

## HISTORIZANDO LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE BOSQUES. LA LEY DE “DEFENSA DE LA RIQUEZA FORESTAL” EN ARGENTINA

Mariana A. Schmidt<sup>1</sup> 

Recibido el 11 de febrero de 2016, aprobado el 11 abril de 2017, actualizado el 19 de diciembre de 2017

DOI: 10.17151/luaz.2018.46.4

### RESUMEN

El artículo tiene por objetivo avanzar en la comprensión de la política de protección de bosques que tiene lugar en Argentina desde mediados de siglo XX. En particular, se detiene en las condiciones de emergencia, debate y sanción de la Ley N° 13.273 de “Defensa de la Riqueza Forestal” aprobada en el año 1948, propuesta legislativa que formó parte del Plan de Gobierno previsto para el primer quinquenio del gobierno peronista que fue presentado en 1946. Para la consecución de los objetivos planteados se emplearon diversidad de materiales y fuentes documentales: colecciones de libros, material legislativo y estadístico, publicaciones de organismos nacionales y/o asociaciones vinculadas a la producción forestal, entre las principales.

Se exponen los antecedentes legales, institucionales y productivos en torno a la actividad forestal desde fines de siglo XIX, para luego avanzar en el contexto político y socioeconómico; las características del proyecto y de los debates y actores que se sucedieron en las disputas por la sanción e implementación de una ley que propendiera a la defensa de la riqueza forestal argentina (explotada y depredada desde décadas previas sin un orden legal y/o institucional específico).

Entre los principales resultados y conclusiones, se afirma que desde fines de siglo XIX las prácticas hegemónicas que delinearon el uso y ocupación del territorio en Argentina no tuvieron en cuenta al bosque en su amplitud y variedad de potencialidades ofrecidas, sino que han estado predominantemente signadas por un patrón de tipo extractivo y cortoplacista que conllevó a su progresiva destrucción, sobreexplotación y degradación, en desmedro de la conservación y regeneración de las masas boscosas. La Ley N° 13.273 se constituyó entonces en un hito en el tratamiento legal de los bosques en el país, no obstante la continuidad de la deforestación y degradación que se registran hasta la actualidad en Argentina.

### PALABRAS CLAVE

Política forestal, Argentina, peronismo, bosques nativos.

## HISTORIZING THE FOREST PROTECTION POLICY. THE FOREST WEALTH DEFENSE ACT IN ARGENTINA

### ABSTRACT

The purpose of this article is to make progress in the understanding of forest protection policies implemented in Argentina since the mid-20th century. In particular it examines the emergency, debate and sanction of Act No. 13,273 of 1948 "Defense of Forest Wealth" approved in 1948 as a legislative proposal part of the Government Plan foreseen for the first quinquennium of the Peronist government which was introduced in 1946. In order to achieve the proposed objectives, a diversity of materials and documentary sources were used including, among others, a collection of books, legislative and statistical sources, and publications by national organizations and/or associations linked to forest production. Legal, institutional and productive antecedents of forest activity since the late 20th century are presented to move forward to the political and socioeconomic context, the characteristics of the project and the debates, and the actors that followed in the disputes for the passing and implementation of a law tending towards the defense of forest wealth in Argentina (for decades exploited and depredated since previous decades under no specific legal and/or institutional order). Among the main findings and conclusions, it is affirmed that, since the end of the 19th century, the hegemonic practices that delineated the use and occupation of the territory in Argentina did not take into account the forest in all its vastness and variety of available potential but have been rather characterized by an extractive and short-term pattern that led to its progressive destruction, overexploitation and degradation at the expense of the conservation and regeneration of forest masses. The 13,273 Act has since then become a milestone in the legal treatment of forests in the country, in spite of the continuous deforestation and degradation of forest masses that can today still be seen in Argentina.

### KEYWORDS

Forest policy; Argentina; Peronism; native forests.

---

### Introducción

La Ley Nacional N° 13.273 de "Defensa de la Riqueza Forestal" sancionada en el año 1948 durante el primer gobierno peronista ha sido señalada como un hito en el tratamiento legal de los bosques en Argentina. Si bien prohibió "la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales", y diversas provincias realizaron avances en cuanto a legislación protectora y planes de manejo, no se logró frenar la deforestación y degradación que para esos años ya avanzaba en amplias regiones del país.

El presente artículo se guía por el objetivo de avanzar en la comprensión de las condiciones de emergencia, debate y sanción de la mencionada ley, propuesta legislativa que formó parte del Plan

de Gobierno previsto para el primer quinquenio del gobierno peronista que fue presentado en el año 1946. Dadas sus características y la complejidad de actores implicados, la problemática de interés ha suscitado una gran variedad y cantidad de documentos, informes y otros materiales de difusión. Para la consecución de los objetivos planteados, hacemos uso de diversidad de fuentes documentales: colecciones de libros, material legislativo y estadístico, publicaciones de organismos nacionales y/o asociaciones vinculadas a la producción forestal, entre las principales.<sup>2</sup>

Se trata de la primer experiencia a nivel nacional de una ley orientada de modo específico a la defensa de las masas boscosas -en el contexto de la destrucción y degradación forestal a causa de la no siempre planificada explotación para su uso como combustible, para la fabricación de durmientes y postes, y principalmente para la elaboración de tanino a partir del quebracho colorado chaqueño- por lo que se vuelve de especial interés para poder explorar las disputas en torno a la definición de la política ambiental nacional.

En primer lugar, exponemos de modo sucinto los antecedentes legales, institucionales y productivos en torno a la actividad forestal en el país desde fines de siglo XIX en adelante. Luego, nos ocupamos de delinear el contexto político y socioeconómico, las características del proyecto y de los debates que se sucedieron en las disputas por la sanción de una normativa tendiente a la defensa de la riqueza forestal argentina. Nos detenemos en los principales proyectos legislativos, así como también en las propuestas de los distintos actores involucrados directa o indirectamente con la actividad forestal y en las discusiones centrales en el seno del Congreso Nacional. En adelante, esbozamos los principales pasos en su implementación, signada por una serie de sucesivos cambios a nivel legal e institucional a lo largo de los años siguientes. Por último, ofrecemos una serie de reflexiones a modo de cierre.

### **Antecedentes legales, institucionales y productivos de la actividad forestal en Argentina**

América del Sur se cuenta entre las regiones del mundo con mayor superficie de bosques nativos. No obstante, sus bosques han sido históricamente sometidos a una explotación y degradación desmedidas, a pesar de que algunos países de modo paulatino fueron dando lugar a legislaciones y políticas orientadas hacia la protección y/o regulación del uso del recurso boscoso (Keipi, 2000; "Problemas forestales", 1948).

En el caso de Argentina, la explotación maderera se consolidó hacia finales del siglo XIX y principios del XX (en especial en los bosques de la provincia de Santa Fe, Santiago del Estero y los por entonces Territorios Nacionales de Chaco y Formosa), asociada a la demanda de maderas duras destinadas a la elaboración de postes y varillas para confeccionar los alambrados de los campos y las vigas para los puentes, construcciones portuarias y obras de infraestructura de la región pampeana, la fabricación de durmientes para la extensión del tendido de la red ferroviaria nacional y la obtención de leña y carbón para su uso como combustible (Cozzo, 1967; Zarrilli, 2008a, 2008b, 2003).

La especie de mayor valor forestal era el quebracho colorado, particularmente la variedad chaqueña, debido a la extrema dureza y durabilidad de su madera. Si bien fue especialmente valorada en el

mercado nacional e internacional para la obtención de taninos, ésta fue destinada a múltiples usos. El ciclo económico vinculado al tanino tuvo su auge entre los años 1880 y 1950, y durante la Primera Guerra Mundial el país se convirtió en el principal productor de este “oro rojo” -así llamado por la coloración de su madera- a nivel mundial. La década de 1930 es señalada como su momento cúlmine: en el año 1931 se exportaron 239.011 Tn de rollizos de quebracho colorado, el 84,8% del consumo mundial de ese año (Almuni, 1946).

Dado este trasfondo productivo, la superficie con bosques en Argentina fue descendiendo paulatinamente al compás del avance de la explotación forestal que en gran medida fue llevada adelante de modo no planificado, traduciéndose en el rápido agotamiento y degradación de los bosques y en la pérdida de su valor comercial y ambiental. Así las cosas, el reclamo acerca de la urgencia de contar con un mapa forestal y de elaborar estadísticas en torno a los recursos forestales puede ser encontrado en múltiples documentos e informes de la época, entradas las primeras décadas del siglo XX (Alcoba, 1940; Devoto, 1935; Madueño, 1942; Ruiz, 1928).

Se estima que en el siglo XIX, en el territorio que hoy es Argentina habían alrededor de 160.000.000 Ha de bosques, selvas y montes (el 30% de su superficie continental) (Zarrilli, 2008a). La única información existente acerca de la superficie forestal en el país y para cada provincia para la época había sido consignada en un proyecto de ley forestal presentado en la Cámara de Diputados en el año 1915: 1.067.700 km<sup>2</sup> (106.888.400 Ha) con vocación forestal (sobre una superficie total de 2.949.300 km<sup>2</sup>, el 38,6% del territorio argentino). Las provincias y/o territorios con mayor proporción de bosques en relación a sus superficies totales eran Córdoba, Salta, Santiago del Estero, la Rioja, Chaco y Misiones (todas por encima del 80 %). Se estimaba que en treinta años quedaría reducida a 508.400 km<sup>2</sup> (50.840.000 Ha), al ser sustituidas por el avance de la agricultura y la ganadería, por la explotación intensiva de los bosques y al ser afectadas por incendios (Devoto, 1935). El Censo Nacional Agropecuario del año 1937 ofreció el primer antecedente sobre la superficie efectiva de bosques en Argentina: 37.535.308 Ha (cerca de un tercio de la superficie estimada un siglo antes).

Un reclamo reiterado entonces era la necesidad de contar con una legislación forestal federal. Al respecto, el punto de inicio ha sido asignado al Decreto N° 11.266 del año 1879, aprobado por medio de la Ley Nacional N° 1.054 en 1880. A partir de 1903, el régimen forestal nacional pasó a estar contenido en la Ley de “Tierras y Yerbales” N° 4.167. En 1927, la cuantiosa reglamentación sucesiva fue volcada en el Reglamento de la Dirección General de Tierras aprobado por el Decreto N° 9.862, en el que se incluyeron las disposiciones vigentes y otras nuevas en materia de tierra pública, bosques y yerbales. Desde entonces se continuaron dictando numerosos decretos, resoluciones y disposiciones que lo modificaron y/o ampliaron. Hasta avanzada la década de 1940, el régimen forestal nacional emanaba de estas leyes y reglamentaciones, y el país carecía de un cuerpo legal dedicado de modo exclusivo al patrimonio forestal.<sup>3</sup>

No obstante, a lo largo de esos años, numerosos proyectos habían sido elaborados y puestos en consideración para su tratamiento y sanción. Fue a partir de la década de 1930 que comenzó un movimiento más dinámico en torno a la materia forestal (tanto a nivel legislativo como institucional): en 1936 fue creada la Comisión Consultiva Nacional de Bosques con el objeto de preparar un anteproyecto de ley, que fue elevado al ministro de agricultura en el año 1937. En 1938 esta

iniciativa entró a la Cámara de Diputados luego de sufrir una serie de modificaciones, sin recibir tratamiento; cuatro años más tarde, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) presentó ante el Congreso Nacional un nuevo proyecto, que tampoco fue tratado y en el año 1944, el ministro de agricultura encomendó a la Dirección Forestal la redacción de un proyecto de ley forestal. Todos estos sucesivos proyectos fueron motivo de consulta y se constituyeron en la base para la propuesta legislativa que nos ocupa.<sup>4</sup>

En lo que respecta al nivel institucional, en el año 1898 había sido creado el Ministerio de Agricultura de la Nación, incluyéndose en sus tareas las correspondientes al régimen y dirección de los bosques nacionales y el fomento de ellos en las provincias, llevando a cabo la administración de los bosques fiscales por medio de la Dirección de Tierras. En sus inicios, hacia 1911, existió allí una sección de Bosques y Yerbales y en el año 1932 fue creada la Sección Técnica de Bosques. Además de la División de Bosques (nombre que tomó la Sección Técnica a partir de 1939) en la cartera de agricultura, existían un sinnúmero de dependencias y secciones en otras áreas ministeriales que directa o indirectamente atendían la cuestión forestal.<sup>5</sup> En este marco, la necesidad de creación de “un organismo único que entienda de por sí en todo lo relacionado en materia forestal” (FGCIR, 1942, p. 7) ya era señalada por múltiples actores. En el año 1943 se creó la Dirección Forestal, “el primer organismo independiente y exclusivo para todo lo que fueran asuntos forestales” (Cozzo, 1967, p. 211).

Se hacía ineludible entonces la sanción de una ley orgánica que atendiera la materia en toda su magnitud, una ley federal que diera una solución integral y respondiera a un plan único: “una legislación acertada es lo único que puede salvarnos de la ‘calvicie’ arbórea que afecta al país” (Almuni, 1946, p. 146). Entre los principales motivos que justificaban esa necesidad se contaban: el valor ambiental y social de los bosques, la importancia económica de la industria forestal (maderera, papelera, productos químicos, etc.), la defensa nacional y la necesidad de una industrialización racional de las maderas a través de una explotación integral y científica de los bosques, en contraposición a la explotación “librada a la iniciativa particular, generalmente voraz y desconsiderada” (Alcoba, 1940, p. 9).

### **Defensa de los bosques como objetivo del Primer Plan Quinquenal del peronismo**

El análisis del trasfondo político y económico de emergencia del debate en torno a la ley de defensa de la riqueza forestal no debe dejar de ser enmarcado a nivel internacional, en el desenvolvimiento y finalización de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). La producción forestal en el país se vio incrementada en el contexto bélico como consecuencia de la falta de suministros de combustibles minerales, que fueron suplidos por la leña y el carbón vegetal, y por la necesidad de taninos para el curtido del cuero. En sintonía con la época, se auguraba que los árboles eran “los pulmones de los Estados y una de sus mayores riquezas; los que deseen ocupar un puesto privilegiado en el concierto mundial de potencias deben poseerlos en gran cantidad y de buena calidad” (Almuni, 1946, p. 39).<sup>6</sup>

A nivel nacional debe contextualizarse en el gobierno militar que asumió el 4 de junio de 1943, la llamada “Revolución de junio”, que derrocó al gobierno de Ramón Castillo finalizando el ciclo de la

“restauración conservadora” iniciada en 1930 tras el derrocamiento del presidente Hipólito Yrigoyen. Desde entonces, Argentina entraría en un “nuevo ciclo político destinado a producir transformaciones de amplio y duradero impacto en los equilibrios políticos y sociales del país” (Torre, 2009, p. 194) y que llevaría a la emergencia y ascenso de la figura del coronel Juan Domingo Perón, consolidada luego de los acontecimientos del 17 de octubre de 1945 y su posterior candidatura y asunción presidencial, el día 4 de junio de 1946.<sup>7</sup>

De acuerdo con Torre (2009), al finalizar la Segunda Guerra Mundial el país se encontraba libre de deuda externa, con importantes reservas de divisas, una gran demanda y altos precios para sus exportaciones de alimentos y una industria en crecimiento. Este fue el marco que generó las condiciones de posibilidad para las decisiones de la política económica del gobierno peronista, que quedó plasmada en el programa implementado en 1946, guiado por la expansión del gasto público y un mayor papel del Estado en la producción y servicios públicos a través de una política de nacionalizaciones (intervencionismo estatal); la distribución más equitativa del ingreso nacional (justicia social) y el paulatino montaje de un régimen de incentivos que buscó premiar las actividades orientadas al mercado interno y desestimular la producción destinada al mercado internacional (sustitución de importaciones).

La elaboración del Plan de Gobierno previsto para el ciclo 1947-1951 -el “Primer Plan Quinquenal”- había sido encomendada a la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, ex Consejo de Posguerra: primer organismo argentino de planificación constituido en mayo de 1944 por iniciativa de Perón con la tarea de preparar un programa económico que afrontara a nivel nacional las consecuencias del fin del conflicto bélico mundial. Incluía medidas tendientes a la reorganización administrativa, judicial y educacional, siendo uno de sus principales objetivos la promoción de la industrialización del país. Se trataba de un Plan de Realizaciones e Inversiones para el quinquenio, donde se detallaban gráficamente los proyectos de obras públicas a realizarse y se presentaban las propuestas de veintisiete iniciativas legislativas que serían sometidas a la aprobación del Congreso Nacional. Entre ellas, la defensa de la riqueza forestal.

El proyecto de ley forestal fue incluido dentro del Capítulo V, titulado “Producción”. De este modo, no sólo se proponía la intervención del Estado en pos de la protección y/o defensa de los bosques, sino también para la regulación de su explotación. El rubro forestal estaba especialmente referido a lo atinente al fomento de la industria nacional: materias primas y productos semielaborados -extractos curtientes, maderas semielaboradas, de todas clases, y derivados de la destilación de las maderas de origen forestal. Se afirmaba allí que:

La extensión territorial de la República y las condiciones favorables de su suelo y subsuelo, permiten obtener en abundancia las materias primas de origen agropecuario y mineral para ***orientar la estructura industrial del país, a fin de que los productos argentinos excedentes salgan con el mayor y mejor grado de elaboración, lo que representará un aumento de trabajo y de riqueza para la Nación.***

En tal sentido el país debe organizarse para evitar en lo posible, que los productos primarios del mismo salgan como materia sin elaborar y vuelvan después en forma de productos

manufacturados que dejan el trabajo y el beneficio en el exterior. (Secretaría Técnica, 1946, p. 407, destacados propios<sup>8</sup>)

El Primer Plan Quinquenal fue presentado por el presidente Perón y el Secretario Técnico de la Presidencia en octubre de 1946. Con respecto al proyecto forestal propuesto, se señaló su “inegable trascendencia para la economía argentina” (VT, 1946, p. 195) y la importancia de dotar al país de una legislación eficiente para la defensa del patrimonio forestal de la nación, “que desde hace años reclaman vitales intereses nacionales” (VT, 1946, p. 195).<sup>9</sup> Se alegaba entonces que

Si hay muestra palpable del grado de cultura y prosperidad de un país, en sin duda la medida del interés que al mismo le merezca su riqueza forestal y el aprovechamiento ordenado de su riqueza. La máxima inserta, condensa las aspiraciones de la Argentina en tal materia y es su actual gobierno el que quiere legar a la Nación la primera ordenación forestal completa para convertir tan preclaros conceptos en realidad, mediante un proyecto de ley que sirva de instrumento para realizar plenamente las aspiraciones nacionales en cuanto se refiere al aprovechamiento de sus bosques. (VT, 1946, p. 194)

El valor estratégico de los bosques no estaba sólo asociado a su importancia en términos ambientales (influencia higiénica, importancia estética, función reguladora en aguas subterráneas y torrentes, defensa de los suelos contra la erosión y acción morigeradora sobre los vientos, etc.), sino principalmente por la indiscutible función social que éstos estaban llamados a cumplir en virtud de “su trascendente significado como fuente de trabajo y de recursos en la economía de todas las naciones” (VT, 1946, p. 195). En el caso argentino, se afirmaba que si bien la industria forestal al momento no había sido técnicamente aprovechada en toda su extensión y posibilidades, significaba

Dentro de la actividad industrial un movimiento anual de 1.500.000.000 de pesos; la simple mención de tan importante valor bastaría para justificar la atención que el Poder Ejecutivo ha prestado a este problema, si no se repara en que, fuera de sus aspectos intrínsecos, el mismo involucra la ***solución natural y adecuada de la ocupación permanente de millares de familias del campo argentino que van a encontrar en esta iniciativa la mejor garantía y resguardo de sus actividades ordinarias y la estabilidad y permanencia de naturales fuentes de recursos y trabajos***. Bien podrá ver Vuestra Honorabilidad cómo el proyecto que se somete a su consideración ofrece una perspectiva social de innegable trascendencia.

Solamente en maderas tánicas -virtual monopolio argentino- el Estado posee una riqueza muy considerable, pese a su arbitraria e inconsulta explotación. Su industrialización anual reporta al país varias decenas de millones de pesos, sin subestimar por ello la importancia de otras especies, tanto de los bosques del Sur como de los del Norte, apropiadas para la producción de celulosa destinada a la fabricación de plásticos y papel de diario, maderas compensadas, maderas de obra, combustible, etc.

La importancia de semejante riqueza hace impostergable procurar su adecuada vigilancia y racional explotación, a fin de evitar su destrucción sea por el fuego o por el despilfarro que importa el aprovechamiento abusivo de los árboles, el uso inapropiado de las maderas o

también lo que no es menos lamentable, la degradación de los bosques como consecuencia de su falta de explotación. (VT, 1946, p. 195, d/p)

A modo de cierre provisorio, es importante señalar que el Plan de Gobierno no fue considerado en forma conjunta y que los distintos proyectos de ley fueron tratados en forma paulatina en los años siguientes. Del total, quince resultaron aprobados y los restantes no lograron ser considerados o sus proposiciones pasaron a formar parte de otras leyes (Falivene y Dalbosco, 2007). Detengámonos en el proyecto de ley que nos ocupa, cuyos debates en el seno del Congreso Nacional comenzaron en 1947, un año más tarde de la presentación del Plan de Gobierno.

### **Debate legislativo, sanción de la ley y primeros pasos en la implementación del régimen forestal federal**

El proyecto de ley plasmado en el Plan Quinquenal tenía como objetivo declarar de interés público la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques en Argentina (no sólo de los bosques fiscales, sino de todos los bosques del país, públicos y/o privados). Las provincias debían adherirse al régimen de la ley nacional, en su articulado se proponía también una definición y clasificación de los bosques, se fijaba la conformación de un Fondo Forestal y la creación de un órgano de aplicación de la ley. Una vez ingresado al debate legislativo, el proyecto fue sujeto a supresiones, agregados, reformas y modificaciones, tanto en el seno de la Cámara de Diputados como en el Senado.

En ambos casos, las comisiones encargadas de su análisis y revisión (la Comisión Especial Maderera y de Reforestación en la Cámara de Senadores y la Comisión de Legislación Agraria en Diputados) elaboraron extensos informes, para los cuales participaron y/o fueron consultados todos los sectores vinculados directa o indirectamente con la cuestión forestal -entidades ligadas a la industria forestal; técnicos, profesores y especialistas en la materia; reparticiones públicas (Ministerios de Agricultura, de Guerra y de Marina, Administración General de Vialidad Nacional, Administración General de Parques Nacionales y Turismo, Banco de la Nación Argentina, etc.); universidades nacionales; gobiernos provinciales y de territorios nacionales; por citar los principales-, en los que se dejaron asentados los antecedentes del régimen forestal a nivel mundial, nacional y provincial, referencias a la estadística forestal existente y una caracterización de la industria forestal del país, entre los principales puntos.<sup>10</sup>

Finalmente, la Ley Nacional N° 13.273 de “Defensa de la Riqueza Forestal” fue sancionada el 25 de septiembre de 1948, tras la “injustificada demora” (VTD, 1948, p. 4092) del Senado en tratar el proyecto de ley aprobado por Diputados un año antes. La legislación aprobada estaba comprendida por un total de 87 artículos agrupados en once capítulos.<sup>11</sup>

Entre las definiciones de mayor importancia se encuentra la declaración de interés público de la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques contenida en el primer artículo, quedando sometido a las restricciones y limitaciones de la ley el ejercicio de los derechos sobre los bosques y tierras forestales de propiedad privada o pública, sus frutos y productos (tanto los bosques y tierras forestales ubicados en jurisdicción federal como aquellos ubicados en las provincias que se acogieran a la misma). Asimismo, en los artículos N° 13 y 14 se dejaba asentada la prohibición de la

devastación de bosques y tierras forestales así como la utilización irracional de productos forestales, y se apuntaba a que los propietarios, arrendatarios, usufructuarios o poseedores de cualquier título de bosques no pudieran iniciar trabajos de explotación de los mismos sin la conformidad de la autoridad forestal competente, la cual se debía solicitar acompañada de un plan de trabajo (plan dasocrático).<sup>12</sup>

En el marco de la sanción de esta ley se pueden destacar una serie de debates centrales que, para fines expositivos, se agruparon en tres ejes: 1) la defensa de los intereses nacionales ante la voracidad de la explotación a cargo de los privados; 2) la función ambiental, social y económica de los bosques; y 3) aquellas cuestiones relativas a los arreglos institucionales y administrativos tendientes a la implementación y cumplimiento de los objetivos de la ley.<sup>13</sup>

En primer lugar, uno de los pilares sobre los cuales se justificó la importancia de legislar en torno a la riqueza forestal se apoyó en la apelación a la defensa de los intereses nacionales, al fomento de la producción forestal nacional y a la necesidad de poner freno a la explotación desmedida de los bosques y los estragos que los intereses particulares (en su mayor parte compañías extranjeras) habían ocasionado hasta el momento sobre el patrimonio forestal. Señalaba un legislador durante los debates en el Congreso de la Nación:

Si bien nos hemos llenado la boca de adjetivos admirativos sobre nuestra riqueza forestal, la verdad es que ella es, potencial y discriminatoriamente, casi desconocida; lo cierto es que la hemos despilfarrado con el criterio o el pensamiento de que sería inagotable; pero **cuando la madera ha tenido un precio regular, se ha talado, cortado y herido al árbol despiadadamente, con la premura de hacerlo leña, para convertir la leña en dinero, empobreciendo vastas zonas del interior, transformándolas en desiertos, sin labrar la tierra desarbolada ni reponer las especies destruidas, en el loco y pernicioso afán de atender al negocio inmediato**, sin reflexionar en que muchas especies son harto generosas y se reproducen a los tres, cuatro o cinco años y lo que es más triste, olvidando que plantar árboles es sembrar para el porvenir y que si ellos no pueden alcanzar a darnos su sombra generosa, esa sombra servirá a nuestros descendientes y a los hijos de nuestros hijos. (VTS, 1948, p. 2226, d/p)

El informe presentado por la Comisión en la Cámara de Diputados en el marco del tratamiento del proyecto legislativo apuntaba a que el régimen forestal previo se había caracterizado por una situación en la que prevaleció “más el propósito de defensa, por parte del Estado, contra la avidez de los particulares, que el de favorecer la ordenación y ampliación de los bosques del país” (VTD, 1947, p. 475). Se argumentaba que hasta entonces había existido “el temor de lesionar intereses particulares, por aquello de lo intangible y absoluto del derecho de propiedad” (VTD, 1947, p. 475), y se afirmaba que en el aspecto forestal la legislación debía ser orientada “en un sentido superior al interés individual” (VTD, 1947, p. 475). En su alocución, el miembro informante de la Comisión dejaba constancia de que a través del proyecto de ley:

Se establece, es cierto, limitaciones al derecho de propiedad de ciertas tierras de aptitud forestal y limitaciones a la libre disposición de los bosques; y además, control de los

productos extraídos. Pero es que ***ya es teoría en desuso la de la propiedad ilimitada.... La defensa de la colectividad impone el respeto del individuo a ciertas normas comunes. Creo que las mismas limitaciones impuestas a la libre disposición de los bosques redundará en beneficio del mismo propietario al preservar su riqueza de su ignorancia o imprevisión.*** (VTD, 1947, p. 509, d/p)

Los actores ligados a la producción forestal no dejaron de presentar sus alegatos en este contexto. Acerca de las "culpas del obrajero", la Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal desplegaba sus descargos y señalaba que

Toda vez que se toca el tema de la industria forestal, es de rigor hacer referencia a la explotación irracional de los bosques argentinos y su permanente devastación, de todo lo cual se responsabiliza al obrajero. Y si el problema que se considera es el de la defensa legal de la riqueza arbórea, no falta la voz que acuse y quiera hacer recaer sobre los hombros del productor toda la culpabilidad sobre el inadecuado sistema de explotación.

Es decir: se pretende imputar al obrajero cuanto de criticable se encuentra, sin reconocer que, pese a la forma rutinaria –y hasta primitiva si se quiere- de explotación, ese gremio tiene algún derecho a la consideración por haber dado vida a muchas poblaciones en las más apartadas zonas, merced a su actividad; por haber contribuido a dotar de recursos a provincias en que la mayor entrada la constituye el aporte de la industria forestal; mantener la actividad de la gran industria del país y ayudar al notable acrecentamiento que ha experimentado en los últimos años, precisamente en una época en que la falta de combustibles foráneos hubiera causado una paralización funesta por todo concepto; posibilitar a las fábricas de electricidad a continuar suministrando luz y energía; ayudar a que siguieran marchando los ferrocarriles, amenazados también en su movimiento; asegurar trabajo a ciento cincuenta mil obreros, que, con sus familias, forman importante núcleo de la población del interior (...).

En un país como el nuestro, con extensísima área boscosa pero que no hay quien hasta hoy la estime siquiera aproximadamente por carencia total de censos; en que tampoco existe una clasificación completa de buena parte de sus maderas; que no cuenta con el suficiente número de especializados oficiales que orienten, ***mal puede pedirse orden y cultura industrial a los particulares que hacen lo que pueden.*** (FAAPIF, 1948, p. 6-8, d/p)

Se trataba de una multiplicidad de actores e intereses en juego, particularmente entre los intereses públicos y los intereses privados, que generaron importantes debates y discusiones en torno al derecho del Estado de disponer de la propiedad privada en función del bien común. De acuerdo con Zarrilli (2003), la Ley N° 13.273 en su articulado estableció pautas que cambiaban (si bien de modo matizado) la interpretación tradicional que el derecho argentino había tenido sobre la propiedad privada -en particular, la referida a la visión de un derecho absoluto por parte de los propietarios individuales-. Específicamente, la aparición de un concepto diferente de propiedad privada puede vislumbrarse en una serie de artículos: en el ya mencionado artículo N° 1; en el N° 2, al declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación a los bosques protectores y/o permanentes; en el N° 13, al

prohibir la devastación de bosques y la utilización irracional de sus productos; y en el N° 34, al declarar como inalienables los bosques que formaran el dominio privado del Estado, entre otros.<sup>14</sup>

También se trataba de conciliar la tensión entre la producción (la realización de las potencialidades productivas ofrecidas por el recurso boscoso) y la protección de los bosques, su regeneración y/o ampliación. Como lo resumiera el legislador antes mencionado en la Cámara de Diputados:

Son enormes los intereses en juego, tanto de orden público como privado. Nosotros debemos contemplar todos ellos, debemos pesarlos y respetarlos; procurar salvar los segundos, pero dar preeminencia a los primeros; debemos cuidar el futuro, pero realizar el presente. De allí que el planteamiento debe ser amplio, partiendo de la imprescindible obligación de salvar los restos de nuestra riqueza forestal y acrecentar y mejorar los bosques del país. Deben contemplarse problemas de orden institucional, para evitar un atropello contra el federalismo, y observar los problemas económicos para mantener el trabajo de un gran sector de población y la equitativa ganancia de los capitales invertidos en industrias vinculadas a productos forestales. (VTD, 1947, p. 508)

Una de las regulaciones impuestas por la ley para hacer frente a la utilización desmedida y sin control del recurso boscoso fue, como anticipamos, la obligación de presentar un plan de trabajo previo a toda explotación. En los estudios dasocráticos se debía evaluar la composición del bosque a explotar, la riqueza maderera aprovechable, el tipo de corta (limpieza, selectiva, de transformación) y el reordenamiento general de la masa boscosa, entre otros, y se debía establecer el plan de corta anual (en superficie y volumen) durante los primeros diez años, que sería evaluado y aprobado por la autoridad correspondiente. Ahora bien, se ha señalado que para la elaboración de estos planes se tomó como ejemplo el caso europeo, con ambientes y tipos forestales muy distintos al argentino, por lo que “así trasplantadas, estas normas de ordenación forestal resultaron intempestivas, por lo común irreales” (Cozzo, 1967, p. 109), en particular para los bosques subtropicales del norte. Así las cosas, la obligatoriedad de presentación de estos planes fue uno de los puntos que desencadenó las mayores críticas, no sólo por constituirse en una “traba” para la actividad privada, sino también porque permitió el florecimiento de procesos administrativos irregulares en torno a la evaluación y seguimiento de estos planes a largo plazo (Cozzo, 1967).

En segundo término, otro aspecto de los debates parlamentarios giró en torno a la necesidad de defender, mejorar y ampliar los bosques en virtud de su probada función ambiental, social y económica. Argumentaba un legislador que

***La múltiple misión del árbol***, como suministrador de materias primas para diversas e importantes industrias, como protector del suelo contra la erosión, como fijador de médanos, como defensor de corrientes de agua, como factor climatológico, como elemento decorativo y embellecedor y hasta como instrumento utilizable en diversos aspectos de la defensa nacional, de esa función, que en un país como el nuestro puede ser la base primaria de nuestra economía, ***ha sido despreciada hasta ahora, mejor dicho, ignorada***. (VTS, 1948, p. 2226, d/p)

Aún más, se apelaba no sólo a la importancia técnica y/o jurídica de la discusión sino que también se avanzaba en la valoración del árbol y del bosque como instrumentos de belleza en el aspecto sentimental. Al respecto, pueden encontrarse alusiones a las cuestiones morales y emotivas que suscitan los bosques, así como también son recurrentes las referencias a las “enseñanzas de nuestros grandes propulsores” (VTD, 1948, p. 4094) y a la importancia “civilizadora” de los árboles:

Quien haya recorrido el país advierte la diferencia al pasar de una provincia a otra y en las llanuras santafecinas, por ejemplo, las interminables hileras de paraísos y la mancha continua de los montes que señalan las aguadas o los reparos para el ganado, constituyen una nota hermosa, que denuncia prosperidad, trabajo y eficiencia. Las interminables carreteras argentinas, huérfanas de arboleda en la mayor parte de su extensión, demuestran **nuestro atraso en ese sentido, nuestro imperdonable descuido en un aspecto esencial de la cultura económica de un país y las palabras de Sarmiento, que llamaba al árbol, instrumento tan civilizador como un silabario, resuenan en mis oídos como un reproche, que la certeza de la sanción de esta ley aminora.** (VTS, 1948, p. 2227, d/p)

Principalmente se insistía en la función económica que los bosques estaban llamados a cumplir como riqueza y fuente de recursos, bajo la premisa del árbol como elemento de prosperidad material (de allí la importancia social de la ley). Ya en el mensaje del PEN anunciando el Plan Quinquenal se había augurado que con la aplicación de la ley forestal se apostaba a lograr “el bienestar de grandes sectores del país, se acrecienten fuentes esenciales de riqueza y se estimulen el correcto, incesante y progresivo aprovechamiento de los bosques y maderas argentinas” (VT, 1946, p. 196-197). Ese mismo año en una publicación de la Dirección Forestal se destaca que además de los productos normales (rollizos, durmientes, postes, leña) los bosques daban origen a poderosas industrias para la elaboración de la madera y sus múltiples y valiosas aplicaciones, las cuales “necesitan el empleo y trabajo de millares de hombres, mujeres y niños, con lo cual se resuelven problemas sociales y económicos de importancia” (Constantino, 1946, p. 4).

En el informe presentado por la Comisión de Legislación Agraria en la Cámara de Diputados se presentaba una estimación del valor de los bosques en los territorios nacionales y las provincias, no sólo en términos de superficie (un total de 48.570.000 Ha para el conjunto del país), sino también cuantificando su valor monetario.<sup>15</sup> No se trataba sólo de la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques, sino también de su utilización, teniendo la ley un objetivo bien orientado a la producción y uso de los recursos forestales existentes (bajo una explotación racional). Lo dejaba asentado un diputado en su alocución:

La República Argentina necesita madera para construcciones, envases para sus productos agropecuarios, tanino, pasta para papel, compensados, leña y carbón vegetal en cantidades cada vez más importantes. **La concreción de este gran volumen de materia prima es perfectamente realizable en el país, y frente al déficit mundial de maderas y la opinión de las organizaciones específicas mundiales, nada justifica la demora en iniciar los trabajos pertinentes.** (VTD, 1948, p. 4095, d/p)

En esta línea, en el Segundo Plan Quinquenal elaborado para la presidencia de Perón iniciada en el año 1952, la acción forestal también se incluyó bajo el capítulo destinado a la acción económica, teniendo como objetivo “el autoabastecimiento de la madera que necesite, asegurando, al mismo tiempo, la estabilidad y la evolución de una sólida economía forestal” (Subsecretaría de Informaciones, 1953, p. 195). Se destacaba que en el país,

Antes del gobierno del general Perón, profundamente defensivo del patrimonio nacional, se llevó a cabo un verdadero saqueo en las regiones forestales; se talaron bosques inmensos –particularmente en el Norte-, sin reforestar esas zonas. Obra de codicia y no de patriotismo. Entonces no importaba que grandes extensiones quedaran desposeídas de su riqueza. Pero felizmente el general Perón, en su 2º Plan Quinquenal, expone categóricamente el propósito de repoblar de árboles el país y de incrementar una economía forestal que será importantísima, pues ya se descuenta el aporte valioso de todos los argentinos. Porque no sólo se trata de plantar árboles, sino también de cuidarlos, y esto está al alcance de todos. Ahora bien, el bosque es comparable a un pueblo: si está debidamente organizado según su medio, su rendimiento será mayor. Al igual que un pueblo, esa masa arbórea tiene enemigos que conspiran contra su natural y victorioso crecimiento; estos enemigos –a veces invisibles como los opositores a toda causa digna- también están organizados, y de ahí emana su fuerza. Son las plagas, que es menester combatir estratégicamente. (Subsecretaría de Informaciones, 1953, p. 6-7)

De acuerdo con este Plan, los beneficios derivados de una organizada y continua acción destinada al engrandecimiento de los bosques nacionales eran diversos e incalculables (madera, materias medicinales, curtientes y colorantes, además de los beneficios ambientales). En este orden de cosas, contabilizaba que se necesitarían 660.000 Ha más de árboles: 300.000 para producción de tanino, 170.000 para aserrado y compensado, 60.000 para elaboración de papel, y lo restante para fabricación de envases, durmientes, postes telegráficos y telefónicos y protección de campos. La ya sancionada Ley N° 13.273 era la norma gracias a la cual se podría “asegurar la perpetuidad del bosque, su integral aprovechamiento, el uso más conveniente de la materia prima que proporcione, la protección del patrimonio forestal y su engrandecimiento” (1953, p. 9). No obstante, ya para estos años la bonanza económica del comercio exterior había culminado: en el año 1949 se invirtió el signo favorable de los términos de intercambio y en ese marco el gobierno decidió una nueva estrategia económica que privilegió la estabilidad sobre la expansión, la agricultura sobre la industria, la iniciativa privada y el capital extranjero sobre el crecimiento del sector público (Torre, 2009).<sup>16</sup>

Tercero y último, la otra serie de discusiones medulares giraron en torno a la creación del organismo de aplicación de la ley, el mecanismo de adhesión al régimen forestal, la constitución del Fondo forestal y la modalidad de financiamiento.

Con relación al vínculo entre la nación y las provincias, no dejemos de mencionar las históricas tensiones entre el federalismo y el centralismo, que cobran especial relevancia cuando al usufructo y apropiación de los “recursos naturales” se refiere. Ya Alcoba advertía que

Existe una especie de fetichismo, sin duda más teórico que práctico, por la integridad de los **poderes no delegados** y cuyo ejercicio reclaman ardorosamente las provincias cada vez que temen la posibilidad de un avance del poder federal. Pero ocurre, muy a menudo, que las provincias no ejercen esos poderes y que sólo se acuerdan de ellos cuando creen que pueden serles arrebatados. De tal manera, el desenvolvimiento de muchas instituciones e iniciativas se ve coartado: las provincias no hacen ni dejan hacer. Frente a esta situación - y aún prescindiendo de ella- creo que puede sostenerse jurídicamente y sin violar los preceptos constitucionales que la legislación de los bosques deber ser general porque su magnitud indica que el gobierno nacional es el único habilitado para regir esta materia, en forma de no comprometer la riqueza silvícola ni acarrear consecuencias perjudiciales para el futuro económico del país. (1940, p. 21, destacados en el original)

La ley convocaba a las jurisdicciones provinciales a adherirse al régimen forestal nacional, bajo la premisa de que era “necesario incitar a las provincias a la defensa de los bosques, evitando que continúe el sistema actual de tratamiento, en el que sólo se toma al bosque como fuente de entrada fiscal” (VTD, 1947, p. 509). El acogimiento voluntario traería beneficios (ayuda federal, supervisión y asesoramiento técnico, crédito agrario, etc.) y obligaciones (creación de un organismo y un fondo provincial de bosques, hacer extensivo a la jurisdicción provincial el régimen forestal federal y aceptar el contralor de la autoridad forestal federal de su cumplimiento, coordinar las funciones y servicios provinciales con la autoridad forestal federal, etc.).

Durante los debates, el proyecto fue objeto de críticas por proponer un régimen forestal que no hacía mayores distinciones entre las diferentes características de los bosques en las distintas regiones del país: “no se concibe el mismo tratamiento para los quebrachales de Salta y Santiago del Estero que para los palmares de Entre Ríos; para los bosques de Misiones y para los pinares de Chubut” (VTD, 1948, p. 4094). A modo de ejemplo, en el debate de Diputados en el que se sancionó la ley, un legislador representante de la provincia de Santiago del Estero hizo alusión a su discrepancia con la aprobación de la misma: “entre la libertad edénica de que se gozaba en este género de actividades y un régimen de intervencionismo fiscal exagerado, la ley opta por este último sistema sin buscar el justo medio que sirva para la evolución de un estado a otro” (VTD, 1948, p. 4095). Más allá de estos debates, en el año 1971 ya habían adherido al régimen de la ley todas las jurisdicciones.

Con respecto al financiamiento, en el artículo N° 47 se da creación a un Fondo forestal de carácter acumulativo, con el fin exclusivo de costear los gastos que demandara el cumplimiento de la ley e integrado con una serie de recursos provenientes de distintas fuentes ligadas a la actividad forestal. En adición, se autorizó al PEN para entregar al Ministerio de Agricultura una serie de montos con destino a la forestación y reforestación de la República, a la ejecución de un mapa forestal y a los efectos de iniciar el inmediato cumplimiento de las disposiciones de la ley.

En relación con el órgano de aplicación, se auguraba que el mismo estaba llamado a ser “una de las más importantes reparticiones del país, tal vez no por el número de empleados, sino por la importancia y utilidad de los servicios que está llamada a desempeñar” (VTD, 1947, p. 510). Tras una serie de debates acerca de la naturaleza del organismo y de su emplazamiento geográfico, se

decidió que el cumplimiento integral de la ley estaría a cargo del PEN, por intermedio de la Administración Nacional de Bosques (ANB) que era creada como dependencia del Ministerio de Agricultura de la Nación y estaría integrada por un administrador general, un Consejo de Administración y por los demás órganos, funcionarios y agentes que requirieran los servicios forestales. Se creaba también una Comisión Nacional de Bosques de carácter honorario, con sede en la Capital Federal y compuesta por un delegado por cada provincia adherida al régimen de la ley y representantes de distintos organismos vinculados a la actividad forestal.

Entre las acciones llevadas a cabo por la ANB pueden destacarse la instauración del principio dasonómico de “ordenación de bosques”; la implementación del crédito forestal; la creación de una red de viveros forestales; la realización de plantaciones experimentales, investigaciones sobre ecología y mejoramiento de especies; y la creación de un servicio de estadística forestal y de una biblioteca especializada. En el año 1956, con la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), se incluyeron entre sus objetivos la investigación en mejoramiento genético de las especies forestales. En el año 1968, la ANB se transformó en Servicio Forestal Nacional y en 1969 pasó a denominarse Servicio Nacional Forestal (SAyDS, 2005).

En el año 1973, por medio de la Ley Nacional N° 20.531 fue creado el Instituto Forestal Nacional (IFONA) en jurisdicción del Ministerio de Economía, como organismo autárquico. Tiempo más tarde, durante la década de 1990 y bajo la presidencia de Carlos Menem, por medio del Decreto N° 2.284 del año 1991 se procedió a la disolución de las instituciones que habían regulado la actividad agropecuaria en el país (entre ellos: la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes y el IFONA).<sup>17</sup>

Esta norma de “Desregulación Económica” suprimió una serie de artículos de la Ley N° 13.273. En particular, dejó sin efecto el artículo N° 1° de la Ley N° 20.531 (que había reemplazado al artículo N° 1 de la Ley N° 13.273). Como anticipamos, en el mismo se declaraba de interés público la defensa, regeneración, mejoramiento y ampliación de los bosques, así como la promoción del desarrollo e integración adecuada de la industria forestal, y se apuntaba que el ejercicio de los derechos sobre los bosques y tierras forestales de propiedad privada o pública, sus frutos y productos, quedaría sometido así a las restricciones establecidas en esa ley.

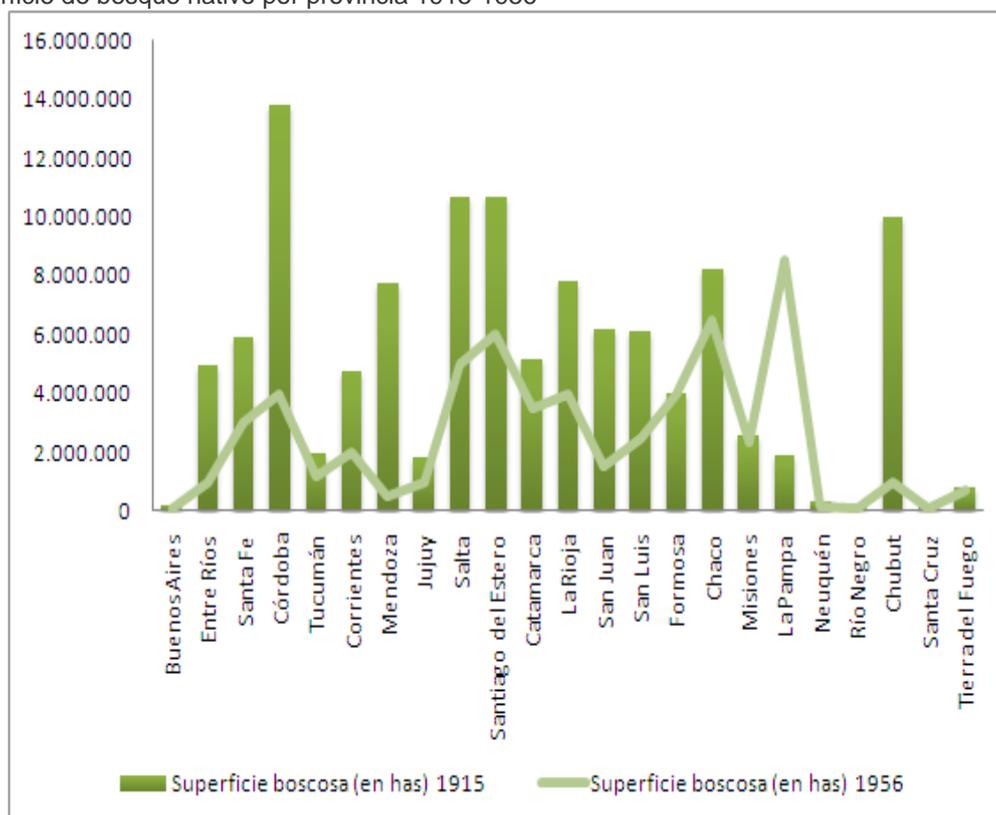
En los años posteriores a su sanción, la Ley N° 13.273 fue complementada y/o modificada por una serie de leyes, decretos y resoluciones (no tiene una reglamentación completa y definitiva, sino que existen parciales reglamentos provisionales). Tras una serie de modificaciones sucesivas, en el año 1995 se aprobó el texto ordenado y actualizado de la Ley de Defensa de la Riqueza Forestal por medio del Decreto N° 710. El mismo introdujo modificaciones a la norma: por ejemplo, en los considerandos se afirma que la ya mencionada supresión del IFONA supone dejar sin efecto todas aquellas normas referidas al Fondo forestal creado por la Ley N° 13.273 (con todo lo que implica en términos de pérdida de financiamiento por parte del Estado nacional para las acciones de monitoreo, protección y fomento de las masas boscosas).<sup>18</sup>

Como fuera anticipado al inicio, si bien la ley prohibió la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales -diversas provincias realizaron avances en cuanto a

la creación de organismos específicos, legislación protectora y planes de manejo- no se logró frenar de modo definitivo la deforestación y degradación que para esos años ya avanzaba en amplias regiones del país (y de modo particular en la región chaqueña). A modo de ejemplo, el [Gráfico N° 1](#) ofrece estimaciones de pérdida de superficie boscosa por provincia para el período 1915-1956.

### Gráfico 1.

Superficie de bosque nativo por provincia 1915-1956



Fuente: Elaboración propia en base a Cozzo (1967) y Zarrilli (2008b).

Nota: Los datos del Territorio Nacional de La Pampa habían sido minimizados en el estimado de 1915.

En suma, la sanción de la Ley N° 13.273 se constituyó en un hito en el tratamiento legal de los bosques en Argentina: una “obra de verdadero patriotismo” (VTD, 1947, p. 508), el cumplimiento de “una de las finalidades más importantes del programa legislativo revolucionario” (VTS, 1948, p. 2226), para ponerlo en palabras de los legisladores que participaron de su sanción. Se trató así de un primer paso hacia una solución integral, controlada y planificada desde el Estado hacia los numerosos problemas de deforestación y degradación de las masas boscosas que venían evidenciándose desde décadas anteriores en torno a la explotación forestal desmedida y no planificada.

### **Degradación y explotación de bosques, la historia continúa**

Desde fines de siglo XIX las prácticas hegemónicas que delinearon el uso y ocupación del territorio en Argentina no tuvieron en cuenta al bosque en su amplitud y variedad de potencialidades ofrecidas, sino que han estado predominantemente signadas por un patrón de tipo extractivo y cortoplacista que conllevó a su progresiva destrucción, sobreexplotación y degradación, en desmedro de la conservación y regeneración de las masas boscosas.

En este artículo se propuso avanzar en la comprensión de los sentidos, intereses y proyectos asociados a los bosques en ocasión de la Ley Nacional N° 13.273 de “Defensa de la Riqueza Forestal” sancionada en el año 1948. Se describió el contexto económico, político y ambiental en el cual se presentó y debatió el proyecto de ley, que formó parte del Primer Plan Quinquenal del gobierno peronista iniciado en el año 1946. A través de la lectura de documentos y bibliografía histórica, así como de las alocuciones de los legisladores en ambas Cámaras del Congreso de la Nación, pudimos avizorar que los principales debates del momento giraban en torno a la búsqueda de la defensa del patrimonio forestal nacional frente a los excesos cometidos por las compañías privadas y a la consideración de los bosques en su función ambiental, social y económica.

Si bien en las décadas anteriores se habían registrado otros antecedentes legales, esta norma ha sido señalada como una ruptura en la comprensión del sistema de explotación forestal argentino (Zarrilli, 2003); a partir de la cual el Estado nacional comenzó a interesarse por las cuestiones referidas a la protección de los bosques dando lugar a una legislación que llenó el vacío legal preexistente. No obstante, fue muy discutida. Se la ha considerado como un cambio muy brusco entre las obligaciones y restricciones previstas en su articulado, con respecto a las condiciones económicas y productivas vigentes en el momento de su sanción, y en relación a las limitaciones impuestas sobre ciertas modalidades productivas (Cozzo, 1967).

Más allá de la ya degradada situación de los bosques en el país, aún quedaban amplias superficies con bosques, montes y selvas que debían ser protegidos. Ahora bien, en las décadas subsiguientes a su sanción la política forestal nacional se orientó de modo predominante hacia el estímulo de los bosques implantados y las leyes forestales sancionadas apuntaron hacia ese tipo de producción. A diferencia de esto, no se ofrecieron incentivos económicos ni desgravaciones impositivas importantes para actividades llevadas adelante en áreas con bosques nativos, con el fin de promocionar un manejo sostenible de los mismos y de esta forma conservarlos en virtud de su rol ambiental, social y económico (Minetti, 2010).

No fue sino sesenta años después de los debates y sanción de la Ley N° 13.273 que una nueva legislación nacional buscó regular y proteger el destino de las masas boscosas en el país: la Ley Nacional N° 26.331 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”, sancionada en el año 2007. Pero en un contexto político, económico y ambiental muy distinto.

---

### Referencias bibliográficas

- Decreto N° 11.266 (1879) **Crterios de determinación de utilidad pública de bosques para su conservación como propiedad nacional, prohibiendo entregarlos en venta y colonización**. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto N° 9.862 (1927) **Reglamento de la Dirección General de Tierras**. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto N° 2.284 (1991) **Desregulación económica**. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto N° 710 (1995) **Texto ordenado y actualizado de la Ley de Defensa de la Riqueza Forestal**. Poder Ejecutivo Nacional.
- Ley N° 1.054 (1880) **Crterios de determinación de utilidad pública de bosques para su conservación como propiedad nacional, prohibiendo entregarlos en venta y colonización**. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 4.167 (1903) **General de Tierras**. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 13.273 (1948) **Defensa, mejoramiento y ampliación de bosques**. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 21.695 (1977) **Estímulos Fiscales para la Forestación**. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 24.857 (1997) **Estabilidad fiscal para la actividad forestal**. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 25.080 (1998) **Inversiones para Bosques Cultivados**. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 25.509 (2001) **Derecho real de superficie forestal**. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 26.432 (2008) **Prórroga y Reforma de la Ley N° 25.080**. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Alcoba, A. (1940). **Tres conferencias sobre Régimen forestal argentino**. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
  - Almuni, C. A. (1946). **La cuestión forestal argentina**. Córdoba: Imprenta de la Universidad de Córdoba.
  - Aufgang, L. (1977). **Expresión y contenido de la política forestal argentina: hegemonía agropecuaria y desgaste del recurso** (Informe final de investigación). Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
  - Cozzo, D. (1967). **La Argentina forestal**. Buenos Aires: EUDEBA.
  - Constantino, I. (1946). El bosque y su enemigo n° 1. **Publicación Miscelánea N°222**. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura de la Nación. Dirección General de Tierras y Bosques. Dirección Forestal. Dirección de Informaciones.
  - Devoto, F. (1935). **Los bosques y la economía forestal argentina**. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura de la Nación. Dirección de Tierras. Sección Técnica de Bosques.
  - Falivene, G. y Dalbosco, H. (2007). **El impacto del primer Plan Quinquenal (1947-1951) en la configuración del Estado**. Recuperado de [Link](#)
  - Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal (FAAPIF). (1948). **La industria forestal: situación actual y posibilidades para el futuro**. S/d.

- Federación Gremial del Comercio e Industria de Rosario (FGCIR). (1942). **Proyecto de ley sobre fomento de la industria forestal, presentado al H. Congreso de la Nación**. Rosario: S/d.
- Gori, G. (1988). **La Forestal: la tragedia del quebracho colorado**. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Keipi, K. (ed.) (2000). **Políticas forestales en América Latina**. Washington DC: BID.
- Madueño, R. (1942). **Evolución del régimen forestal argentino**. Buenos Aires: Espasa-Calpe.
- Minetti, J. (2010). **Situación del sector forestal: crisis, impactos y perspectivas de la actividad maderera en Tartagal, Salta** (Tesis de Maestría inédita). Maestría en Estudios Sociales Agrarios. Buenos Aires: FLACSO.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1971). **Estudios sobre los orígenes del peronismo**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Problemas Forestales de la América Latina (1948). **Unasyuva**, 2 (1). Recuperado de [Link](#)
- Ruiz, A. (1928). **Mapa forestal de la República Argentina**. Córdoba: Imprenta de la Universidad.
- Schmidt, M. (2015). Un abordaje histórico en torno a los discursos y sentidos vinculados al “recurso boscoso” en Argentina. **HALAC**, IV (2), 263-287.
- Secretaria De Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). (2005). **Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe nacional**. Buenos Aires: SAyDS.
- Secretaría Técnica (1946). **Plan de gobierno 1947-1951**. Tomos I y II. S/d.
- Subsecretaría de Informaciones (1953). **2° Plan Quinquenal**. S/d.
- Sidicaro, R. (2002). **Los tres peronismos. Estado y poder económico. 1946-55/ 1973-76/ 1988-99**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Torre, J. C. (2009). Introducción a los años peronistas. En Ansaldi, W. et. al. Argentina. **La construcción de un país** (pp. 191-257). Buenos Aires: Sudamericana.
- Zarrilli, A. (2003). Historia, ambiente y sociedad. La explotación forestal de los bosques chaqueños argentinos (1895-1948). **Diálogos. Revista Electrónica de Historia – Escuela de Historia. Universidad de Costa Rica**, 4 (2), s/d.
- Zarrilli, A. (2008a). El oro rojo. La industria del tanino en la Argentina (1890-1950). **Silva Lusitana**, 16, 239-259.
- Zarrilli, A. (2008b). Bosques y agricultura: una mirada a los límites históricos de sustentabilidad de los bosques argentinos en un contexto de la explotación capitalista en el siglo XX. **Luna Azul**, 26, 87-106.

1. Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires), Argentina. Correo electrónico: [marianaaschmidt@yahoo.com.ar](mailto:marianaaschmidt@yahoo.com.ar) <http://orcid.org/0000-0003-4606-7692>
2. Este artículo forma parte del informe final presentado en el año 2014 con motivo del Concurso de Becas de Investigación “Horacio Giberti” de la Biblioteca Nacional Mariano Moreno.
3. Para ampliar sobre la historia de la explotación forestal y los primeros antecedentes en legislación forestal en Argentina, véase Alcoba (1940), Almuni (1946), Cozzo (1967), Gori (1988), Madueño (1942), Schmidt (2015) y Zarrilli (2008a, 2008b, 2003), entre otros.

4. Hasta el año 1947, pueden encontrarse una gran cantidad de proyectos (de ley, de resolución, de declaración, de comunicación, etc.) ingresados al Parlamento nacional para ser tratados y debatidos.
5. Entre ellas, la División Forestal y la División Viveros de la Dirección de Agricultura del Ministerio de Agricultura, la Comisión Nacional Consultiva de Bosques, la Comisión Nacional del Carbón de Leña, la División Forestal de la Dirección de Parques y Bosques Nacionales, etc. (FGCIR, 1942).
6. Entre las dos guerras, fueron desmontadas no menos de 10.000.000 Ha en Argentina, proveyendo el 50% de las necesidades energéticas del país (frente al 20% en contextos no bélicos) (Zarrilli, 2008a).
7. No nos detendremos en un análisis pormenorizado del peronismo. Sugerimos consultar Murmis y Portantiero (1971), Sidicaro (2002) y Torre (2009), entre otros.
8. En adelante, d/p.
9. Las citas de las alocuciones en ambas Cámaras del Congreso Nacional fueron tomadas de las versiones taquigráficas (VT) en Diputados (VTD) los días 19/09/1947 y 24 y 25/09/1948 y en Senadores (VTS) en la fecha 16/09/1948, además de la correspondiente al mensaje del PEN durante la presentación del Primer Plan Quinquenal el día 23/10/1946.
10. Ambos informes pueden consultarse en las VT de las dos Cámaras legislativas.
11. I Generalidades; II Clasificación, III Régimen forestal común, IV Régimen forestal especial, V Régimen de los bosques fiscales, VI Fondo forestal, VII Fomento, VIII Penalidades, IX Procedimiento, X Órganos de aplicación y XI Disposiciones transitorias.
12. En su Capítulo II la norma propuso una clasificación de los bosques en cinco tipos (según su destino o utilidad específica): a) Protectores, b) Permanentes, c) Experimentales, d) Montes especiales y e) De producción.
13. Para un análisis pormenorizado de la ley, puede consultarse Aufgang (1977).
14. La Constitución Nacional aprobada en el año 1949 bajo el gobierno peronista afirmó en su Capítulo IV la función social de la propiedad privada y apuntó que el capital debía estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social.
15. Un cálculo del valor por hectárea nos indica que los bosques más valorizados en términos económicos eran los pertenecientes a Buenos Aires (\$300), Chaco (\$180), Misiones, Neuquén, Santa Fe, Tucumán, Jujuy, Salta y Santiago del Estero (\$150) (VTD, 1947).
16. El segundo gobierno peronista fue interrumpido por un golpe militar en el año 1955 (la llamada "Revolución Libertadora") encabezado por el general Lonardi (y seguido meses después por el general Aramburu), dando lugar a décadas de proscripción peronista.
17. En adelante, las competencias del IFONA quedarían divididas en una serie de organismos: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación -hoy Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca- para los bosques cultivados, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) para los bosques naturales y el INTA para la investigación forestal (SAyDS, 2005).
18. El marco legal forestal posterior comprende además la Ley N° 21.695 de "Estímulos Fiscales para la Forestación" (1977), la Ley N° 24.857 de "Estabilidad fiscal para la actividad forestal" (1997), la Ley N° 25.080 de "Inversiones para Bosques Cultivados" (sancionada en 1998 y prorrogada por el plazo de diez años más por la Ley N° 26.432 del año 2008) y la Ley N° 25.509 de "Derecho real de superficie forestal" (2001).

---

**Para citar este artículo:** Schmidt, M. A. (2016). Historizando la política de protección de bosques. La ley de “Defensa de la riqueza forestal” en Argentina. *Revista Luna Azul*, 46, 33-53. Recuperado de <http://200.21.104.25/lunazul/index.php/component/content/article?id=271>. **DOI:** **10.17151/luaz.2018.46.4**

---

Esta obra está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento CC BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

