

LA TIERRA PÚBLICA EN EL CHACO EN LOS INICIOS DEL PERÍODO PROVINCIAL (1954-1971)

Enrique César Schaller

IIGHI.CONICET/UNNE

schaller53@gmail.com

El proceso de ocupación

De manera similar a los Territorios nacionales que se organizaron como estados autónomos a partir de la década de 1950 la provincia del Chaco contaba en el momento de su creación con un inmenso patrimonio en tierras fiscales. El nuevo estado autónomo formaba parte de las áreas que se integraron a la sociedad nacional a fines del siglo XIX. Como en ese momento la región no estaba incluida en la jurisdicción de ninguna de las provincias históricas (organizadas a partir del período colonial) pasó a constituir un Territorio bajo la administración directa del gobierno nacional. Éste quedó a cargo del manejo de la tierra y el bosque, las riquezas naturales de la región. Mientras que en las provincias más antiguas las tierras estaban ya repartidas y trabajadas en el Chaco desde la perspectiva de la sociedad nacional los terrenos estaban libres y los bosques ricos en maderas permanecían sin explotar. Estos recursos tenían un inmenso valor potencial pero se ubicaban en una comarca aislada, sin asentamientos estables y carentes de todo tipo de infraestructura.¹

En lo que se refiere a las tierras pese a sus errores y contradicciones el objetivo permanente del gobierno nacional fue promover su explotación económica mediante un proceso de transferencia al dominio privado que asegurara la ocupación efectiva del suelo. Para el cumplimiento de este propósito era necesario explorar y estudiar las condiciones productivas del suelo, efectuar las mensuras para ubicar territorialmente las parcelas que debían adjudicarse y definir la extensión de las mismas de acuerdo con las posibilidades de explotación, brindar incentivos para los pobladores inte-

resados en asentarse y otorgarles el dominio efectivo del suelo mediante títulos legales firmes. Estas complejas tareas debían coordinarse con otras como la instalación de vías de comunicación y la provisión de algunos servicios básicos que permitieran el desarrollo de las poblaciones.

Las normas referidas a la adjudicación de las tierras del fisco fueron definidas inicialmente por la ley 817 de Inmigración y colonización de octubre de 1876. Como su nombre lo indica el objetivo de la política de tierras era formar colonias agrícolas en los Territorios con inmigrantes europeos. Por esa medida se creó la Dirección de Tierras, organismo que tendría a su cargo la administración del suelo fiscal. En la etapa inicial del poblamiento (1876-1902), debido a las múltiples falencias de la acción estatal la organización de las primeras colonias agrícolas en el Chaco se vio acompañada por la transferencia de más de dos millones de hectáreas a unos pocos adjudicatarios. Así en el sector oriental del Territorio las poblaciones (Resistencia, Puerto Bermejo, Las Palmas, General Vedia, Margarita Belén y Benítez) quedaron rodeadas por un cinturón de latifundios de propietarios absentistas.

En la primera década del siglo XX se inició una nueva fase en el proceso de ocupación. La misma se caracterizó por acelerado poblamiento de las zonas del interior chaqueño promovido por el auge de las actividades forestal y agrícola. El primer impulso correspondió a la industria forestal con el aprovechamiento del quebracho colorado para la extracción del tanino. Esta actividad tuvo por escenario principal las grandes propiedades que se habían formado a fines de la centuria anterior. Más tarde, se inició un ciclo económico agrícola-ganadero se desarrolló sobre todo en las áreas fiscales que habían quedado libres de adjudicación en la zona central y sudoeste del Territorio. En el decenio de 1920, comenzó el crecimiento de la actividad agrícola basada en el cultivo del algodón. La superficie sembrada en el Territorio aumentó de unas 88.000 ha en el lapso 1925-29 hasta cerca de 400.000

¹ Enrique Bruniard, *El Gran chaco Argentino*, Resistencia, UNNE, 1978, pp. 45-63; Guido Miranda, *Tres ciclos chaqueños*, Santa Fe, Norte Argentino, 1956; Daniel Slutzky, *Diagnóstico de la estructura social de la región NEA, Tenencia y distribución de la tierra en la región NEA*, Buenos Aires, CFI, 1975.

ha a fines de la década de 1940. El auge agrícola atrajo a inmigrantes nacionales y extranjeros con lo que la población aumentó vertiginosamente: 60.564 habitantes, en 1920; 214.160, en 1934 y 430.555, en 1947. La vida comercial del Territorio se organizó de acuerdo con el ciclo agrícola y creció una industria de transformación constituida por desmotadoras, aceiterías e hilanderías. Paralelamente la ganadería local basada en la cría de vacuno sin refinar también experimentó un sostenido crecimiento para abastecer la demanda local y proveer de hacienda de cría a los mercados del sur.

La política de tierras cumplió un papel fundamental en el desarrollo agropecuario. En enero de 1903 se aprobó la ley de tierras 4167 que reemplazaba a la 817. La nueva disposición legal buscaba evitar los errores de las etapas iniciales de la ocupación. Establecía la exploración previa y la mensura de como requisito indispensable de toda adjudicación. La tierra fiscal de acuerdo con sus aptitudes se clasificaba en agrícola, ganadera y apta para la explotación de bosques y yerbales. Las áreas destinadas a colonias agrícolas, se dividirían en parcelas de 100 ha, las pastoriles en lotes de 2.500 ha y las denominadas mixtas agrícola-ganaderas en fracciones de 625 ha. Los lotes en las colonias se adjudicarían en venta y los interesados además de pagar el precio debían poblarlas e introducir mejoras. Por ese motivo se otorgaba a los solicitantes una concesión provisoria hasta que se cumplieran los requisitos para obtener el título definitivo. Las tierras que no se destinaron a colonias o reservas podían venderse en venta directa o en remate. Aquellos interesados en poblar tierras fiscales pero que no estuvieran en condiciones de comprarlas podían arrendarlas por cinco años renovables y con opción a la compra de la mitad al final del periodo. Finalmente, aunque no se especificaba en la ley, cuando se generalizaron los asentamientos espontáneos en tierras fiscales la Dirección de Tierras otorgó a los pobladores permisos precarios de ocupación

La ley de tierras se complementó con la ley 5559 del año 1908 denominada de Fomento de los Territorios Nacionales. Esta medida si bien estaba destinada sobre todo a la realización de obras de infraestructura tuvo un papel fundamental en el proceso de distribución de la tierra pública. La disposición buscaba impulsar el aprovechamiento de los campos y los bosques del interior del Chaco que permanecían poder del Estado mediante la realización de obras públicas que los habilitaran económicamente. Para ello, entre otros trabajos se preveía la construcción de un ferrocarril desde

Barranqueras hacia el oeste hasta Metán en la provincia de Salta con un empalme con una línea que se tendía desde el nordeste de la de Santiago del Estero. La primera etapa se concretó entre 1909 y 1914 y el trazado definitivo se completó entre 1927 y 1935. El avance de las vías férreas en las tierras del fisco constituyó la línea de penetración en torno de la cual se organizó el poblamiento del interior. Las estaciones de ferrocarril constituyeron el origen de muchos centros urbanos y el trazado de la vía determinó la ubicación de gran parte de las colonias que se formaron en este periodo.

Para solventar los gastos que demandaban las obras la ley preveía la reserva de tierras fiscales a ambos lados del ferrocarril. Estas zonas debían medirse y venderse en remate al mejor postor sin otro requisito que el pago del precio. La disposición contradecía así preceptos básicos de la política de tierras vigente que exigía (aunque con excepciones) la ocupación efectiva y la limitación de las áreas adjudicadas para evitar la especulación y el acaparamiento. Se reservaron para la venta 5.900.000 ha, es decir casi todas las tierras aún disponibles en el Chaco. De ellas en los años 1912 y 1913 se mensuraron 1.250.000 ha (las denominadas zona A y las secciones 1º, 2º y 3º) en lotes de 10.000 ha divididos a su vez en cuatro fracciones de 2.500 ha y en 1927 se midieron otras 248.000 ha (la zona C). El resto (las zonas B, D, E, F, G y H creadas en 1931) se ubicaban en el oeste en la zona árida del Impenetrable y permanecieron sin medirse.

Afortunadamente las ventas en remate resultaron un fracaso ya que sólo en 1914 se enajenaron poco más de 28.000 ha. Las tierras de las áreas seleccionadas permanecieron en reserva y, gracias a una firme política del gobierno radical del periodo 1916-1922 se destinaron primordialmente a la formación de colonias agrícolas y pastoriles de acuerdo con lo establecido por la ley 4167. A partir de ese momento y hasta la década de 1950 la labor de la Dirección de Tierras se concentró a la formación de nuevas colonias y el otorgamiento de concesiones. La ampliación de la oferta de tierras permitió a los pequeños y medianos productores acceder al usufructo del suelo en condiciones sumamente favorables y promovió el poblamiento espontáneo. La expansión de la frontera agropecuaria se desarrolló en forma continua hasta que en la década de 1950 quedaron incorporadas la mayor parte de las tierras aptas para la agricultura y la ganadería.

Cuadro 1. Destino de la tierra en el Territorio del Chaco. Año 1948

	Superficie (ha)	% de la superficie total
Propiedades particulares fuera de colonias	2.481.179	24,9
Colonias Agrícolas	1.320.060	13,2
Colonias Pastoriles y mixtas	1.490.069	14,9
Reservas	565.538	5,7
Ejidos	58.675	0,6
Fiscal sin destino	4.061.645	40,7
Total	9.977.106	100

Fuente: Memoria de la Dirección de Tierras.

Al finalizar la etapa territorialiana el estado de la tierra pública en el Chaco reflejaba claramente las diversas etapas por las que atravesó la acción oficial en la materia. Una cuarta parte de la superficie chaqueña estaba ocupada por tierras de propiedad particular enajenadas fuera de las colonias. Casi el 80% de esa área (2.439.685 ha) se otorgó con las ventas y donaciones efectuadas en la etapa inicial del poblamiento entre 1876 y 1902. Las mismas conformaban un cinturón de grandes propiedades que se ubicaba en la zona oriental y sur del Chaco, aunque hay que destacar que unas 200.000 ha se dividieron en lotes agrícolas. Por su parte las cuarenta colonias agrícolas y las siete pastoriles y mixtas creadas por el gobierno nacional comprendían cerca del 30% del Territorio. Todos estos centros, salvo dos (Resistencia y Puerto Bermejo) se formaron a partir de año 1907 lo que da idea del dinamismo que adquirió este proceso en la primera mitad del siglo XX. En el momento de la creación de la provincia la formación de colonias no había concluido todavía porque existían algunas mensuras pendientes de aprobación y sectores poblados desde tiempo atrás que debían subdividirse. En general, las colonias agrícolas se ubicaban en la planicie de la zona central y sudoeste siguiendo el eje de la línea del ferrocarril del Estado, mientras que las pastoriles se alineaban sobre todo a lo largo de la cuenca del río Bermejo. También una parte de las tierras fiscales se destinó a los ejidos de los pueblos y a reservas para la explotación forestal y para diversos organismos del Estado Nacional. Desde 1924 existía asimismo una reserva de 150.000 ha para los pueblos indígenas en la colonia pastoril Río Teuco. Finalmente, quedaban aún más de cuatro millones de hectáreas en poder del Estado

que no tenían aún un destino definido. De esa amplia superficie alrededor de 1.100.000 ha correspondían a tierras ubicadas en las zonas y secciones mensuradas de acuerdo con la ley 5559 y áreas fiscales que restaron en la zona de grandes propiedades otorgadas a fines del siglo XIX. Se trataba por lo tanto de terrenos ya delimitados y ocupados en gran parte. Las tres millones de hectáreas restantes se ubicaban en el sector occidental, en la zona denominada del Impenetrable, donde aún no se había efectuado tareas de exploración y mensura. Allí las posibilidades para la expansión agropecuaria eran muy limitadas por la extrema sequedad del ambiente. La débil ocupación se concentraba en el interfluvio del Teuco y el Bermejo y la actividad económica predominante era la cría extensiva de ganado vacuno.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que si bien la política del gobierno nacional había logrado habilitar gran parte de las tierras del Chaco a los pequeños y medianos productores fue mucho menos eficaz en afianzar la ocupación con la entrega de los títulos de propiedad y el otorgamiento unidades de superficie adecuada para la explotación familiar

Cuadro 2. Estado legal de la tierra en el Chaco. Año 1947

	Superficie (ha)	% del total
Escriturada	3.200.000	32
Adjudicada en venta	285.815	2,9
Arrendada/otros	435.795	4,4
Reservada	624.213	6,3
Fiscal sin adjudicar	5.431.282	54,4
Superficie total	9.977.105	

Fuente: Memoria de la Dirección de Tierras.

Aunque los cálculos oficiales varían se puede estimar que a fines de la década de 1940 aproximadamente 3.200.000 ha habían pasado al dominio privado. Sin embargo como se ha visto en el cuadro anterior de esa área cerca de 2.500.000 ha enajenaron fuera de las colonias. La superficie restante, correspondía a los títulos otorgados en las colonias y pueblos pero también aquí hay que tener en cuenta que esa área incluía 500.000 ha vendidas en la inmensa colonia Pastoril, creada en 1907 con una superficie de 603.000 ha. En el resto de las colonias el proceso de adjudicación fue mucho más

lento. De acuerdo con la memoria de 1948 sólo el 8,8% de la extensión total de las colonias agrícolas había pasado al dominio privado y el 33% estaba comprometido con concesiones en venta, es decir en una situación de dominio no totalmente consolidado. Posiblemente algo similar ocurría en los pueblos y colonias pastoriles. Aparte de la adjudicación en propiedad una parte del suelo fiscal estaba comprometido con contratos de arrendamiento y permisos de ocupación renovables, generalmente otorgados en áreas fuera de las colonias.

Restaban aún más de 5.400.000 ha que no habían sido adjudicadas y que, en términos legales permanecían bajo el pleno dominio del gobierno nacional. En la práctica, la mayor parte de las tierras fiscales aptas para la explotación agropecuaria estaban ya efectivamente pobladas. Durante la etapa del auge algodonero la ocupación de las tierras públicas precedió a la acción oficial de exploración, mensura y adjudicación. De acuerdo con la ley, quien ocupaba tierra fiscal sin autorización era considerado "intruso" y podía ser desalojado en cualquier momento. En los hechos, la mayoría de los pobladores se instalaba y permanecía por años en esa condición. La demora del organismo ejecutor, la Dirección de Tierras, para entregar los títulos de propiedad se atribuía a la escasez de personal y la centralización de las decisiones en Buenos Aires. Hacia 1960 el 55% de los 26.853 productores registrados trabajaban en condición de ocupantes de tierras fiscales. Los propietarios representaban sólo el 22% del total.

En cuanto al tamaño de las explotaciones uno de los rasgos más destacados era el fuerte peso numérico de las pequeñas y medianas explotaciones. Hacia 1960 más de 80% de las parcelas ocupadas no superaba las 100 ha. Las colonias agrícolas generalmente se dividían en cuadrados regulares de 50 a 100 ha, extensión considerada suficiente para una explotación familiar. Sin embargo, la superficie apta para el cultivo era menor porque generalmente gran parte de los lotes estaba cubierto por montes o anegadizos. Como el proceso de ocupación se desarrolló espontáneamente había fuertes concentraciones en las tierras libres lo que producía, a veces, un fraccionamiento extremo. Existía así un numeroso grupo de productores minifundarios, con parcelas inferiores a 25 ha, muchos de los cuales se desempeñaban también como trabajadores en los obrajes y establecimientos agrícolas. Las explotaciones entre 26 y 100 ha conformaban el amplio sector de pequeños productores cuya actividad dependía fuertemente de la utili-

zación de la mano de obra familiar. El estrato comprendido entre 100 y 400 era el de los productores medios que constituían el sector más capitalizado de los agricultores. Asimismo tenían gran importancia las explotaciones situadas entre los 1.000 ha y 5000 ha. En conjunto, abarcaban cerca del 32% de la superficie total aprovechada. Este grupo era el de productores ganaderos concesionarios de lotes en las colonias pastoriles.

Los desafíos de la nueva política de tierras

Con la promulgación de la ley 14.037 (8 de agosto de 1951) el Territorio del Chaco pasó a constituir una provincia autónoma. Como resultado de este cambio institucional los terrenos fiscales pasaron a formar parte del patrimonio de la nueva provincia. Una vez organizadas éstas se realizó la transferencia formal por decreto del gobierno nacional n° 19.235 del 15 de octubre de 1953.

En relación con las tierras públicas, el primer gobernador de la provincia, Felipe Gallardo en su mensaje a la legislatura de mayo de 1954 destacaba que el P.E. proyectaba la realización de un estudio para regularizar la situación de los ocupantes, la habilitación de nuevas superficies para la producción agropecuaria y la incorporación económica de la vasta zona del oeste provincial. De esta forma el mandatario sintetizó los temas básicos que orientaron a labor de las diferentes administraciones con respecto a las tierras públicas hasta la década de 1980. El cambio de jurisdicción, sin embargo, no significó una modificación abrupta en relación con la etapa anterior pues hasta la creación del Instituto de Colonización en 1972 el proceso de regularización de las posesiones y habilitación de tierras avanzó con lentitud. La morosidad de la acción oficial pese a que ahora estaba a cargo de autoridades con vinculación más inmediata con la región se debió en gran medida a la complejidad los problemas planteados y a la escasez de recursos.

El régimen de las tierras fiscales provinciales quedó definido por la ley n° 16, promulgada el 8 de septiembre de 1953. La norma reproducía en forma casi textual el contenido de la ley nacional 13.995 (5 de octubre de 1950) que había reemplazado a la ya antigua ley 4167. El nuevo ordenamiento se basaba en el principio de la función social de la tierra por el cual los intereses individuales debían subordinarse a los de la sociedad en su conjunto. En

razón de ello la propiedad del suelo otorgado por el gobierno estaba sujeta al cumplimiento de obligaciones de carácter permanente, particularmente, la explotación racional. Se establecían limitaciones al derecho de sucesión para evitar el fraccionamiento excesivo o el acaparamiento y siempre quedaba pendiente la posibilidad de que el dominio retornara al Estado. En cuanto a la superficie de adjudicación la ley determinaba que las tierras fiscales se otorgarían en unidades económicas de explotación. La misma se definía 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”. Se trataba, por tanto de un criterio flexible, dado que la extensión a otorgarse estaría determinada por las condiciones productivas de cada zona y el tipo de explotación que se quería desarrollar. Las formas de adjudicación previstas eran la venta, el arrendamiento y el permiso de ocupación.²

Si bien la nueva ley introdujo importantes novedades en la práctica se reveló como instrumento deficiente para una etapa en que el crecimiento productivo no dependía tanto de la ocupación de tierras baldías como de una mayor tecnificación y capitalización de las explotaciones. Así el criterio unidad económica adoptado por la ley tenía como sujeto casi exclusivo a la familia agraria y excluía a otros actores (empresarios particulares o sociedades) que podían llevar adelante una explotación en mayor escala y en forma racional. Además por el principio de la función social de la tierra se establecían fuertes limitaciones al derecho de propiedad lo que traía incertidumbre en el dominio y a la larga podía afectar las inversiones. Dadas las condiciones de ocupación del Chaco es llamativo que no se haya incorporado alguna cláusula que otorgara algún beneficio a los ocupantes de tierras fiscales ya arraigados.

De todas formas pese a los cambios políticos que se sucedieron la medida permaneció en vigencia hasta enero 1972 cuando fue sustituida por la ley 1094 que creaba el Instituto de Colonización. En la constitución provincial de 1957 se incorporaron cláusulas relativas al régimen de la tierra

pública que respondían a principios similares a los de la ley nº16. Se declaraba que el ejercicio de la propiedad estaba subordinado al interés social (art. 36). El artículo 38 determinaba que la adjudicación de la tierra se establecería por ley basada en planes previos de colonización y con fines de fomento. El régimen de adjudicación debía contemplar la distribución por unidades económicas de tipo familiar, la explotación directa y racional; y la adjudicación preferencial a grupos de organización cooperativa.³

Los esfuerzos realizados durante el gobierno de Anselmo Zoilo Duca (1958-1962) por reemplazar la ley de tierras por un instrumento más flexible no dieron resultados porque el proyecto oficial, presentado inicialmente en julio de 1959, no fue discutido por la legislatura local. Sin embargo, durante la intervención de Marcelino Castelán (1962-1963) se dictó un decreto-ley (19 diciembre de 1962) que introducía importantes reformas. Se suprimían los artículos que regulaban el derecho de sucesión y la cláusula que establecía que las unidades económicas eran inembargables. Una vez otorgado el título de propiedad las restricciones a las transferencias del dominio se reducían a un período de ocho años.⁴

El organismo encargado de la ejecución de la política de tierras era la Dirección de Tierras y Colonias creado por la ley nº 16 y que funcionó durante la mayor parte de su actuación bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la provincia. Debido a problemas burocráticos y cambios políticos la organización de la entidad se demoró varios años. Ante la escasez de personal técnico en los momentos iniciales se debió contratar a empleados de la antigua Dirección de Tierras de la Nación. Recién durante la gestión de Duca el organismo provincial se estructuró en forma más o menos estable y también se pudo completar el ordenamiento y clasificación de los expedientes de tierras transferidos por el gobierno de la Nación. Esta demora sin duda afectó el funcionamiento inicial del organismo. En muchos casos se actuó improvisadamente por lo que se produjeron irregularidades en las adjudicaciones. Una vez superados los inconvenientes del proceso de formación la tarea de la entidad se desarrolló con más o menos

² Carlos Cánepa, *Principios de colonización. Ley 14.392*, Buenos Aires, Arayú, 1955, *passim*; María Susana Tabora de Caro, “La legislación de tierras públicas nacionales y el régimen vigente en la provincias” Miguel Ángel Cárcano, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, 3° ed, Buenos Aires, Eudeba, 1972

³ *Provincia del Chaco. Honorable Convención Constituyente. Diario de Sesiones*, Resistencia, Moro, 1957, tomo I.

⁴ *Diario de sesiones, 1959, tomo II; Boletín Oficial*, 13 de octubre de 1959 y 18 de julio de 1960. *Memoria de la intervención Federal. Período del 30 de junio de 1962 hasta el 1° de julio de 1963*, Resistencia, 1963, pp. 41-57.

celeridad según las disponibilidades presupuestarias del gobierno. De todas formas pronto se comprobó que la administración de la tierra pública constituía un problema de gran complejidad que requería una planificación cuidadosa y, sobre todo, una inversión excepcional de recursos que la provincia no estaba en condiciones de afrontar por cuenta propia.⁵

La habilitación de nuevas tierras a la actividad agropecuaria

Al igual que en la etapa del Territorio la política de tierras durante la provincia tenía por objetivo prioritario la incorporación de nuevas áreas a la producción y la transferencia de los terrenos públicos al dominio particular en condiciones que aseguraran el poblamiento efectivo y la explotación racional del suelo. Sin embargo al organizarse la provincia restaba muy poca superficie fiscal para incorporar en las condiciones que se había efectuado hasta ese momento. Gran parte de las áreas ubicadas en las colonias agrícolas y pastoriles y en las zonas y secciones mensuradas se hallaban cubiertas por el bosque. Los terrenos despejados aptos para un aprovechamiento inmediato por lo común ya habían sido ocupados desde tiempo atrás y sólo estaban disponibles desde el punto de vista de la posesión legal. Algo similar ocurría con varias reservas forestales que ya habían perdido su condición de tal debido al desmonte realizado por los pobladores. Finalmente quedaban más de tres millones de hectáreas en la zona árida del oeste que constituía el límite de la frontera agropecuaria.

Entre 1955 y 1965 se midieron algunas áreas fiscales y se habilitaron a la producción tierras antes reservadas. En la mayoría de los casos la creación de una colonia y la mensura de la misma no significaban un incremento del área explotada sino sólo el primer paso para la regularización de situaciones de hecho. Dado que quedaban pocas áreas disponibles la incorporación de nuevas tierras a la colonización agrícola requería una labor mucho más compleja y costosa ya que sólo podía lograrse principalmente a través la expropiación de grandes propiedades o por medio del desmonte para ganar tierras a la masa boscosa. Los dos procedimientos fueron puestos en práctica pero los resultados inmediatos fueron limitados principalmente porque involucraban fuertes erogaciones.

⁵ Archivo Histórico de la Provincia del Chaco, *Reseña de la labor cumplida por el ministerio de Agricultura y Ganadería de la provincia del Chaco* (2 de mayo de 1958-2 de febrero de 1959).

Cuadro 3. Colonias fundadas entre 1954 y 1965

Colonia	Año de creación	Superficie (ha)
Campo Alcalá	1954	2.501
Remedios Escalada de San Martín	1955	4.169
General Urquiza	1955	9.977
Coronel Dorrego	1955	8,471
Presidente Yrigoyen	1955	19.980
Lotes 34-35-21-22 Cnia Rodríguez Peña	1956	26.000
Lotes 7 y 8. Cnia Rodríguez Peña	1957	5.000
Leandro Alem	1958	19.997
La Tambora	1959	43.320
Mac Lean	1960	18.914
Lote 3, legua c, zona A	1961	2,500
Tañigó II	1961	13.294
Las Garcitas	1961	2.450
Lotes III y IV reserva forestal Col. Pastoril	1961	16.950
Lote 50 zona A	1961	4.977
El Aguará	1961	6.830
El Guanaco	1961	9.727
El Toba	1961	10.006
Lotes 16 y 24 sección 1º	1965	20.002
TOTAL		234.105

Fuente. Instituto de Colonización de la provincia del Chaco Sección Topografía. Diligencias de mensura nº

Durante la primera administración provincial (1953-1955) se habilitaron más de 4.000 ha en la colonia Bajo Hondo con la anulación de la medida que establecía reservas forestales en varios lotes (decreto del 13 de enero de 1955). En la antigua zona de influencia del ferrocarril del Estado se crearon dos nuevas colonias agrícolas denominadas General Urquiza (9.977 ha) y Remedios Escalada de San Martín (4.168 ha) por decreto del 9 de septiembre de 1955.⁶

⁶ También se dio nombre oficial a colonias que habían sido medidas entre 1937 y 1947. Se trataba de las colonias General Lamadrid, Coronel Saavedra, General Paz, Domingo Faustino Sarmiento, General Arenales, Mariano Moreno, Nicolás Avellaneda, Juan Bautista Alberdi, Vicepresidente Quijano e Hipólito Irigoyen. *Boletín Oficial*, 19 de septiembre de 1955.

También se recurrió a la adquisición de tierras particulares como instrumento de política colonizadora. El caso más llamativo fue sin duda el de la expropiación del campo de la empresa Comega Mercantil y Ganadera (la ley n° 86 del 27 de septiembre de 1954 y el decreto n° 2382 29 de septiembre de 1954) que dio lugar a la creación de la colonia Manuel Dorrego. Las tierras de esta sociedad conformaban una propiedad de 70.000 ha sobre la costa del río Bermejo que rodeaba a la localidad de Presidencia Roca. Originalmente se tenía previsto la expropiación de unas 20.700 hectáreas, pero posteriormente (decreto del 14 de octubre) el área se redujo a 8.741 ha porque el resto, se afirmaba, no era apto para la colonización agrícola. Asimismo, se produjeron algunas irregularidades en el trámite de la tasación y la empresa inició una demanda por lo que la cuestión estuvo tramitándose durante varios años. Otras compras realizadas fueron las del ex campo Alcalá de 2500 ha (decreto del 27 de agosto de 1954) en una zona cercana a los terrenos de Comega y los campos Tañigó y Jacarandá (10 de septiembre de 1954), en la zona sudoeste de la provincia con 13.294 ha.⁷

Una preocupación permanente de las administraciones de fines de la década de 1950 fue la propagación de las especies leñosas, principalmente el vinal considerado una plaga para la agricultura (decreto nacional del 1° de marzo de 1941). Con el fin de frenar el avance de la misma en la zona occidental de la provincia y, con el tiempo, recuperar las tierras invadidas se buscó fomentar la colonización pastoril. Por el decreto n° 660 del 29 de marzo 1955 se incorporó al régimen de la ley n° 16 la reserva indígena de 150.000 ha y las tierras de la colonia Pastoril Teuco ubicadas en el interfluvio de los ríos Teuco y Bermejito. La colonia pastoril había sido creada el 11 de julio de 1921 y la reserva había sido establecida por decreto del 19 de febrero de 1924, pero ambas permanecían sin mensura y las tierras no habían sido adjudicadas. Con el levantamiento de la reserva se preveía la subdivisión del terreno en unidades económicas no inferiores a 2.500 ha. Las mismas se otorgarían en venta a precios de fomento con la condición de que los adjudicatarios erradicaran el vinal de sus predios en cinco años y establecieran construcciones permanentes. La colonia pastoril no llegó a medirse pero los años 1956 y 1957 la adjudicación de la tierra continuó en el sector occidental. Con ese fin se aceleró la regularización de las posesiones

⁷ Instituto de Colonización, *Topografía, diligencias de mensura n° 380, 381, 383, 385, 386 y 387; Diario de Sesión de la Cámara de Diputados. 1954, pp. 483-493*

en la colonia mixta Pampa del Indio y Pastoril Rodríguez Peña ubicadas en los límites de la zona árida. Para reubicar a la población excedente se ordenó (decreto del 30 de mayo de 1956) la subdivisión en parcelas agrícolas en lotes pastoriles aún disponibles de la colonia Rodríguez Peña.⁸

El gobierno de Anselmo Zoilo Duca (1958-1962) constituyó el último período de formación de nuevas colonias. Entre 1958 y 1961 se habilitaron unas 159.000 ha. De ellas alrededor de 90.000 ha se ubicaban en la planicie centrochaqueña. En los terrenos de la antigua zona de influencia del ferrocarril (zonas A, y secciones 1°, 2° y 3°) se trazaron las colonias Leandro Alem y La Tambora) y se ampliaron las colonias Bajo Hondo y Pampa del Infierno. En las fracciones fiscales que restaban entre las propiedades del sur la provincia se trazaron las colonias pastoriles General Lonardi y Mac Lean. También se subdividieron 20.000 ha de reservas forestales de la colonia Pastoril.⁹

Con estas mensuras prácticamente concluyó el proceso de formación de colonias iniciado en 1876. En adelante la habilitación de nuevas áreas a la producción debía recurrir a la adquisición por parte del gobierno de tierras particulares y el fomento de la colonización privada. Otro procedimiento menos conflictivo pero de gran costo era la eliminación de la cobertura boscosa que cubría extensas áreas explotables en zonas adjudicadas y tierras públicas. La labor de desmonte quedaría a cargo del Estado o de los propietarios con apoyo oficial. Ambos expedientes requerían estudios y, sobre todo inversiones adicionales. Por ese motivo durante el gobierno de Felipe Bittel (1963-1966) se aprobó la ley 539 (9 de junio de 1964) que establecía recursos especiales que conformaban el "Fondo de Colonización y Fomento Agropecuario y Forestal". Este Fondo se destinaría a la creación de nuevas colonias mediante la adquisición de tierras particulares de acuerdo con la ley de expropiación y a proveer servicios económicos y financieros a los productores.¹⁰ Si bien no se expropiaron tierras, con los recursos obtenidos en el marco de esta ley y con fondos adicionales el Estado provincial ad-

⁸ *Boletín Oficial de la provincia del Chaco*, 4 de abril de 1954, p. 1; Archivo Histórico de la Provincia del Chaco, Mensajes e Informes. Memoria del ministerio de Agricultura (23 de septiembre de 1955-31 de diciembre de 1957); Provincia del Chaco, Respuestas de S.E. el Señor interventor Nacional Coronel Pedro Avalía al cuestionario que le presentara Radio del Estado, Resistencia, agosto de 1956.

⁹ Hugo H. Beck, *La provincia del Chaco durante el gobierno de Anselmo Zoilo Duca (1958-1962)*, Resistencia, 1990, cap. 2; Instituto de Colonización, *topografía, diligencias n° 411 a 456*

¹⁰ *Boletín Oficial* 29 de junio de 1964

quirió equipos de topadoras destroncadoras que ingresaron al país a principios de 1965. Así el gobierno estuvo en condiciones de proveer el servicio del desmonte que para los productores resultaba sumamente oneroso. La importancia de la habilitación de nuevas áreas a través del desbosque con apoyo estatal quedó manifiesta con la creación del Instituto del Desmonte para Explotación Agropecuaria (I.D.E.A.) por ley del 30 de noviembre de 1965. El mismo constituía un organismo autárquico que tenía por objeto “la prestación de servicios de desmonte en tierras fiscales y privadas con vistas a su posterior utilización para la agricultura y la ganadería”.¹¹ Esta entidad fue reorganizada y a partir del 13 de abril de 1968 pasó a denominarse Instituto Provincial de Desmonte (IPRODE). Asimismo los estudios que se realizaron sobre la masa boscosa y las áreas potencialmente aprovechables permitieron la elaboración de un informe, presentado por el Consejo Provincial de Desarrollo, que constituía un programa de desmonte para el denominado dorsal Chaqueño, es decir el área más elevada de la planicie central de la provincia.¹²

Adjudicaciones de tierras y la creación del Instituto de Colonización

Estrechamente vinculada con la expansión agropecuaria se encontraba la cuestión de la regularización de las ocupaciones sin título. Ante las dificultades para ampliar el área destinada a la actividad agropecuaria, el crecimiento productivo dependería de un aumento de los rendimientos de las explotaciones. Un paso fundamental era el otorgamiento del título de propiedad que garantizaba al productor el acceso al crédito y favorecía sus inversiones a largo plazo. Para que este proceso de titularización cumpliera sus objetivos era necesario entregar unidades productivas rentables. Pero este objetivo no era sencillo de lograr debido a la gran densidad de productores en los terrenos aprovechables. En esas áreas se debían realizar concentraciones parcelarias para conformar las unidades económicas. La creación de las mismas en favor de un adjudicatario sólo podía realizarse con la aneación de las tierras de otros ocupantes que debían ser reubicados.¹³

11 Mensaje a la Legislatura. *Diario de Sesiones*, 25 de mayo de 1965; *Boletín Oficial* 20 de diciembre de 1965

12 *Boletín Oficial* 18 de abril de 1968 Victor Brodersohn, Daniel Slutzky y Cristina Valenzuela, *Dependencia interna... op. cit.*, 8 p. 153

13 Política agraria. Plan de ordenamiento y transformación del Chaco”, *Diario el Territorio* 8

Cuadro 4. Adjudicación de la tierra en el Chaco (1958-1974)

	Lotes escriturados		Lotes concedido en venta	
	Nº	Superficie	Nº	Superficie
1958	s/d	s/d		
1959	s/d	s/d	1.208	129.046
1960	s/d	s/d		
1961	s/d	s/d		
1965	204	39.937	s/d	s/d
1966	162	20.390	108	20.327
1967	135	9.456	63	12.065
1968	98	17.358	102	29.230
1969	176	26.200	125	25.834
1970	139	25.890	127	29.494
1971	300	39.940	162	42.004
1972	420	70.512	¿?	81.306
1973	810	23.967	714	80.823
1974	364	47.786	743	91.286

Fuentes: 1958-1961: *Mensaje del Poder Ejecutivo gobernador Anselmo Duca. Leído ante la Legislatura Provincial el 1° de abril de 1961*, Resistencia, Secretaría de la Gobernación pp. 7-9; 1965: Mensaje a la Legislatura. *Diario de Sesiones*, 25 de mayo de 1966; 1966-1972: Victor Brodersohn, Daniel Slutzky y Cristina Valenzuela, *Dependencia interna... op. cit.*, p. 190; 1973-1974: base de datos del Instituto de Colonización.

El problema de la ocupación de las tierras fiscales se convirtió en una cuestión más urgente debido a la crisis del modelo productivo chaqueño. En las décadas de 1940 y 1950 se produjo la declinación de la industria tanninera lo que motivó el cierre de numerosas fábricas. En lo que respecta al algodón, desde fines de la década de 1950 por diversas causas concurrentes los precios del producto experimentaron un apreciable y prolongado descenso. La salida de las dificultades del sector primario a través de la di-

de septiembre de 1967. En esos años se dieron a conocer estudios en los que señalaba el régimen precario de tenencia y el minifundio como factores estructurales que limitaban la transformación agraria. Los trabajos más citados eran los de Valentín H. Jones *Política de tierras; diversificación agropecuaria y crecimiento económica en la provincia del Chaco*, Ministerio de Agricultura, 1967 y el de Antonio Besil *Análisis de las causas del actual cambio en la estructura del sector agrícola de la provincia del Chaco*, Resistencia, 1969

versificación con cultivos pampeanos como el maíz, trigo, girasol y sorgo así como la consolidación de la actividad ganadera ligada al mercado nacional. Pero este cambio implicaba inversiones en maquinarias e insumos y el aprovechamiento de una superficie muy superior a la media provincial. Por lo tanto sólo podían concretarlo aquellos productores capitalizados. La gran mayoría de productores pequeños que no contaban con extensiones suficientes ni recursos debió persistir con el monocultivo algodónero y asegurar su subsistencia a costa de la sobreexplotación del suelo y la mano de obra familiar. En este contexto el sistema precario de tenencia era incompatible con la transformación productiva porque contribuía a la persistencia del minifundio y desalentaba las inversiones.

Pese a la importancia de la regularización de la tenencia en el desarrollo agrario, durante los primeros veinte años de vida provincial la adjudicación de tierras avanzó con lentitud. Durante la etapa del Territorio Nacional se atribuía esta demora a la centralización de las gestiones en la oficina de la Dirección de Tierras en Buenos Aires Sin embargo, la creación de la Dirección de Tierras provincial no significó un cambio fundamental. Durante los primeros años la entidad experimentó los problemas propios de una etapa de organización. Una vez consolidada su estructura, el proceso de regularización atravesó por momentos de mayor actividad como en 1958-1962 y 1963-1965 y otros de relativo estancamiento. De todos modos, el ritmo en que avanzaba la titularización, unas 25.000 ha anuales en promedio durante el lapso de 1965-1971, permitía prever que la transferencia de las tierras fiscales al dominio privado se prolongaría por varias décadas. Durante las etapas iniciales de la organización provincial los recursos técnicos y presupuestarios de la Dirección de Tierras resultaban limitados para la ejecución de las complejas tareas que involucraba el proceso de regularización. Las mismas requerían la concreción de estudios para definir las unidades económicas, la mensura de las explotaciones y su tasación, la selección de los adjudicatarios, inspecciones periódicas y diversas tramitaciones hasta la entrega definitiva del título. Por otra parte, la selección de adjudicatarios y la reubicación de otros podían crear situaciones conflictivas muy difíciles de resolver.

A fines de la década de 1960 y principios de la 1970 se planteó con mayor urgencia la necesidad de encarar la reforma de la estructura agraria provincial, debido crisis algodónera y el aumento de la conflictividad rural.

Estos años constituyeron el momento culminante de la caída del cultivo del algodón dado que los problemas de fondo se agravaron por la política económica del gobierno nacional que dejaba librados a las fuerzas del mercado a aquellos sectores menos competitivos. Entre 1966 y 1970 el área sembrada con algodón se redujo a niveles de treinta años atrás. El derrumbe de uno de los pilares básicos de la producción regional aceleró el proceso de diversificación agropecuaria que el gobierno consideraba inevitable y necesario. El cambio requería de una decidida política de tierras dado que el régimen precario de tenencia y el predominio del minifundio constituían una traba para la inversión y la conformación de unidades productivas eficientes

Por otra parte la crisis dio lugar a fuertes protestas y reclamos de los sectores rurales. Uno de los resultados de estas movilizaciones fue la formación de las Ligas Agrarias movimiento que incorporó al sector de pequeños productores no representados por las organizaciones existentes. Las Ligas se consolidaron rápidamente y encabezaron las protestas rurales que se realizaron en los años 1971 y 1972.¹⁴

.Durante la etapa final del gobierno militar de la "Revolución Argentina" ejerció el ejecutivo provincial Oscar Mazza (mayo de 1971- mayo de 1973) quien estableció como objetivo prioritario de su administración la regularización de las posesiones y la transferencia de las tierras públicas al dominio privado. La coyuntura se presentaba favorable para solucionar esta cuestión puesto que se contaba con el decidido apoyo del gobierno nacional preocupado por el aumento de la conflictividad social. A través de Ministerio de Agricultura proveyó de recursos y medios técnicos para concretar las tareas necesarias. Asimismo la regularización dominial permitiría que los productores pudieran aprovechar plenamente el extraordinario flujo de recursos para la región que representaba el denominado Crédito Orientado otorgado en forma conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de la Nación. El mismo fue lanzado oficialmente el 14 de agosto de 1971 y estaba destinado a la modernización de las explotaciones agropecuarias.¹⁵

Como paso inicial para la ejecución de la política de tierra el 13 de

¹⁴ Jorge Próspero Rozé, *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*, Resistencia, Librería de La Paz, 2007, pp. 89-104

¹⁵ *Diario El Territorio*, 15 de agosto de 1971

enero de 1972 se promulgó la ley n° 1094 por la cual se creaba Instituto de Colonización y se establecía un nuevo régimen de tierras. El organismo ejecutor tenía una jerarquía superior al que reemplazaba lo que implicaba una mayor autonomía en la toma de decisiones y la posibilidad de contar con recursos propios. Significaba también una reorganización interna y la ampliación del personal. En lo que respecta a la adjudicación de tierras fiscales, a diferencia de la ley anterior que daba preferencia casi exclusiva a las familias y cooperativas, en la nueva disposición el objetivo fundamental que guiaría su selección sería el de la explotación racional del predio. Para ello sólo se mantenían las inhibiciones establecidas por la constitución provincial (que vedaba el acceso a las sociedades mercantiles e instituciones religiosas o militares). 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 y luego de un plazo mínimo de dos años de la toma de posesión, se otorgaría el título traslativo de dominio y la propiedad quedaba sometida al régimen de derecho común. La única restricción 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". También la ley incorporaba la donación para el caso de aquellas tierras invadidas por plagas vegetales y animales.¹⁶

El plan de tareas inmediato del Instituto quedó formalmente definido por el convenio celebrado entre la provincia y el Ministerio de Agricultura de la Nación el 2 de junio de 1972. El mismo puso en práctica el denominado "Operativo Tierras Fiscales Centenario del Chaco" que tenía por finalidad regularizar la ocupación de las tierras en una superficie aproximada de un 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 en áreas marginales. El programa sería financiado con aportes especiales del gobierno nacional.¹⁷

Se trataba sin duda de un proyecto muy ambicioso en un plazo exce-

sivamente breve. De todas formas, a partir de 1972 el proceso de transferencia de tierras al dominio privado adquirió un nuevo ritmo que se mantuvo en los años siguientes pese a los cambios de administración. Además la labor de Instituto en sus comienzos fue criticada porque atendía sobre todo a la celeridad de la adjudicación y no tuvo en cuenta la realización de acciones complementarias que favorecieran el arraigo de los nuevos propietarios. La entrega de los títulos dio lugar a una rápida valorización de los predios que activó el mercado de tierras. Se produjeron numerosos casos de reventa lo que favoreció emigración rural y la concentración de la propiedad.

La tierra pública a principios de la década de 1970

A partir de las medidas adoptadas en 1972 puede decirse que comenzó una nueva etapa en la historia de la tierra en el Chaco caracterizada por la rápida consolidación del dominio privado del suelo. Es interesante por lo tanto evaluar el estado legal de la tierra en el momento en que se iniciaba esta gran transformación.

Cuadro 5. Estado legal de tierra en las colonias agrícolas. 1948-1974 (en ha)

	Superficie	Escriturado	%	Concedido	%	Otros	%	Fiscal	%
1948	1.320.060	108.267	8,2	439.320	33	?	?	776.473	58,8
1974	1.681.176	557.119	33,1	205.082	12	121.422	7,2	797.553	47,5

Fuente: Base de datos del Instituto de Colonización.

Hacia 1974 las propiedades privadas comprendían en conjunto alrededor de 3.700.000 ha, es decir unas 500.000 ha más que en el momento de la provincialización a principios de la década de 1950. En esas dos décadas la labor de regularización de la Dirección de Tierras Provincial se desarrolló sobre todo en las colonias agrícolas. En ellas hacia 1948 el área adjudicada por el Estado representaba cerca del 41% del total, sin embargo, sólo el 8% había pasado definitivamente al dominio privado mientras que el 33% restante correspondía a concesiones que aún estaban en proceso de cumplimiento de las obligaciones de población y, por lo tanto, en una situación legal no totalmente consolidada. Entre 1948 y 1974 el área escriturada aumentó cerca de 450.000 ha, es decir alrededor del 90% de toda la tierra otor-

¹⁶ Boletín Oficial, 21 de enero de 1972; El Territorio 18 de enero de 1972.

¹⁷

gada en propiedad en ese lapso en la provincia. En ese mismo período la superficie ocupada por las colonias agrícolas creció más de 300.000 ha al completarse las mensuras proyectadas durante la etapa territorial y habilitarse tierras aún disponibles en zonas y secciones. Pese a este incremento en 1974 la proporción del área de propiedad particular en las colonias era ya el 33% del total. En contraste, disminuyó en términos absolutos y relativos la zona abarcada por los lotes concedidos, lo que indicaba que se completaron muchos de los expedientes que se iniciaron en la etapa territorial y, posiblemente, que se redujo el lapso de transición al dominio público al privado como resultado de una mayor celeridad en las tramitaciones. De todas formas a tierra fiscal "libre" todavía representaba cerca del 48% del total del área más densamente poblada de la provincia.

Fuera de las colonias agrícolas los cambios en el estado legal avanzaron con mayor lentitud. Hacia 1974 más de 619.000 ha, cerca del 42% de la superficie total de las colonias pastoriles y mixtas, ya estaba transferida al dominio privado. Sin embargo hay que tener en cuenta que 527.000 ha correspondían a ventas realizadas entre 1907 y 1909 en la denominada Colonia Pastoril y sólo el resto a concesiones efectuadas posteriormente. Como

se ha visto, durante la etapa provincial se tomaron medidas para promover la adjudicación de lotes en las colonias pastoriles del oeste aunque en conjunto los resultados fueron limitados.

En las zonas y secciones medidas en el área reservada por la ley 5559 la proporción de tierras fiscales era aún mayor. Si bien estos terrenos no se habían dedicado a la colonización, la mayor parte de las áreas aprovechables estaban ocupadas por explotaciones agrícolas y ganaderas. No obstante, dentro de este sector sólo el 33% de la superficie total estaba adjudicada de alguna forma. Hay que tener en cuenta que poco menos de la mitad de la tierra otorgada correspondía a propiedades particulares o concesiones en venta, el resto se trataba de adjudicaciones de carácter más precario como contratos de arrendamiento y permisos de ocupación.

Finalmente hacia 1974 la inmensa extensión de tierras fiscales no medidas de la zona occidental de la provincia permanecía casi sin alteraciones salvo algunas reservas creadas en la décadas de 1960.

Cuadro 6. Estado legal de la tierra colonias pastoriles, zonas y secciones. Año 1974 (en ha)

	Superficie	Escriturado	%	Concedido	%	Otros	%	Fiscal	%
Colonias pastoriles	1.490.069	619.466	41,6	116.623	7,8	72.215	4,8	882.560	45,8
Zonas y secciones medidas	714.827	54.094	7,6	58.510	8,2	125.173	17,5	477.050	66,7
Zonas sin medir	4.043.398	0	0	0	0	16.465	0,4	4.026.933	99,6

Fuente: base datos del Instituto del Colonización.