica y sus recursos naturales.

gobierno, pero la que pertenecía a los municipios era solo el 55 % de lo percibido por la provincia (Besil y Gelman, 1985).

Cuadro N° 4

Distribución regional del PGB y de la población

REGIÓN	% SUPERFICIE	% DEL TOTAL DE LOS							
	DEL SECTOR CONTINENTAL	PGB PROVINCIALES				% DE LA POBLACIÓN			
		1959	1970	1980	1990	1960	1970	1980	1990
Cap. Federal		29,7	29,1	28,1	23,9	14,8	12,7	10,4	9,1
Pampeana	30	51,9	52,5	50,1	53,2	56,8	59,7	59,1	59,6
Nordeste	10,4	3,9	3,7	4,1	4,6	8,1	7,7	8	8,7
Noroeste	20	5,9	5,6	6,6	6,3	11,1	10,4	12,1	11,7
Cuyo	11,3	5,7	5,6	5,8	6	6,7	6,5	6,7	6,8
Patagonia	28,3	2,9	3,5	5,3	6	2,5	3	3,7	4,5

Fuente: Gatto, Francisco (2007).

El modelo de crecimiento territorial desequilibrado se consolidó a fines del siglo XIX durante el auge agroexportador y persistió sin cambios fundamentales a través de las diversas etapas por las que atravesó la economía argentina. El desarrollo semiautárquico basado en la industria sustitutiva de importaciones, en sus diversas fases (1930-1970), en general acentuó las desigualdades regionales ya que favoreció la migración interna de los habitantes de las provincias más atrasadas del interior hacia el cinturón industrial de la zona pampeana.

La nueva etapa de la economía argentina iniciada a fines de la década de 1970, basada en la apertura externa y la desregulación estatal, afectó varios sectores productivos tradicionales. Sin embargo, en este lapso el desequilibrio básico entre regiones se mantuvo, aunque algunos factores contribuyeron a atenuar las diferencias. El desplazamiento masivo de pobladores al área nuclear se frenó dado que la crisis de la industria sustitutiva redujo las oportunidades de empleo. En las provincias extrapampeanas las inversiones, los cambios tecnológicos y las políticas de promoción impulsaron el desarrollo localizado de agroindustrias, la explotación minera y el turismo. Por su parte, el gasto estatal constituyó un mecanismo de compensación para los sectores más afectados por las transformaciones económicas. Dentro de este panorama general se destacan como casos extremos la Patagonia y el Nordeste. La evolución económica de la Patagonia se caracteriza por un sostenido crecimiento resultante del desarrollo de la explotación petrolífera y energética y de la promoción estatal. En contraste, las provincias que integran la región Nordeste, constituyeron a lo largo de la segunda mitad del siglo XX el área de mayor atraso relativo con el producto per cápita más bajo del país.

La cuestión de las diferencias regionales constituyó un factor permanente de la acción gubernamental. En las etapas de formación del Estado argentino la integración de las regiones extrapampeanas con la zona nuclear tuvo lugar a través de un pacto, plasmado en la constitución de 1853, que otorgaba representación a las élites locales

dentro del sistema político permitiéndoles hacer valer sus reclamos (Oszlak, 1989). A medida que maduraba el proceso económico, se buscó compensar las desigualdades territoriales a través de una mayor intervención de las agencias del Estado Nacional. Posteriormente, los diversos planes de desarrollo que se elaboraron desde fines de la década de 1950 y en los decenios de 1960 y 1970 postularon mecanismos destinados a revertir la situación de atraso relativo de las zonas no nucleares.

Aunque gran parte de los proyectos planteados no pasaron de ser una reflexión teórica, la preocupación por el desarrollo regional se manifestó a través de políticas sectoriales y de leyes de promoción que favorecían la radicación de industrias en el interior. Otro instrumento compensador fue la transferencia selectiva de los fondos recaudados por el Estado Nacional en favor de las provincias de menor desarrollo a través del sistema de coparticipación federal y aportes especiales.

Cuadro N° 5

Distribución regional per cápita del PGB y del gasto público. Índice 100 = promedio del país

REGIÓN	PBG PER CÁPITA				GASTO PÚBLICO PER CÁPITA			
	1959	1970	1980	1990	1959	1970	1980	1990
Pampeana	109,4	88,2	93,2	89,8	94,7	96	90,2	87,9
Nordeste	33	46,8	48,5	51,5	84,3	103	124,2	135,4
Noroeste	51,8	50,7	56,8	58	102,8	113,3	141	180,6
Cuyo	79,1	74,7	78	90	139,7	132,3	146	109,8
Patagonia	184,9	127,8	169,8	146,4	329,7	407	309,9	320,6

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Gatto, Francisco (2007) y Porta, Alberto (2004).

Como resultado de estas transferencias, aquellas regiones que tienen el producto *per cápita* más bajo en relación con la media nacional poseen el nivel de gasto estatal por habitante más elevado. Esta relación queda claramente manifiesta en el caso de las regiones del Nordeste y del Noroeste donde la ampliación del gasto público entre 1959 y 1990 superó al crecimiento del producto. La evolución en Cuyo es diferente, puesto que si bien durante la mayor parte del período el índice de gastos *per cápita* era muy superior a la media nacional, tiende a disminuir al finalizar el período, coincidiendo con el crecimiento del producto. Un caso especial lo constituyen las provincias de la región patagónica que ostentan los mayores índices de producto *per cápita* del país y también los niveles más altos de gasto público. Este último dato señala la importancia de los ingresos que esos distritos obtienen por las regalías petroleras.

Cuadro N° 6

Distribución per cápita del PGB y del gasto público en las provincias del Nordeste. Índice 100 = promedio del país

PROVINCIA	PGB PER CÁPITA				GASTO PÚBLICO PER CÁPITA			
	1959	1970	1980	1990	1959	1970	1980	1990
Corrientes	49,6	58	65	55	102,3	109	108,2	106,5
Chaco	63,4	42	50	49	68,6	86,4	130,9	112,4
Formosa	46,7	45	35	47	73,4	125,8	158	241,8
Misiones	33	42	44	55	92,9	91	99,6	88,7

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Gatto, Francisco (2007) y Porta, Alberto (2004).

En lo que se refiere a la región del Nordeste, las provincias que la integran se asemejaban entre sí por tener los niveles de desarrollo más bajos del país. No obstante, su desenvolvimiento particular en lo económico y fiscal presenta diferencias a lo largo del período estudiado. El Chaco, a fines de la década de 1950 ostentaba el producto *per cápita* más elevado de la región y el nivel más bajo del gasto público. Cuatro décadas más tarde, a raíz de la crisis del sector productivo, la situación se había modificado puesto que su producto era inferior al de Corrientes y al de Misiones, pero las superaba en cuanto al gasto. Una trayectoria contraria es la de Misiones dado que esta provincia registró el crecimiento económico más acelerado de la región pero en lo que se refiere al gasto permaneció en el nivel más bajo. Corrientes, por su parte, presenta en esta etapa, un significativo incremento del producto per cápita pero el nivel del gasto público se mantuvo estable. Finalmente, Formosa era el distrito que tenía el producto per cápita más bajo, en contraste la inversión pública creció en forma acelerada de tal forma que hacia 1990 el gasto *per cápita* era más del doble que en el resto de las provincias de la región.

LOS INGRESOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO

Evolución general

La organización federal del país otorga potestades tributarias a los tres niveles de gobierno. En las etapas iniciales de la formación del Estado argentino existió una clara separación entre los recursos que correspondían a la Nación y los de las provincias. El gobierno nacional tenía la exclusividad en la percepción de los derechos al comercio exterior que, con mucha diferencia, constituían la principal fuente de ingresos del país. Las provincias, por su parte, recaudaban los impuestos internos a los patrimonios y a las transacciones. En general, la capacidad de gasto de las administraciones provinciales dependía de lo que estaban en condiciones de percibir en su jurisdicción. De esta

forma, las regiones más desarrolladas del país gozaban de una gran ventaja en relación con las más rezagadas respecto de la calidad y variedad de bienes y servicios que podían proveer a la población. La Constitución Nacional determinaba que el gobierno federal debía auxiliar con subsidios a las provincias que no tuvieran rentas suficientes para sostener su administración. Sin embargo, estos aportes no estaban regulados por lo que eran muy variables y, en general, constituían un pequeño porcentaje de los ingresos provinciales.

La organización rentística inicial tuvo una primera modificación en la década de 1890 cuando a raíz de la crisis el Estado nacional comenzó a recaudar impuestos a las transacciones internas. La transformación decisiva, sin embargo, se produjo como consecuencia de la depresión mundial de 1930; sus efectos negativos en el sector externo afectaron seriamente la recaudación tributaria basada en los ingresos aduaneros. Por ello la política fiscal de la Nación se orientó a captar los recursos de la actividad económica interna. Con ese fin se crearon los impuestos a las ventas y a los réditos y se ampliaron otros ya existentes. La puesta en práctica de este nuevo esquema requería un acuerdo con las provincias para unificar los impuestos internos y evitar los efectos de la doble imposición. A cambio de la cesión de una parte de sus potestades tributarias las provincias recibirían una parte del producido de los impuestos unificados y de los nuevos gravámenes nacionales de acuerdo con un mecanismo de distribución fijado por ley.

A partir del primer acuerdo de coparticipación (1935) la política impositiva se orientó hacia una creciente ampliación de las atribuciones recaudatorias del gobierno nacional que se fundaba en la mayor eficiencia de este nivel de gobierno para percibir derechos en todo el país. Paralelamente, sucesivos acuerdos tendieron a incrementar la participación de las provincias en el reparto de lo percibido. De esta forma, las transferencias de la Nación, tanto de los impuestos coparticipados como de aportes especiales, pasaron a constituir un rubro fundamental dentro de los ingresos de los estados provinciales que superaban ampliamente los fondos obtenidos por la recaudación propia. En este esquema se incorporaron las nuevas provincias que se crearon a partir de los territorios nacionales, en la década de 1950, entre ellas la del Chaco.

En la segunda mitad del siglo XX la tendencia centralizadora en la recaudación impositiva por parte del gobierno nacional se vio acompañada por una orientación contraria en relación con el gasto, ya que el Estado federal comenzó a transferir a las provincias la mayor parte de los servicios educativos, sanitarios y sociales. La divergencia entre una recaudación centralizada en la jurisdicción nacional y el gasto descentralizado, en las principales áreas de gestión pública, ha creado permanentes problemas en cuanto a la definición de las responsabilidades en los niveles de gobierno y el uso eficiente de los recursos (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

Cuadro N° 7

Composición de los ingresos de la Provincia del Chaco. Proporción del total (en miles de pesos de 1992)

AÑO	INGRESOS CORRIENTES				INGRESOS DE CAPITAL	TOTAL
	JURISDICCIÓN PROVINCIAL		JURISDICCIÓN NACIONAL			
	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS	COPARTICIPACIÓN			
			FEDERAL	OTROS		
1954	31,1	4,1	41,5	23,3	-	83.173
1955	23,4	12,3	51,5	12,8	-	102.173
1956	22,2	6,7	58,3	12,8	-	116.689
1957	23,6	4,9	61,8	9,7	-	124.968
1958	23,5	4,2	56,2	16,1	-	116.897
1959	23,3	4,4	64,7	7,6	-	103.215
1960	29,5	0,8	64,1	3,4	2,2	199.693
1961	27,2	0,6	62,6	7	2,6	199.693
1962	26	4,6	56,8	10,7	1,9	143.952
1963	26,2	3,5	51,6	15,2	3,5	192.802
1964	23,2	0,9	49,6	24,8	1,5	200.251
1965	21,8	0,9	55	19	2,4	222.078
1966	14,6	15,2	49,6	13,9	6,7	210.809
1967	15,5	12,9	53,3	14	4,1	226.452
1968	23	3,4	63,7	1,5	8,3	220.212
1969	29,5	5,3	59,4	1,7	4,1	207.695
1970	20,9	15,8	44,3	15,2	3,8	240.856
1971	15	8,8	36,4	33,9	5,9	246.224
1972	12,3	9,1	30,2	45,8	2,5	266.140
1973	10,7	5	61,2	20,2	3	346.358
1974	12,7	5,5	50,6	25,7	5,5	443.304
1975	5,6	3,3	30,6	55,8	4,7	422.143
1976	9,6	4,5	42,4	32	1,6	520.725
1977	14	6,1	56	22	1,9	567.143
1978	14,4	8,2	51,5	13	12,9	524.685
1979	13,8	8	41,2	30,9	6,1	608.500
1980	15	6,4	40,1	36,3	2,2	645.579

AÑO	INGRESOS CORRIENTES				INGRESOS DE CAPITAL	TOTAL
	JURISDICCIÓN PROVINCIAL		JURISDICCIÓN NACIONAL			
	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS	COPARTICIPACIÓN			
			FEDERAL	OTROS		
1981	6,2	4,4	18,1	67,6	3,7	1.040.719
1982	10,4	6,5	31,1	51,3	0,7	613.993
1983	7,5	3,8	22,6	64,1	0,4	728.642
1984	10,3	4,6	21,8	63,2	1	701.200
1985	9,8	3,1	67,9	17,9	1,3	638.820
1986	9,9	5,3	76,5	6,9	1,4	686.880
1987	9,4	3,4	57,8	27,7	1,7	715.185
1988	8,9	1,9	59,8	28,8	0,6	638.820
1989	7,6	1,1	65,2	25,7	0,4	612.944
1990	10,4	1,1	68,1	19,6	0,8	482.565

Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

En lo que se refiere a los ingresos de la Provincia del Chaco, sus recursos corrientes se integran con los fondos recaudados por la administración provincial y las transferencias efectuadas por la Nación. Los recursos de origen provincial provienen de la percepción de los diferentes impuestos (recursos tributarios) y de lo recaudado en concepto de tasas, tarifas, multas, rentas y utilidades (ingresos no tributarios). Por su parte, los ingresos de origen nacional son los que corresponden a la coparticipación de impuestos y otros regímenes, regalías y aportes especiales. A los recursos corrientes se suman los ingresos de capital que son los fondos obtenidos por la enajenación de activos fijos del Estado y de los reintegros y amortizaciones de préstamos realizados por el Estado provincial. En el caso del Chaco el aporte de este último rubro en la formación de las rentas fue bastante limitado. La mayor participación dentro del conjunto tuvo lugar desde mediados de la década de 1960 hasta fines de la de 1970, con una media de alrededor del 5 % anual. En el decenio de 1980 el aporte promedio decayó a menos del 2 % anual⁴.

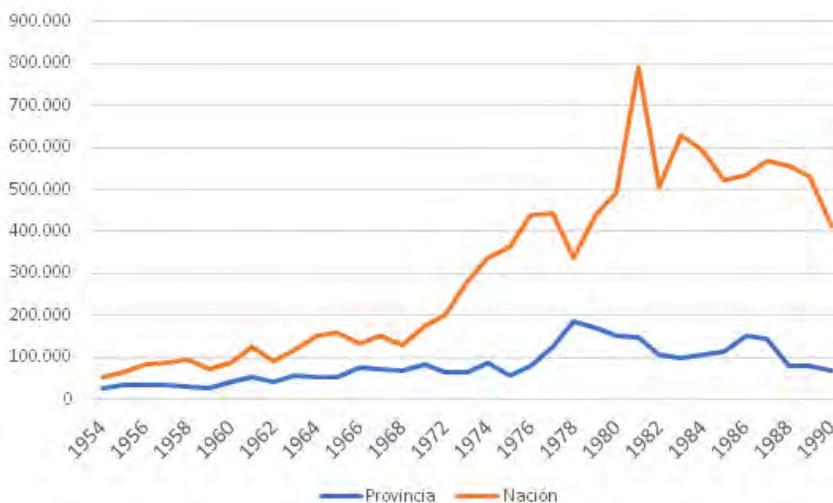
4. La mayor participación de los ingresos de capital tuvo lugar en el año 1978 con cerca del 13 % del total de la recaudación. Este porcentaje excepcional posiblemente resultó de la venta de tierras fiscales para expandir la frontera agropecuaria y de la privatización de algunas empresas que habían pertenecido al Estado.

Con respecto a los ingresos corrientes, los fondos recaudados por el Estado provincial y los aportes del gobierno central tuvieron trayectorias divergentes a lo largo del período. Durante la década de 1960 y la primera mitad de la del 70, la recaudación provincial muestra una gran estabilidad con una tendencia al crecimiento. Experimentó un fuerte aumento entre los años 1976 y 1979 pero en los 80 tendió a la baja salvo una breve recuperación entre 1985 y 1987.

Los aportes de la Nación tuvieron una evolución similar a la de los recursos provinciales en las décadas de 1950 y 1960 aunque con un crecimiento más acelerado. A principios de los 70 se produjo un cambio fundamental debido al aumento formidable de las transferencias a partir de los nuevos criterios de distribución fijados en el ámbito nacional. Con esta reforma la administración provincial contó con mayores recursos pero se volvió mucho más dependiente de los aportes del gobierno federal. Durante la segunda mitad de la década de 1950 y la primera mitad de la de 1960, la participación media anual de los recursos corrientes provinciales y nacionales era de alrededor del 28 % y del 69 %, respectivamente. Para la segunda mitad del decenio de 1980 el porcentaje de la recaudación provincial había bajado a un promedio anual del 12 % mientras el de las remesas nacionales rondaba el 87 %. Debido a su baja capacidad recaudatoria, la participación de los aportes del gobierno federal, en el total de las rentas del Chaco, era muy superior a la que correspondía al promedio de las provincias que, a lo largo de esa etapa, salvo años excepcionales, osciló entre el 50 y el 55 % de los ingresos (Besil y Gelman, 1985).

Gráfico N° 3

Evolución de los ingresos de origen provincial y nacional en la Provincia del Chaco. En miles de pesos de 1992



Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

La diversa trayectoria de los ingresos de jurisdicción provincial y los de origen nacional se explica por las limitaciones de la economía local y el afianzamiento de los criterios distributivos para compensar las desigualdades regionales. De todas formas dentro de este esquema general a lo largo del período pueden apreciarse orientaciones diferentes en la política fiscal que en gran medida estaban vinculados con los cambios institucionales.

Cuadro N° 8

Crecimiento medio anual de los ingresos corrientes de la Provincia del Chaco (%)

<u>PERÍODO</u>	<u>RECAUDACIÓN DE LA PROVINCIA</u>	<u>APORTES DE LA NACIÓN</u>
1955-1959	-0,4	5,1
1960-1964	8,9	13,5
1965-1969	10,7	-2,7
1970-1974	-3,8	18
1975-1979	15,4	5
1980-1984	-5,5	5,1
1985-1989	-13,9	0,4

Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

El relativo estancamiento de la recaudación de fondos provinciales en el Chaco, en la segunda mitad de la década de 1950, probablemente respondió a una demora en la organización del aparato fiscal el cual recién se estructuró en la primera mitad del decenio siguiente. Los gobiernos nacionales de facto en su etapa de consolidación (1966-1970 y 1976-1980) aplicaron políticas de estabilización en las que tendieron a recortar las transferencias y aumentar la participación de los recursos locales a través de una mayor presión fiscal. Esta orientación se veía favorecida por la pérdida de poder de negociación de las provincias y el mayor control de la sociedad civil. En contraste, en las etapas de regularidad institucional o en períodos de transición hacia las salidas electorales, los gobiernos de la provincia aplicaron una política recaudatoria más laxa y pudieron convenir mejoras en las transferencias nacionales. Durante los años de crisis inflacionaria (1975, 1989 y 1990) se produjo un verdadero colapso de la recaudación en todas las provincias, las que se volvieron muy dependientes de los aportes del gobierno federal.

Los ingresos tributarios provinciales

La potestad de las provincias para percibir impuestos es concurrente con la Nación en los gravámenes indirectos, salvo los derechos del comercio exterior que son de jurisdicción exclusiva del gobierno federal. Los impuestos directos, por su parte, corresponden solo a las provincias pero se otorga a la Nación la posibilidad de utilizarlos por un tiempo limitado cuando el bien general del Estado lo requiera. En la práctica, como se ha reseñado,

la Nación recauda la mayoría de los gravámenes y luego los coparticipa. Las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales: Inmobiliario, Ingresos Brutos, Sellos y Automotor⁵.

Los derechos mencionados aportan el mayor porcentaje de los ingresos tributarios provinciales pero su importancia dentro del conjunto de la recaudación varía en las diferentes jurisdicciones. En el caso del Chaco, por ejemplo, el impuesto inmobiliario tiene menor relevancia que en otras provincias porque de acuerdo con la constitución provincial la recaudación del gravamen correspondiente a las propiedades urbanas corresponde a los municipios mientras que el gobierno provincial percibe el de las propiedades rurales. Asimismo, el impuesto a los automotores se transfirió a la jurisdicción municipal aunque la provincia lo recaudó entre los años 1977 y 1981. La cesión de estos gravámenes al ámbito comunal aumentaba la importancia del aporte de Ingresos Brutos y de Sellos (Besil y Gelman, 1985). De los dos el más significativo en cuanto al monto recaudado es el impuesto a los Ingresos Brutos. A lo largo del período adoptó diversas denominaciones (Actividades Lucrativas, Actividades con Fines de Lucro) hasta que en 1977 recibió su denominación actual. Su percepción fue suspendida en 1975 al entrar en vigencia el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de carácter nacional. Mediante un convenio firmado con las provincias, a cambio de la suspensión del cobro la Nación se comprometía a devolverles los montos recaudados vía coparticipación federal. Este procedimiento no funcionó y en 1976 se restableció la recaudación a cargo de la provincia. Junto con Ingresos Brutos y Sellos también se aplicaron impuestos de diverso tipo que sumados llegaron a constituir una proporción considerable de la recaudación⁶.

En relación con los organismos recaudadores, la principal entidad era la Dirección General de Rentas cuya estructura y funciones quedaron establecidas por Ley N° 330 de 1960. Esta entidad regularmente percibía entre el 80 % y el 90 % de los ingresos tributarios. El remanente provenía de lo recaudado por la Dirección de Bosques y del Instituto de Colonización (Dirección de Tierras hasta 1972).

5. El impuesto inmobiliario es un gravamen anual, que deben abonar los propietarios de bienes inmuebles, proporcional al precio establecido por ley según la valoración fiscal de la tierra, libre de cualquier tipo de mejora, y sobre las mejoras de la tierra, si las hubiere. De acuerdo con el código tributario provincial, el impuesto de Ingresos Brutos se aplica «por el ejercicio habitual y a título oneroso en Jurisdicción de la Provincia del Chaco de comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, inversión de capital o cualquier otra actividad, civil o comercial, lucrativa o no cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas y las asociaciones mutualistas». El derecho de Sellos es una tarifa que se impone a todos los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso que se realizan en el Territorio de la Provincia. El impuesto automotor grava los vehículos según su valor a partir del registro de los mismos.

6. Hacia 1961 estaban en vigencia once impuestos, su número fue creciendo hasta alcanzar un total de veintinueve a fines de la década de 1970. Luego algunos fueron eliminados. En 1984, se aplicaban en el Chaco alrededor de dieciocho impuestos (Besil y Gelman, p. 13). Entre los de recaudación más significativa se encontraban: Fondo de Salud Pública, Enriquecimiento Patrimonial a Título Gratuito (hasta 1976), De Emergencia (1963-1970), Productos Agrícolas, Productos Forestales y Lotería.

Cuadro N° 9

Participación promedio de los principales impuestos en la recaudación tributaria de la Provincia del Chaco (% del total)

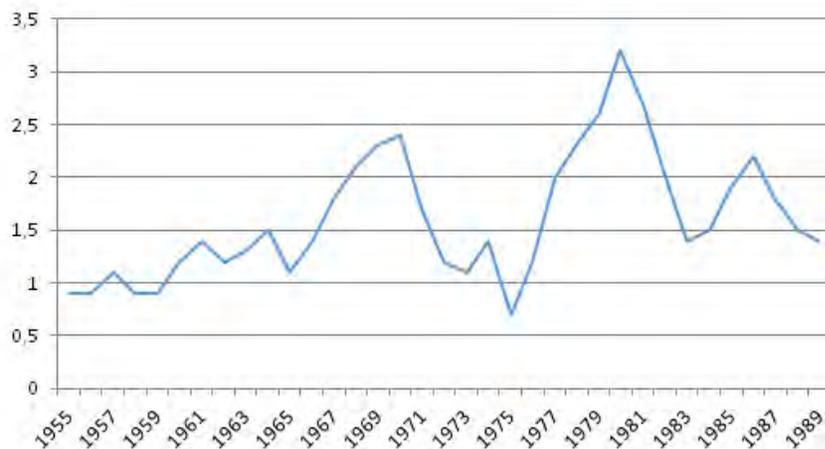
<u>PERÍODO</u>	<u>INMOBILIARIO</u>	<u>INGRESOS BRUTOS</u>	<u>SELLOS</u>	<u>OTROS</u>
1955-1959	9,2	30,6	20,2	40
1960-1964	4,3	38,8	23,8	32
1965-1969	3,7	36	28	32,3
1970-1974	2,8	40,6	30,4	26,2
1975-1979	6,3	45,1	25,8	22,8
1980-1984	4,3	64,1	17,9	13,8
1985-1989	4,3	71,3	10,5	13,9

Fuente: elaboración en base a los datos de Besil, Antonio y Gelman, Susana (1985) y *El Chaco: su historia en cifras*, 2011.

Con respecto a la participación de los diversos impuestos en el total de la recaudación, el aporte de los diferentes gravámenes estaba más equilibrado en las etapas iniciales del período analizado que al final de esa etapa. Si bien los tres impuestos principales constituyeron siempre la mayor fuente de ingresos, durante la segunda mitad de la década de 1950 y en el decenio de 1960, el conjunto de los otros impuestos menores también representaba un porcentaje significativo de la recaudación. Sin embargo, aproximadamente desde mediados de la década de 1970, los ingresos impositivos pasaron a depender cada vez más de la recaudación de Ingresos Brutos. Esta tendencia se aceleró durante la década de 1980, por lo que al final de este período, el impuesto constituía alrededor del 70 % de los recursos tributarios provinciales. La pérdida de importancia de los otros gravámenes se produjo en parte por la falta de ajuste de los valores impositivos ante la aceleración del proceso inflacionario, como ocurrió en los años 1974 y 1975 y durante toda la década de 1980. Asimismo, por diversos motivos, particularmente por las emergencias climáticas, se establecieron numerosas exenciones y reducciones.

Gráfico N° 4

Presión fiscal provincial (% del PGB)



Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

La presión fiscal provincial sobre la economía local medida, como porcentaje del producto, experimentó notables variaciones de acuerdo con la capacidad recaudatoria de las diversas administraciones. Luego de crecer moderadamente hasta mediados de la década de 1960 experimentó un notable incremento entre 1967 y 1970, al que siguió una rápida declinación que alcanzó su punto más bajo en 1975. En 1976 se reanudó el ciclo de crecimiento que se extendió hasta 1980. En ese lapso la presión fiscal alcanzó los niveles más elevados de todo el período. En consonancia con la crisis fiscal e inflacionaria general durante la década de 1980 la tendencia fue hacia una disminución de la carga impositiva, salvo una breve recuperación entre 1985 y 1987 como resultado del plan de estabilización del gobierno nacional.

Los ingresos de origen nacional

A lo largo de toda la etapa, las transferencias nacionales constituyeron la principal fuente de ingreso de la provincia. Los recursos de este origen eran de tres clases: los Aportes del Tesoro Nacional, la coparticipación federal de impuestos y los fondos con asignación específica.

Los Aportes del Tesoro Nacional se originaron en la etapa anterior a la coparticipación cuando todavía no existía un régimen que legislara las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. El artículo 67, inciso 8 de la Constitución Nacional de 1853 determinaba que la Nación debía acudir en ayuda de las provincias cuando las rentas de estas no alcanzaran para cubrir sus gastos ordinarios. Estos aportes eran transitorios y no estaban regulados por una ley general por lo que su asignación quedaba librada al criterio del gobierno nacional. En la etapa previa a la coparticipación, salvo circunstancias excepcionales, los subsidios

nacionales representaban un porcentaje menor de los ingresos provinciales. Una vez establecido el Régimen de Coparticipación, los aportes especiales continuaron, pero durante varias décadas su contribución dentro del total de las transferencias nacionales fue escasa. Esta situación cambió substancialmente a partir de la década de 1970 debido a que la mayor demanda de fondos por parte de las provincias estuvo acompañada por crisis macroeconómicas recurrentes que tuvieron un fuerte impacto en la recaudación nacional. En estas circunstancias, los Aportes del Tesoro Nacional de carácter discrecional se utilizaron para compensar la caída de los recursos de la Coparticipación por lo que durante varios años constituyeron la principal fuente de ingresos de los Estados provinciales (Porto, 2004, cap. IX).

El Régimen de Coparticipación Federal iniciado en 1935 abrió una nueva época en la relación fiscal entre la Nación y las provincias en la cual las transferencias nacionales crecieron hasta constituir un recurso esencial en las finanzas provinciales. En este sistema las provincias ceden a la Nación su potestad para la percepción de impuestos internos a cambio de recibir una parte de la recaudación. La Nación es responsable por la administración del sistema y tiene asimismo potestad para legislar en la materia. A diferencia de los Aportes del Tesoro, la distribución de los fondos coparticipados estaba regulada por diversos mecanismos que fueron el resultado de una negociación, a veces difícil, entre las partes interesadas. El procedimiento de reparto establece criterios para una distribución primaria (entre la Nación y las provincias) y una distribución secundaria (de las provincias entre sí). Los acuerdos tenían una duración limitada por lo que debían renegociarse en forma periódica. Las leyes de coparticipación iniciales otorgaron el mayor porcentaje de lo recaudado a la Nación mientras que para el reparto entre las provincias aplicaron principalmente un criterio devolutivo (según lo recaudado en cada jurisdicción) que favorecía a las más ricas. Las sucesivas renegociaciones fueron ampliando el porcentaje correspondiente a las provincias en la distribución primaria, en tanto que en la secundaria se afianzó un criterio redistributivo que otorgaba mayores aportes a las provincias con menores recursos.

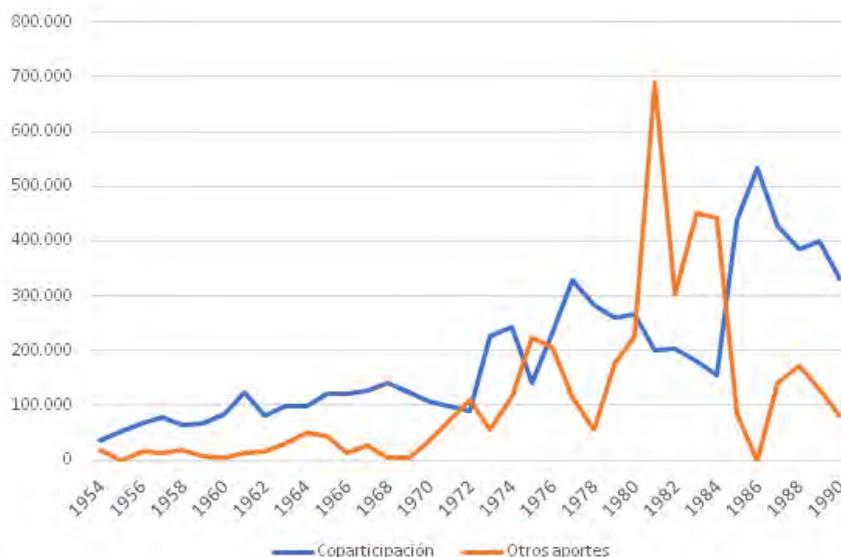
Debe destacarse que hasta 1973 no existió un régimen único de coparticipación dado que había un sistema de reparto para los Impuestos Internos Unificados que comprendía los gravámenes ya existentes antes de 1935 y otro para los nuevos impuestos creados por el gobierno nacional (Réditos y Ventas) y los sucesivos gravámenes que se fueron estableciendo. Por la reforma de 1973, con algunas excepciones quedaron incorporados a un régimen común todos los impuestos internos recaudados por la Nación. El nuevo acuerdo además consagró un criterio de reparto claramente compensatorio para las provincias menos desarrolladas. Su vigencia se extendió hasta 1984, a partir de allí se abrió un período de incertidumbre (1985-1987) en el cual no se logró consensuar un acuerdo. Recién en 1988 se negoció un nuevo régimen general que, pese a su carácter transitorio, aún mantiene su vigencia aunque con importantes modificaciones.

Un tercer grupo de transferencias nacionales estaba integrado por aportes que tenían una finalidad específica. Una de ellas provenía del impuesto a los combustibles creado en 1932 y cuyo destino principal era el desarrollo de la red vial en el país. Este gravamen no formó parte del Régimen General de Coparticipación hasta el convenio de 1988. Por ese motivo tenía un mecanismo propio de distribución entre Nación y provincias cuyos

lineamientos básicos para el período estudiado fueron establecidos en 1958. Además del ingreso por combustibles dentro de este grupo también pueden incluirse Fondos y Aportes no Reintegrables de diverso origen y con las más variadas finalidades: Fondo Especial Tabaco, Fondo Nacional de la vivienda (FONAVI), Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), Fondo de Desarrollo Territorial, entre otros.

Gráfico N° 5

Evolución de los recursos de origen nacional en el Chaco. En miles de pesos de 1992



Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

Cuadro N° 10

Fondos coparticipados en el Chaco

AÑO	PARTICIPACIÓN DEL CHACO EN EL TOTAL COPARTICIPADO (%)	APORTE PER CÁPITA DE LA COPARTICIPACIÓN EN EL CHACO (ÍNDICE 100 = PROMEDIO DEL PAÍS)	RECAUDACIÓN PER CÁPITA DE IMPUESTOS NACIONALES EN EL CHACO (ÍNDICE 100 = PROMEDIO DEL PAÍS)
1958	3	104	s/d
1960	3,1	115	s/d
1972	2,7	113	53
1973	4,2	161	64,9
1982	4,1	161	61
1985	4,6	162	s/d
1989	5	178	s/d

Fuentes: Porto, Alberto (2004) y Schulthess, Walter E (1984).

La evolución de las transferencias nacionales al Chaco en líneas generales sintetiza la trayectoria de la relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias. Desde su creación hasta fines de la década de 1960 más del 80 % de los ingresos del Chaco, de origen nacional, provinieron del Régimen General de Coparticipación. En esos años el sistema se basaba en dos leyes. La primera de ellas (la N° 14.309 del año 1943) correspondía a la ley de unificación de Impuestos Internos y establecía una distribución primaria de un 54 % para la Nación y de 46 % para las provincias. Su vigencia se mantuvo hasta 1973. La otra ley, de mayor importancia para los recursos provinciales, regulaba el reparto de los impuestos a los Réditos, a las Ventas y otros Tributos, que en conjunto aportaban alrededor del 75 % de la recaudación de los fondos coparticipables. En el momento en que se creó la Provincia del Chaco el reparto de estos impuestos estaba regulado por la ley N° 12.956 de 1946. La medida determinaba una participación 21 % en la distribución primaria para las provincias y en el reparto secundario prevalecía el criterio devolutivo (de acuerdo con lo que se recaudaba en cada jurisdicción). Su validez venció en diciembre de 1955 aunque el gobierno provisional la prorrogó hasta 1958.

Finalmente, el Congreso dictó una nueva ley, la N° 14.788, que entró en vigencia a partir de 1959. En la distribución primaria se ampliaba la participación de las provincias a un 36 % a la que se sumaba un 6 % correspondiente a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. En 1963 la proporción destinada a las provincias creció al 40 %. En lo que se refiere a la distribución secundaria se atenuó el criterio devolutivo y el reparto se efectuaba de acuerdo con la población, los recursos y gastos de cada provincia. La aplicación de la ley produjo un incremento de los ingresos coparticipados en la Provincia del Chaco aunque en la segunda mitad de la década de 1960 este aumento se vio atenuado por medidas unilaterales del gobierno de facto que redujo la participación de las provincias al 35,46 % del total (Porto, Alberto, 2004, cap. IX).

Una nueva etapa en la transferencia de fondos nacionales se inició a principios de la década de 1970. Se caracterizó por un notable incremento de los montos adjudicados al Chaco y por la mayor participación de los fondos discrecionales en detrimento de los recursos regulados por la coparticipación. En los primeros años del decenio creció la demanda de fondos por parte de las provincias, entre otros motivos, por un incremento de los gastos corrientes resultante de la equiparación salarial entre los niveles de gobierno. La Nación acudió en auxilio de las administraciones provinciales para cubrir sus déficits a través de Aportes del Tesoro Nacional. Esta situación impulsó un cambio destinado a ampliar los recursos provenientes de la coparticipación para que las provincias fueran menos dependientes de los aportes discrecionales. Esta reforma se concretó en la Ley 20.221, aprobada en 1973. Aunque la medida fue dictada por un gobierno de facto fue posteriormente ratificada por el Congreso Nacional y su vigencia se prolongó hasta 1984. La disposición introducía cambios fundamentales que han permanecido hasta el presente. Uno de ellos fue establecer un régimen común para todos los impuestos internos percibidos por el gobierno federal, con excepción del de los combustibles. En cuanto a la distribución primaria, la disposición establecía que lo recaudado debía repartirse por partes iguales entre la Nación y las provincias. Para la distribución secundaria se instituyó un criterio compensatorio por el cual las provincias con mayor capacidad recaudatoria acordaban reducir su participación en beneficio de las más pobres⁷.

La puesta en práctica de esta nueva ley tuvo un fuerte impacto en las finanzas del Chaco. Creció en un punto porcentual la participación de la provincia en la distribución secundaria. En consecuencia, el monto promedio de las transferencias nacionales durante el resto de la década de 1970 fue dos veces y medio superior al del decenio anterior. El aporte per cápita de fondos coparticipados superaba el promedio del conjunto de las provincias y excedía con amplitud lo que la Nación recaudaba en el Chaco⁸. Desde otro punto de vista, el incremento de los recursos de la coparticipación significó también un aumento de las erogaciones y la pérdida de la importancia relativa del aporte de las fuentes locales de financiamiento. Todo ello contribuyó a acentuar la dependencia de la provincia de las transferencias nacionales. Debe señalarse además que esta mejora extraordinaria fue moderada por decisiones posteriores del gobierno nacional. En 1978, Nación dispuso unilateralmente la transferencia de hospitales, escuelas de nivel primario y otras reparticiones a las provincias lo que, en la práctica, produjo un cambio sustancial en la distribución de los recursos. Más tarde, en 1980, una parte

7. La distribución secundaria se efectuaba en base a los siguientes criterios: 65 % de lo percibido en base a la población, el 25 % según la brecha de desarrollo y el 10 % de acuerdo con la dispersión de población. La brecha de desarrollo era la diferencia de riqueza (medida a través de diversos indicadores) de cada provincia respecto del área más desarrollada del país. A menor desarrollo correspondía una mayor participación en lo recaudado. Por su parte, el criterio de dispersión tendía a favorecer a las provincias de la Patagonia de baja densidad demográfica.

8. Dentro del conjunto de 24 jurisdicciones que recibían la coparticipación en 1970 el ingreso *per cápita* del Chaco ocupaba el lugar n° 17 mientras que para 1974 tenía el puesto n° 12. En ese año las jurisdicciones con remesas por habitante superiores al Chaco en orden de magnitud eran: Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Rioja, Catamarca, La Pampa, Neuquén, San Luis, Formosa, Chubut, Río Negro y Santiago del Estero.

de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, que en 1975 había reemplazado al de Ventas, fue afectada al sostenimiento del sistema de seguridad social. Esta reforma, anulada en 1984, constituyó un recorte a los fondos que debían recibir las provincias para los gastos generales.

La Ley 20.221 de 1973 representó un importante avance en la legislación fiscal que incorporaba la experiencia acumulada desde el establecimiento del sistema de coparticipación. Sin embargo, las condiciones macroeconómicas del país afectaron seriamente su puesta en práctica. Durante los ciclos recesivos del largo período de estancamiento que tuvo lugar entre 1974 y 1990 se produjo una fuerte caída de los ingresos provenientes del régimen general de coparticipación por lo que el financiamiento de las provincias dependió en gran medida de los Aportes especiales del Tesoro Nacional. Esta particularidad se puede apreciar en el caso de las transferencias realizadas al Chaco. Luego de un fuerte crecimiento de los ingresos coparticipados durante los años 1973 y 1974, en 1975 tuvo lugar una pronunciada caída de estos recursos como resultado de la recesión económica y la aceleración inflacionaria. Esta reducción fue compensada con aportes especiales que en ese año superaron a las entradas provenientes del régimen general. Los Aportes del Tesoro fueron considerables también en 1976. En los años subsiguientes (1977-1979) el financiamiento de origen nacional tendió a ajustarse dentro de los mecanismos del Régimen de Coparticipación. Esta situación se modificó dramáticamente en las etapas finales del gobierno militar cuando la profunda recesión resultante del fracaso del plan económico iniciado en 1976 produjo una persistente caída de los ingresos coparticipables.

Entre 1980 y 1984 la principal fuente de financiamiento nacional fueron los Aportes del Tesoro de carácter discrecional. Se destaca en este aspecto la ayuda excepcional que recibió la provincia durante el año 1981 cuyo importe superó a las sumas recibidas por las otras jurisdicciones del país. El monto extraordinario de fondos otorgados por la Nación al parecer estuvo motivado por la necesidad de acudir al rescate del Banco del Chaco que había caído en un estado de insolvencia. La provincia aportó recursos considerables para sanear la cartera de la institución y, de esta forma, hacerse cargo de las deudas que había contraído con la entidad el sector productivo y comercial. También durante los años 1982 y 1983 el gobierno debió atender las emergencias que resultaron de las graves inundaciones que afectaron a la provincia (Carlino, Alicia, 2008, 174-186).

A partir de 1985 se abrió una nueva etapa en la que la mayor parte de las transferencias de fondos nacionales adjudicados al Chaco volvieron a encuadrarse dentro del régimen de coparticipación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la vigencia de la Ley 20.221 había cesado a fines del año 1984 sin que se hubiera acordado una disposición que la reemplazara. Ante la ausencia de una norma general que regulara las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, en el lapso que va de 1985 a 1987, la distribución de los recursos coparticipables se efectuó en base a medidas provisionales⁹.

9. En 1985, la asignación de los fondos inicialmente se efectuó a través del Banco de la Nación y luego por vía del Presupuesto. En marzo de 1986 se firmó un convenio transitorio de distribución entre la Nación y las provincias.

Finalmente, en 1988 se sancionó la Ley 23.548 que estableció un nuevo régimen general. Aunque la medida también tenía un carácter transitorio (debía regir durante los años 1988 y 1989) incluía una cláusula de prórroga automática. Debido a que no llegó a sancionarse un nuevo acuerdo por la gran divergencia de intereses entre los diversos actores, la medida mantiene su vigencia en la actualidad. La ley establece que todos los impuestos internos percibidos por la Nación son coparticipables, incluido el de los combustibles. En lo que respecta a la distribución primaria determina que el 56,66 % de lo recaudado corresponde a las provincias y 42,34 % a la Nación. El 1 % restante integraría el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional con el fin de atender situaciones de emergencia. Para la distribución secundaria se establecieron porcentajes fijos de reparto para cada provincia, los cuales en gran medida resultaron del poder de negociación de cada distrito. En esta distribución la Provincia del Chaco fue beneficiada ya que amplió su cuota dentro del total. De todas formas, pese a la prolongada vigencia de la ley, su valor como instrumento regulatorio de las relaciones fiscales disminuyó considerablemente, desde principios de la década de 1990, como resultado de los diversos pactos parciales celebrados entre la Nación y las provincias.

GASTO PÚBLICO Y FUNCIONES DE GOBIERNO

La organización federal de la República Argentina, consagrada por la Constitución Nacional de 1853, fue el resultado de un compromiso por el cual las provincias acordaron crear una instancia superior de gobierno, el Estado Nacional, que se encargaría de los asuntos de interés general. Asimismo, las provincias se comprometieron a organizar el régimen municipal en sus propias jurisdicciones. El nuevo ordenamiento institucional creó así tres niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal con funciones y recursos exclusivos y concurrentes¹⁰. La Nación y las provincias tienen potestades concurrentes en los aspectos más significativos de la gestión estatal. Ambos niveles de gobierno son responsables de difundir la educación pública, de asegurar el orden interno y la administración de la justicia, de fomentar la actividad económica y de favorecer el bienestar de la población. Sobre este conjunto de finalidades generales no ha existido una clara división de responsabilidades por lo que un aspecto central de la relación entre la Nación y las provincias ha sido siempre la permanente redefinición de sus esferas de actuación (Cao, Horacio, 2008).

10. En lo que se refiere a las funciones exclusivas, la Nación tiene la responsabilidad privativa de la defensa del territorio nacional, el manejo de las relaciones exteriores, la regulación del comercio exterior y del sistema monetario y bancario. Las provincias por su parte, como entidades autónomas, tienen la potestad de constituir su propio gobierno en base al sistema republicano y representativo, organizar su administración interior, atender la educación primaria y dictar leyes y códigos que no se opongan a los vigentes en el orden nacional.

Desde las etapas iniciales de la organización del país hasta mediados de la década de 1950 la tendencia dominante en la relación entre los niveles de gobierno fue la consolidación de la hegemonía del Estado nacional en detrimento de las autonomías provinciales. La Nación fue extendiendo su esfera de responsabilidades e intervino en la vida interna de las provincias a través de sus diversas oficinas y agentes. Se estableció así un modelo de gestión que al margen de las instituciones federales era en la práctica fuertemente centralista. Las razones de este predominio se fundaban en primer lugar en la mayor capacidad recaudatoria ya que, como se ha visto, la Nación percibe los impuestos más remunerados. Por otra parte, maneja los instrumentos clave (comercio exterior, sistema monetario y bancario, tipo de cambio) que regulan la vida económica del país. De esta forma el Estado nacional tuvo la responsabilidad prioritaria en la integración económica a través de la construcción de la infraestructura básica (ferrocarriles, sistema portuario, puentes y caminos, correos y telégrafos). Se apropió en gran medida de la atribución provincial sobre la enseñanza primaria a través de establecimientos distribuidos en todo el territorio. Acentuó su presencia en la esfera económica con el modelo intervencionista a partir de la crisis de 1930. En el caso particular de las producciones regionales, las juntas reguladoras nacionales tuvieron un papel destacado. Por otra parte, las empresas y organismos del Estado (Ferrocarriles, Vialidad Nacional, Defensa Agrícola, Obras Sanitarias, Agua y Energía Eléctrica, Teléfonos del Estado, Flota Fluvial) proveían los servicios básicos. Finalmente, los avances de la legislación laboral y la creación de los sistemas de salud pública y de asistencia previsional se efectuaron sobre la base de un modelo fuertemente centralizado.

Esta concentración de funciones alcanzó su mayor desarrollo en la década de 1940 y en la primera mitad de la de 1950. Le siguió luego un período de estabilización del aparato público nacional en el que, sin cambiar en lo fundamental el esquema centralizado, el intervencionismo estatal tendió a disminuir. A partir de 1976 se inició una nueva etapa en la asignación de funciones caracterizada por la transferencia de responsabilidades de la Nación a las provincias. Este cambio de paradigma, resultado en gran medida de la crisis fiscal del Estado intervencionista, se aplicó por primera vez durante el lapso de 1976 a 1983, en el cual Nación traspasó a los gobiernos provinciales escuelas primarias, hospitales y otras reparticiones. Esta primera oleada descentralizadora se frenó durante el resto de la década de 1980 para luego adquirir su mayor desarrollo en el lapso de 1989-1999 (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

La creación de la Provincia del Chaco se produjo en la etapa de apogeo del paradigma centralizador, pero su desenvolvimiento tuvo lugar en el marco de la creciente descentralización de las funciones. Anteriormente, debido a su calidad de territorio, las tareas de gobierno en el Chaco eran desempeñadas exclusivamente por las reparticiones nacionales radicadas en la jurisdicción. En su mayoría, estas agencias continuaron funcionando luego de la provincialización por lo que actuaron en forma paralela a las nuevas reparticiones del Estado chaqueño que atendían áreas similares. Inicialmente la gestión provincial trató de complementar la labor de las reparticiones nacionales, las que con el tiempo fueron disminuyendo mientras se afianzaba la burocracia provincial.

El funcionamiento de las instituciones de la provincia, y la creación de su aparato administrativo, significó en ese momento una apreciable ampliación del sector público. Durante varios años (1953-1957) la organización de la provincia tuvo un carácter provisorio por los

cambios políticos que se sucedieron en esa etapa. El ordenamiento institucional y la organización administrativa recién se afianzaron en la etapa desarrollista (1958-1962). Hacia 1962, de acuerdo con la ley de presupuesto aprobada para ese año, el personal del Estado provincial sumaba 9730 agentes¹¹. Tras la expansión inicial, el sector público de la provincia no experimentó un crecimiento significativo durante cerca de una década. Hacia 1970 el número de empleados permanentes y temporarios, 10 355 en total, era muy similar al de ocho años atrás. En ese momento la cantidad de agentes a cargo del Estado provincial era inferior a los que estaban al servicio de la Nación¹². Esta situación se modificó sustancialmente en la década de 1970. En ese lapso se produjo una notable expansión de la estructura del Estado provincial con el surgimiento de nuevas reparticiones y el consiguiente crecimiento de la burocracia. Gran parte de este incremento se debió a la mayor disponibilidad de recursos pero la razón principal reside en el hecho de que en el período 1976-1983 tuvo lugar la primera oleada de transferencias de funciones de la Nación a las provincias. En ese lapso pasaron a la esfera provincial las escuelas del nivel preprimario y primario, hospitales y el servicio de provisión de agua potable a cargo de Obras Sanitarias. Se completó además el traspaso de la provisión de energía eléctrica. Con esta transferencia, la mayor parte de los empleados nacionales residentes en el Chaco pasó a la jurisdicción provincial.

Para 1980 el gobierno provincial contaba con 19 175 funcionarios y empleados lo que representaba un aumento absoluto del 85 % en relación con la cantidad existente a principios del decenio. Esta tendencia hacia el crecimiento de la burocracia provincial se mantuvo a lo largo de la década de 1980 pese a las restricciones presupuestarias que caracterizaron la etapa. Entre 1980 y 1990 el número de empleados creció a una tasa media del 5,4 % anual, por lo que en el último año la planta provincial alcanzaba a 32 908 agentes. El incremento sostenido en este lapso estuvo en gran medida asociado a la ampliación de los servicios sociales, en particular del sistema educativo (*El Chaco*, 2011). Debe tenerse en cuenta que este crecimiento no constituye un hecho aislado ya que la generación de empleo estatal en esta etapa tuvo lugar principalmente en los niveles provinciales y los municipales mientras que en el ámbito nacional se redujo el número de agentes debido a las transferencias y a las restricciones presupuestarias¹³.

Esta evolución general se refleja en los cambios en composición del gasto provincial a lo largo del período. Para determinar el impacto económico del gasto fiscal, las erogaciones se clasifican en gastos corrientes y de capital. Los gastos corrientes comprenden las remuneraciones del personal estatal, el consumo de bienes y servicios de las diversas reparticiones, el pago de los intereses de la deuda provincial y las transferencias efectuadas

11. En 1962, en el ámbito del Poder Ejecutivo, existían tres ministerios, veintisiete direcciones, ocho departamentos y reparticiones, tres institutos y un plan especial con organización autónoma; a esta estructura se sumaba la de la policía provincial. El poder judicial también había adquirido una organización compleja con el funcionamiento del Tribunal Superior y juzgados de diversas instancias en lo civil, criminal y laboral. *Memoria de la Intervención Federal* (1963).

12. No se cuenta con el dato de empleados nacionales en el Chaco para principios de la década de 1970, pero en 1977 se realizó un censo en el que se registraron 14 904 agentes de la Nación en la provincia (Oszlak, Oscar, 1989).

13. Hacia 1988 trabajaban en el Chaco solo 4734 empleados nacionales.

a instituciones públicas y privadas. Por su parte, los gastos de capital incluyen la inversión real que contribuye a ampliar el capital social (edificios públicos, caminos, energía, etc.), subvenciones para equipamiento o adquisición de bienes e inversiones financieras (compra de acciones u otros valores).

Cuadro N° 11

Composición del gasto público en la Provincia del Chaco (1955-1991). Clasificación económica (% del total)

	<u>GASTOS CORRIENTES</u>			<u>GASTOS DE CAPITAL</u>			
	<u>PERSONAL</u>	<u>BIENES Y</u>		<u>TRANSFER.</u>	<u>TRANSFER.</u>	<u>INVERSIÓN</u>	<u>OTRA</u>
		<u>SERVICIOS</u>	<u>DEUDA</u>	<u>SECTOR</u>	<u>SECTOR</u>		
				<u>PÚBLICO</u>	<u>PRIVADO</u>	<u>REAL</u>	<u>INVERSIONES</u>
1955	25,5	11,1	1,5	5,4	2,5	45,6	7,4
1956	36,9	22,5	-	6,2	2,2	32	0,2
1957	41,6	12,3	0,5	12,4	2,1	28,7	2,4
1958	45,2	18,4	1,8	8,8	1,1	24,5	0,2
1959	42,7	18	0,7	3,3	1,2	30,1	4
1960	36,2	15,4	4	3,8	0,3	36,7	3,6
1961	40,1	11,3	2,2	4	0,5	40,2	1,7
1962	37,4	11,1	7,7	3,8	0,8	32,9	6,3
1963	36,8	10,4	13,2	3,7	1	30,3	4,6
1964	37,8	11,4	1,5	4,5	1,6	36,5	6,7
1965	41,1	11,6	4	5,6	3	26	8,7
1968	40,5	9,1	0,8	3,7	3	36,9	6
1969	45,1	11,7	1	3,6	2,7	31,7	4,2
1976	24,5	3,7	0,06		12,3	53,8	3,6
1977	28,8	10	0,1		5,8	52,2	3,1
1978	42,9	11,1	0,2		5	38,1	2,7
1979	37,8	8,1	2,4		3,9	45,3	2,5
1983	47,6	7,9	0,6	6,3	11,9	23,3	2,4
1984	55,3	6,4	-	12,7	2,7	22,8	0,1
1985	55,7	7,4	-	6,3	4,7	24	1,9
1986	50,1	11,7	0,02		12,4	24,8	0,8
1987	48,5	8,9	0,5	7,9	5	29,1	0,1
1988	53,9	10	0,2	9,2	4,2	22,1	0,4

	GASTOS CORRIENTES			GASTOS DE CAPITAL			
	PERSONAL	BIENES Y		TRANSFER.	TRANSFER.	INVERSIÓN REAL	OTRA INVERSIONES
		SERVICIOS	DEUDA	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO		
1989	54,8	9,7	0,2	9,3	4,3	19,2	2,5
1990	56,2	10,9	0,1	8,6	3,3	20,2	0,7
1991	52,8	10,6	0,1	12,1	4	20,1	0,3

Fuente: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

Dentro del conjunto de los gastos, salvo algunos pocos años, la mayor proporción corresponde a las erogaciones corrientes vinculadas con el personal de la administración. Regularmente durante las primeras dos décadas de la etapa provincial los egresos por las remuneraciones de los agentes y los bienes y suministros utilizados por las reparticiones públicas representaban entre el 50 % y el 55 % de los gastos. Esta proporción cayó a alrededor del 40 % durante la primera etapa del proceso militar de 1976-1980, en que se buscó ajustar el gasto en personal para dar prioridad a las inversiones de capital. En contraste, durante la década de 1980, con el aumento de la planta de agentes provinciales, los gastos corrientes vinculados con sueldos, salarios e insumos creció a poco más del 60 % de las erogaciones. Una evolución contraria tuvo el gasto destinado a la formación del capital real, el segundo rubro en importancia dentro del presupuesto. Regularmente hasta mediados de la década de 1970 osciló entre el 30 % y el 35 % del total. En el lapso 1976-1979 creció hasta constituir cerca de la mitad de las erogaciones debido a la expansión de la obra pública tanto de carácter económico como social. En el decenio de 1980, en consonancia con el aumento del gasto de personal, cayó la inversión pública a un promedio anual de aproximadamente 23 %.

Aunque en magnitud mucho menor, también las transferencias corrientes constituyen un componente significativo del gasto. Las que se destinaron al sector público estaban integradas principalmente por los fondos de la coparticipación municipal. Hasta 1986 las entidades comunales recibían el 5 % de lo que la provincia recaudaba por los impuestos de Ingresos Brutos y de Sellos, e igual porcentaje de las remesas otorgadas al Chaco en concepto de coparticipación federal. La Ley 3.188 amplió esta participación al 15,5 %.

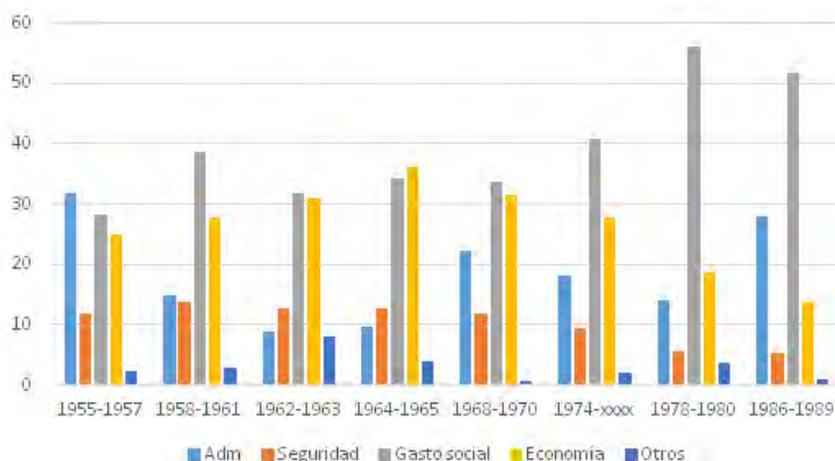
Cuadro N° 12

Composición del gasto público en el Chaco por finalidad (1955-1991)

<u>AÑO</u>	<u>ADMÓN.</u>	<u>SEGURIDAD</u>	<u>SALUD</u>	<u>EDUCACIÓN</u>	<u>SERV. SOCIALES</u>	<u>ECON.</u>	<u>DEUDA</u>	<u>OTROS</u>
1955	34,6	9,6	11,6	6,5	8,2	21	1,5	7
1957	30,4	12,9	12,9	9,7	6,7	26	0,4	0,1
1958	26,1	12,6	18,6	11,1	4,3	25,6	1,7	
1960	11	12,8	14,1	10,8	14,1	29,2	4,1	3,9
1962	9,1	13,2	12,7	11	11,4	29,7	10,1	2,8
1963	7,8	12,5	12,2	11,7	4,5	32,2	15,3	3,8
1964	8,1	12,7	13,4	10,4	8,7	40,4	3,1	3,2
1965	11,1	13,4	13,1	10,8	12,1	30,1	6,2	3,2
1968	20,2	11,4	11,6	12,3	6,8	36,2	1,8	
1969	23,8	13,4	14,5	13,1	8,4	26,6	0,2	
1970	22,8	11,2	12,6	13,6	7,8	31,6	0,4	
1974*	18,2	9,4	10,6	18,5	11,6	27,8	2	1,9
1978	13	5,4	13,5	17,7	19,7	19,4	0,5	10,8
1980	15,2	6	11,6	21	28,2	17,7	0,3	
1986	28,7	5	10,7	23	18,4	11		
1987	26,4	4	8,8	21	21,1	18,8		
1991	29,1	6,9	9,1	25,8	17,2	11,8	0,1	

Fuente: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

Gráfico N° 6

Asignación del gasto público en los diferentes gobiernos provinciales (% del total)

Fuente: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas.

La asignación del gasto por finalidad es un indicador de la orientación que tuvo la labor estatal durante el período. Al parecer, la evolución de las erogaciones fiscales en el Chaco no difiere demasiado al de las otras provincias. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en las décadas de 1950 y 1960, el equipamiento de la provincia era sumamente precario. De esta forma, en sus momentos iniciales, el gasto provincial se centró particularmente en la creación de la infraestructura básica en el área social (educación, salud y asistencia social) y económica (caminos y energía) por lo que el gasto vinculado con la administración gubernamental tuvo posiblemente menor relevancia que en otras provincias. A partir de las décadas de 1970 y 1980, por el contrario, crece la importancia del gasto social y de la administración central del Estado en tanto que pierden significación relativa las otras áreas de la acción de gobierno.

Dentro de este panorama global pueden apreciarse algunos matices en los diferentes gobiernos que tuvieron a cargo de la provincia (gráfico n° 6)¹⁴. No se cuenta con datos sobre la asignación del gasto durante la primera administración provincial (1953-1955). En el gobierno que le siguió (1955-1957), posiblemente debido a su carácter provisorio y la limitación de los recursos, los gastos vinculados con la administración gubernamental constituyeron el rubro más importante. Esta situación se modificó durante el gobierno desarrollista de 1958-1962, período en que se organizaron las instituciones provinciales y los recursos (de origen nacional y local) crecieron en forma significativa. Desde esa etapa hasta principios de la década de 1970 la inversión pública se orientó hacia la finalidad social y a la económica. Cada una de estas áreas representó entre el 31 y 35 % del gasto total. En el caso del gasto social el incremento resultó principalmente de la expansión de los sistemas de salud y educativo. Los egresos en otros servicios fueron muy variables, probablemente porque la inversión en infraestructura social (viviendas, agua potable, cloacas) constituyó una variable de ajuste en momentos de limitaciones presupuestarias. En cuanto a la finalidad económica, además de los diversos servicios de asistencia técnica y crediticia, el aspecto destacable de este lapso es el crecimiento de la infraestructura vial que se inició en la etapa desarrollista y se mantuvo sin pausa en los gobiernos siguientes (Beck, Hugo, 1986; Maeder, Ernesto, 2012). El crecimiento del gasto en las áreas mencionadas fue acompañado por una fuerte caída de la participación relativa de las erogaciones vinculadas con la administración gubernamental. Finalmente, en este lapso, la inversión en la seguridad pública se mantuvo constante y representó entre el 12 % y el 13 % del gasto público.

Durante las décadas de 1970 y 1980 se produjeron cambios destacados en la orientación del gasto. Como se ha visto, los ingresos de la provincia aumentaron considerablemente a partir de la reforma de la ley de coparticipación. En esta etapa se produjo un crecimiento del gasto social y señala una tendencia que se mantiene hasta el presente. Se aceleró

14. Los períodos indicados en el gráfico número seis corresponden a las siguientes administraciones: interventor militar Pedro Avalía (1956-1957), Anselmo Z. Duca (1958-1961), interventor federal Marcelino Castelán (1962-1963), Deolindo Felipe Bittel (1963-1966), interventor militar Miguel Ángel Basail (1967-1971), Deolindo Felipe Bittel (1973-1975), interventor militar Antonio Serrano (1976-1980) y Florencio Tenev (1983-1987).

la expansión del sistema educativo de tal forma que al final del decenio constituía el segundo rubro en importancia dentro presupuesto. También hubo notable desarrollo en la infraestructura social con el avance en la construcción de viviendas (a partir de la puesta en práctica del FONAVI) y de los servicios asociados. En contraste, el sector de salud redujo su participación relativa dentro del conjunto.

Otra área que se amplió considerablemente fue la de la administración central. Este sector estaba en aumento desde fines de la década de 1960 pero experimentó un estancamiento durante el período 1976-1980. En el decenio de 1980 fue el área de mayor crecimiento relativo y pasó a constituir el rubro principal del gasto público. Otras áreas de gobierno como los servicios económicos y de seguridad disminuyeron su importancia dentro del presupuesto. En el caso de la finalidad económica, esta caída relativa se produjo pese a que en esta etapa se completó, en lo fundamental, la infraestructura vial y se lograron grandes avances en la provisión de energía.

CONCLUSIONES

La creación del Estado provincial en 1951 tuvo un fuerte impacto en la economía del Chaco. El cambio institucional demandó la formación de una estructura administrativa compleja con una gran variedad de funciones. La actividad de esta organización requería personal, bienes y servicios que contribuyeron a generar empleo y a dinamizar actividades del sector privado. La provincialización significó, además, un incremento del flujo de fondos hacia el sector público a través de la recaudación impositiva local y de las transferencias nacionales. En consecuencia, se produjo un aumento de la presión fiscal sobre el sector privado pero también una notable ampliación de la oferta de bienes y servicios públicos en beneficio de la población.

Si se examina la evolución general de las finanzas de la provincia desde su formación hasta la crisis de los años 1989-1990 se aprecia una tendencia hacia el crecimiento de los ingresos y gastos hasta principios de la década de 1980. Los montos iniciales alcanzados tras la provincialización experimentaron un primer aumento significativo durante la primera mitad de la década de 1960. Una expansión aún más importante tuvo lugar a principios del decenio siguiente, sobre todo a partir de 1973. De esta forma, el promedio de los ingresos del quinquenio 1975-1979 era dos veces y medio superior al del lapso de 1965-1969. Durante la década de 1980, sin embargo, en consonancia con la crisis fiscal del país, los ingresos y gastos provinciales se estabilizaron en los niveles alcanzados hasta ese momento y a finales del decenio tendieron a declinar afectados por la aceleración inflacionaria.

Paradójicamente el crecimiento de las finanzas provinciales tuvo lugar en una etapa en que se produjo el debilitamiento de la base productiva local como resultado de la crisis y reconversión del sector agro-forestal. Hay que tener en cuenta que el incremento de recursos fiscales resultó de la ampliación de las transferencias nacionales a partir de las reformas al Régimen de Coparticipación Federal mientras que la recaudación impositiva local solo contribuyó marginalmente a este incremento. Debido a la mayor disponibilidad de recursos, la inversión estatal a través de la obra pública y la demanda de bienes y

servicios contribuyó en parte a compensar la fuerte caída de los sectores primario y secundario. Pero, por este mecanismo, la actividad del Estado provincial se volvió cada vez más dependiente del aporte nacional. Además, el sistema generaba una desvinculación entre el financiamiento (a cargo principalmente de la Nación) y el manejo de los recursos (responsabilidad de la provincia). Ello al parecer favorecía la ampliación del gasto público y el desequilibrio fiscal. Este hecho resultó evidente durante las décadas de 1970 y 1980, época en que, a pesar del fuerte crecimiento de los ingresos, la mayor parte de los ejercicios presupuestarios se cerraron con un saldo negativo.

La evolución de las finanzas en el Chaco constituye la manifestación de un proceso más amplio de crecimiento del sector público provincial. Durante la segunda mitad del siglo XX las diversas negociaciones con el gobierno federal permitieron ampliar la participación de los Estados provinciales en las transferencias nacionales. Asimismo, la distribución de estos aportes pasó a constituir un mecanismo para compensar la brecha económica que existía entre las provincias más desarrolladas y las más pobres. La Provincia del Chaco, como todo el Nordeste argentino, ostentaba uno de los niveles más bajos de desarrollo por lo que a lo largo del período se vio favorecida con sucesivas mejoras en los porcentajes que le correspondían en las transferencias nacionales. La contraparte de la ampliación de los aportes fue la paulatina transferencia a la administración provincial de diversas áreas de gestión que habían estado a cargo de la Nación; traspaso que comenzó a ponerse en práctica durante el último gobierno de facto (1976 a 1983).

En cuanto a los ingresos, los recursos de la Provincia del Chaco se integran con los fondos recaudados por la administración provincial y las transferencias efectuadas por la Nación. Los primeros provienen principalmente de la percepción de impuestos entre los cuales se destacan el de Ingresos Brutos, Sellados e Inmobiliario. A lo largo del período analizado, la capacidad recaudatoria del gobierno fue variando de acuerdo con las circunstancias institucionales (gobiernos electos o de facto) y el impacto del proceso inflacionario. De todas formas, pese a las modificaciones circunstanciales, la proporción de los ingresos de origen provincial dentro del conjunto de las rentas tendió a disminuir, de tal forma que, hacia fines de la década de 1980, representaba solo el 12 % al 15 % de los ingresos anuales. Esta proporción era muy inferior a la participación media de los ingresos propios del conjunto de las provincias, lo que señala la dependencia de las finanzas del Chaco con respecto a la Nación.

Las transferencias del gobierno nacional provenían del Régimen de Coparticipación Federal, de Aportes del Tesoro Nacional y de Fondos especiales. El Régimen de Coparticipación constituye el sistema general que regula las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. Se originó en la etapa en que la percepción de impuestos internos pasó a constituir la principal fuente de ingreso del gobierno nacional. Dado que las provincias tenían la facultad prioritaria de percibir estos gravámenes, por razones de eficiencia fiscal, los Estados provinciales aceptaron delegar en la Nación la tarea de recaudar a cambio de un reparto de lo percibido. La distribución de los fondos entre ambos niveles de gobierno se regulaba por convenios que se renovaban periódicamente. Los sucesivos acuerdos que se fueron celebrando desde la provincialización del Chaco (1959, 1973 y 1988) tendieron a aumentar la participación del distrito a medida que se

afianzaba un criterio compensatorio destinado a favorecer, en el reparto, las provincias con menor desarrollo.

De los otros tipos de transferencia se destaca por su importancia los Aportes del Tesoro Nacional. A diferencia de los fondos coparticipados estas remesas eran de carácter discrecional. Los Aportes del Tesoro tuvieron mayor importancia a partir de la década de 1970 cuando creció la demanda de las provincias por mayores fondos debido en parte a que la aceleración inflacionaria afectó la recaudación de los impuestos coparticipados. En períodos de recesión económica (1975, 1981-1984) se agravó la caída de ingresos impositivos por lo que el monto de los Aportes llegó a superar el de los fondos provenientes de la coparticipación

En lo que se refiere al gasto público es importante señalar que hasta 1953 la gestión pública en el Chaco estuvo a cargo de reparticiones nacionales. La mayoría de estas agencias continuó funcionando luego de la provincialización. Inicialmente la gestión provincial complementó la labor de las reparticiones nacionales pero con el tiempo la presencia de la Nación fue disminuyendo mientras que se afianzaba el aparato administrativo local. En este aspecto, el plantel de funcionarios y empleados provinciales se mantuvo más o menos estable hasta principios de la década de 1970. Desde ese momento se produjo una sostenida ampliación de la estructura del Estado pese a las dificultades presupuestarias que se produjeron durante algunos años. Hay que tener en cuenta que en el período 1976-1983 se produjo la primera oleada de transferencia de funciones de la Nación a la provincia. Asimismo, en la década de 1980 tuvo lugar una ampliación de los servicios administrativos y sociales.

Como resultado de la ampliación del aparato estatal se produjeron cambios significativos en la composición del gasto público a lo largo del período. Durante las primeras dos décadas de la etapa provincial, los gastos corrientes vinculados con el personal representaban cerca de la mitad de los egresos totales mientras que en el decenio de 1980 había aumentado a más del 60 %. En contraste, la participación relativa de los egresos destinados a las obras públicas tendió a disminuir. Hasta principios de la década de 1970 el porcentaje oscilaba entre el 30 % y 35 % del total, en el lapso de 1976-1980 creció a cerca de la mitad, pero en el decenio de 1980 descendió a una media de poco más del 20 %. En lo que se refiere a la asignación de recursos por finalidad, importante indicador de la orientación de la labor de gobierno, debe destacarse que el gasto provincial se centró inicialmente en la infraestructura básica del área social (educación, salud y asistencia social) y económica (camino y energía) y otorgó menor relevancia en el gasto vinculado con la administración gubernamental. A partir de las décadas de 1970 y 1980, por el contrario, creció la importancia del gasto social y de la administración central del Estado en tanto que pierden significación relativa las otras áreas de la acción de gobierno.

La crisis hiperinflacionaria de 1989-1990, evento que marca el cierre del presente estudio, constituye un hito relevante en la historia del Estado chaqueño. En la nueva etapa los efectos económicos y sociales del derrumbe del modelo intervencionista impulsaron una reforma estructural que se caracterizó por la ampliación considerable de las responsabilidades de gestión de las provincias y de los municipios. El ciclo acelerado de reformas durante la década del 90 tuvo un gran impacto en las finanzas

públicas del Chaco dado que implicó un fuerte aumento en el nivel del gasto que no estuvo coordinado con la asignación de nuevos recursos. Como resultado, hasta el presente, la situación fiscal de la provincia tiene un marcado rasgo deficitario y la deuda pública constituye un problema recurrente.

Asimismo, las reformas estructurales modificaron sustancialmente la relación fiscal entre la Nación y las provincias, aspecto fundamental para el Chaco debido a su fuerte dependencia de las transferencias federales. Si bien la Coparticipación alcanzó jerarquía constitucional en 1994, en la práctica el régimen general fue distorsionado por una compleja red de pactos y acuerdos parciales que han afianzado la facultad del Estado nacional para asignar los recursos en forma discrecional. Pese a las limitaciones de este esquema y a los diversos intentos de reforma, los intereses encontrados han bloqueado los esfuerzos por establecer un nuevo convenio general que limite las disputas jurisdiccionales en el otorgamiento de los ingresos.

FUENTES

Estadísticas

Consejo Federal de Inversiones (1962). «Política fiscal de las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz». T. I. Buenos Aires: CFI.

(1966). «Gastos e ingresos públicos 1959-1963. Provincias argentinas, municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur». Buenos Aires: CFI.

(1968). «Gastos e ingresos públicos 1964-1965. Provincias argentinas, municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur». Buenos Aires: CFI.

(1971). «Gastos e ingresos públicos 1968-1969. Provincias argentinas, municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur». Buenos Aires: CFI.

Provincia del Chaco. Consejo Federal de Inversiones. (2011). *El Chaco: su historia en cifras*. Resistencia: Librería de La Paz.

(1959). «Boletín de estadística. Enero-di-

ciembre 1958». Resistencia: Dirección de Estadística y Censos.

«El Chaco en cifras». Resistencia: Dirección de Estadística y Censos. Publicación anual. Años 1960 a 1990.

Cámara de Diputados. «Leyes de presupuesto. Años 1984, 1986 y 1987».

Memorias y mensajes

Provincia del Chaco. Intervención Nacional (1956). «Respuestas de S.E. el Señor Interventor Nacional Coronel Pedro Avalía al cuestionario que le presentara Radio del Estado en la audición denominada "Federalismo, Pedestal Democrático Argentino"», 3/7/56. Resistencia.

(1961). «Mensaje del Poder ejecutivo. Gobernador: Anselmo Z. Duca. Leído ante la Legislatura Provincial el 1º de abril de 1961». Resistencia: Secretaría General de la gobernación.

(1963). «Memoria de la Intervención Federal. Período 30 de junio de 1962 hasta 1º

- de julio de 1963». Resistencia: Secretaría de la Intervención de la Provincia del Chaco.
- Cámara de Diputados (1965). «Mensaje del gobernador Bittel, 1° de abril de 1965».
- (1981). «Memoria de la acción de gobierno 1976-1980». Madrid: Editorial Católica. T I y II.
- República Argentina (1958). «Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1954». Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

- BECK, Hugo H. (1986). *La Provincia del Chaco durante el gobierno de Anselmo Z. Duca (1958-1962)*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.
- BESIL, Antonio y Gelman, Susana (1985). *Evolución reciente del sector público en la Provincia del Chaco: ingresos y gastos fiscales. Presión fiscal provincial*. Resistencia: Facultad de Ciencias Económicas - Unne.
- CAO, Horacio (2002). *La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Biblioteca digital de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- (2008). «La administración pública argentina: nación, provincias y municipios». *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires.
- CARCIOFI, Ricardo (1990). *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*. Buenos Aires: Cepal.
- CARLINO, Alicia (2008). *Economía provin-*
- cial y financiamiento público. El Banco de la Provincia del Chaco (1956-1983)*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- CETRÁNGOLO, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Santiago de Chile: Cepal.
- GATTO, Francisco (2007). «Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad». En Kosakoff, Bernardo (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas La economía argentina 2002-2007* (307-356). Santiago de Chile: Cepal.
- LEONI, María Silvia (1992) *Los comienzos del Chaco provincializado (1951-1955)*, Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas
- MAEDER, Ernesto J.A (2012). *Historia del Chaco* (2° ed.). Buenos Aires: Plus Ultra.
- OSZLAK, Oscar (1989). «El Estado nacional en el Interior. Significación e impactos». *Administración y Sociedad* (n°3), 1-13.
- PORTO, Alberto (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de La Plata.
- SCHULTHESS, Walter E (1984). «Incidencia de los tributos nacionales por jurisdicciones políticas en la república Argentina». *Económica*, volumen XXX (n° 1), 85-117.

Autores y autoras

ENRIQUE CÉSAR SCHALLER

Licenciado en Historia. Profesor titular de Seminario de Historia Argentina y Regional, (Facultad de Humanidades, Unne); profesor adjunto de Historia Económica (Facultad de Ciencias Económicas, Unne); investigador adjunto del Conicet (Instituto de Investigaciones Geohistóricas). Se especializa en la historia económica e institucional de las provincias de Corrientes y Chaco.

LEANDRO MOGLIA

Doctor en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes. Profesor titular con dedicación exclusiva en la cátedra de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas (Unne); profesor asociado en la cátedra Política Agropecuaria y Organización Rural (LAR-UTN); investigador categorizado IV del Ministerio de Educación y C (equivalente a III) de UTN. Su tesis doctoral trata de la historia del cooperativismo en el Chaco.

LUCAS GÓMEZ TONSICH

Contador Público por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste. Profesor titular designado en la cátedra de Elementos de Economía (Facultad de Ingeniería y Tecnología de la Universidad de la Cuenca del Plata); profesor adjunto designado en la cátedra de Economía Política y Problemática Económica Argentina (Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales); auxiliar docente de primera en la cátedra de Historia Económica (Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste); docente-investigador categoría 4 del Programa de Incentivos. Como becario de investigación presentó trabajos sobre temas de actualidad económica regional en diversas reuniones científicas regionales, nacionales e internacionales, y que han sido oportunamente publicados.

ADRIÁN ALEJANDRO ALMIRÓN

Profesor y licenciado en Historia por la Universidad Nacional del Nordeste; especialista y magister en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes y doctor en Humanidades y Artes por la Universidad Nacional de Rosario. Se desempeña como docente investigador de la Unne-IIGHI; profesor adjunto de la cátedra de Historia Argentina y Latinoamericana Contemporánea en la carrera de Comunicación Social de la Facultad de Humanidades; miembro del comité científico de la *Revista de Ciencias Económicas* de la Facultad de Ciencias Económicas (Unne); miembro de número de la Junta de Estudios Históricos del Chaco. Su área de investigación son las políticas y los conflictos por la tierra pública, durante el Territorio Nacional y la Provincia del Chaco.

ANA PAULA MARQUES

Licenciada en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste; doctoranda en Ciencias Económicas con mención en Ciencias Empresariales, orientación Administración, por la Escuela de Graduados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora adjunta interina, dedicación simple, de la cátedra Evolución del Pensamiento Directivo de la Facultad de Ciencias Económicas (Unne); auxiliar docente de primera por concurso, dedicación exclusiva, de la cátedra Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas (Unne); docente-investigadora del Programa de Incentivos. Categoría V. Autora y co-autora de trabajos de investigación referidos a la administración, historia económica de empresas, historia económica regional y docencia universitaria.

ALICIA CARLINO

Profesora y licenciada en Historia por la Universidad Nacional del Nordeste; especialista y magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Se ha desempeñado como profesora titular por concurso en la cátedra Historia Económica con dedicación exclusiva entre los años 2002 y 2014; ha desarrollado su experiencia docente y de investigación en la temática correspondiente a la Historia Económica Mundial y Argentina; ha publicado numerosos trabajos de su especialidad editados por universidades nacionales y extranjeras.



Rectora
María Delfina Veiravé

Vicerrector
Mario Urbani

**Secretaria General
de Ciencia y Técnica**
María Silvia Leoni

WWW.UNNE.EDU.AR



Gerente
Carlos Manuel Quiñonez

WWW.EUDENE.UNNE.EDU.AR

Crisis, transformaciones productivas y
políticas públicas

La Provincia del Chaco en la segunda
mitad del siglo XX

se compuso y diagramó en EUDENE, Corrientes,
Argentina, en el mes de Septiembre de 2021.



En los diversos capítulos que componen este libro se analizan diferentes aspectos del desarrollo económico del Chaco referidos especialmente a las políticas públicas, durante la segunda mitad del siglo XX. La profunda crisis que sufrió la matriz económica de la provincia, basada en el sector primario forestal-algodonero, tendrá como resultado la consolidación de un nuevo modelo productivo, hacia la década de 1990. Desde una perspectiva histórica se examinan aquí esas transformaciones y el rol cada vez más significativo que cumplió el Estado, en los diferentes niveles de gobierno, a través del financiamiento de las actividades productivas, la prestación de servicios, la generación de empleo y la política fiscal. Por su enfoque riguroso y su visión de conjunto, *Crisis, transformaciones productivas y políticas públicas*, contribuirá a una comprensión más amplia de la historia económica y social de la provincia.

