



Doctorado en Ciencia Política

Implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos provinciales. El caso de la Ley de Bosques en Argentina (2008-2019).

Fecha: septiembre 2022

Tesista: Mg. Lucas M. Figueroa

Director: Dr. Ricardo A. Gutiérrez

Resumen

A fines de 2007, el Congreso nacional argentino sancionó la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LNBN) con el objetivo de detener un proceso de desmontes creciente y garantizar la conservación de los bosques restantes. La LNBN resulta interesante para analizar las maneras en que las respuestas provinciales ante una misma normativa ambiental nacional se asemejan o no a lo establecido a nivel nacional. Con respecto a la LNBN, la adecuación de las leyes provinciales a los estándares nacionales, la forma en que las provincias aplicaron los instrumentos nacionales y sus efectos en la reducción de la deforestación han sido variados. Frente a ello, la pregunta que guía esta investigación es: *¿por qué las provincias implementan de maneras diferentes las políticas ambientales de origen nacional?* En esta tesis se observa que la implementación de las políticas ambientales de origen nacional cuenta con dos instancias: la instancia de adecuación normativa y la instancia de aplicación de la normativa subnacional y nacional. La primera corresponde al ajuste de las normativas subnacionales a las políticas nacionales. La segunda hace referencia al momento en que los estados subnacionales ponen en práctica los estándares provinciales y nacionales. El cruce de estas dos instancias da lugar a cuatro escenarios teóricos que reflejan la variación subnacional de la implementación de las políticas ambientales nacionales: 1) implementación efectiva; 2) brecha de implementación; 3) implementación desordenada; 4) carrera hacia abajo.

El argumento general de esta tesis sostiene que la variación interprovincial en la implementación de políticas ambientales nacionales depende de la resolución de la confrontación entre dos coaliciones (una proteccionista y otra productivista) durante las dos instancias del proceso de implementación en cada provincia (la adecuación normativa y la aplicación de la normativa provincial). A su vez, se sostiene que la posibilidad de incidencia a lo largo del proceso de implementación depende de la composición de las coaliciones y de su dinámica de funcionamiento, la cual está caracterizada por la búsqueda de incorporar nuevos actores y recursos a lo largo del proceso de implementación.

Para responder la pregunta planteada y poner a prueba el argumento propuesto, este trabajo propone analizar la implementación de la LNBN entre 2008 y 2019 mediante un estudio comparativo de cuatro casos provinciales: Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Para llevar a cabo el estudio, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los actores estatales, económicos y sociales involucrados en el proceso de implementación de la LNBN en las distintas provincias y se llevó a cabo un análisis documental de comunicados organizacionales, artículos periodísticos, documentos públicos y normativa nacional y provincial relacionada con la LNBN. También se analizaron los datos sobre deforestación en las provincias argentinas entre 2008 y 2019.

Agradecimientos

Para comenzar, quisiera agradecer la existencia de la universidad pública, gratuita y de calidad que tenemos en nuestro país y asegurar mi compromiso personal por continuar defendiendo sus banderas. En particular, un gran agradecimiento a la Universidad Nacional de San Martín, la que me formó académicamente y me hizo crecer como persona desde que comencé mi carrera de grado en 2012. Dentro de esta, a la Escuela de Política y Gobierno por el acompañamiento a lo largo de estos 10 años y por las oportunidades brindadas. Quisiera dar gracias al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por brindarme la posibilidad de hacer mi doctorado con una beca interna. Asimismo, a la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación por financiar el proyecto de investigación del que formo parte (PICT 2017-4225), ya que parte de su presupuesto fue destinado al desarrollo del trabajo de campo de esta tesis.

Muchas personas han contribuido a mejorar esta tesis. Un eterno agradecimiento a mi director Ricardo por su acompañamiento, compromiso y dedicación a lo largo del doctorado. Aún más, le agradezco por sus enseñanzas a lo largo de todos estos años desde que comencé como su asistente de investigación cuando era estudiante de grado. Ricardo no solamente es un excelente director sino también una muy buena persona, por lo que me siento muy afortunado por trabajar con él.

Agradezco a mis compañerxs del Área de Ambiente y Política: Pato, Lucas, Debi, Ana, Itatí, Mariana, Mariano, Juanma, Edu, Eli, Cinthia, Franco, Tomás y Belu por su haber leído con dedicación distintas partes de esta tesis. Sus comentarios y sugerencias han contribuido a mejorar el marco teórico y la conclusión de esta tesis. También a mis compañerxs del Área de Política Subnacional y Relaciones Intergubernamentales: Jacqui, Xime, Ivo, Lucho, Vicky, Pen, Facundo, Nahuel, Augusto y Delfi quienes también, con sus comentarios, han mejorado distintas partes de la tesis. A todxs ellxs, les agradezco la calidez y compañía, ya que me permitieron completar este proceso de escritura de una forma muy agradable. A mis profesoras de los talleres de tesis Ximena Simpson y Lucía Vincent por sus valiosos comentarios y por su calidez en cada uno de los encuentros. A todxs mis compañerxs de cursada les doy las gracias por haberme hecho pasar unos años inolvidables, en especial a Ana, Mefi y Mariano. También, agradezco a Vicky Murillo, Graziano Ceddía (y equipo) y al grupo de la Red de Bosques por sus atentos y valiosos comentarios al marco teórico de esta tesis.

A los grandísimos amigxs que me dio esta hermosa profesión: Ivo, Ita, Eli y Anita les agradezco por sus lecturas, apoyo y aliento incondicional. También, son parte indispensable de este logro. A mis amigos de la vida: Quemado, Lean, Nico, Juan y Mica por el aliento y por todos los momentos que compartimos a lo largo de estos años que me ayudaron a relajarme y despejarme. A toda mi familia le agradezco el cariño, apoyo y el aliento que me dieron desde que comencé mi carrera en la universidad. En especial, a mi mamá, papá, abuela Dida, mis hermanxs Tami y Mati, Dani y mis tixs Tua y Anita quienes siempre fueron un sostén indispensable.

A cada una de las personas que entrevisté les agradezco por su tiempo, amabilidad, comprensión y pasión por un tema que todxs nosotrxs consideramos sumamente relevante, pese a los distintos puntos de vista. ¡A todxs y a cada uno, un millón de gracias!

Índice

Introducción.....	1
1.1 Implementación de políticas nacionales en contextos subnacionales.....	6
1.2 Argumento central	9
1.3 Trabajos sobre la implementación de leyes de bosques en Argentina y más allá.....	12
1.4 Objetivos de la tesis	14
1.5 Estrategia metodológica.....	14
1.6 Capítulos de la tesis	20
Capítulo 1: La incidencia de la confrontación de las coaliciones en la implementación de políticas ambientales nacionales	22
1.1 Conceptualizando la implementación de políticas ambientales en ámbitos subnacionales.....	22
1.2 Implementación de políticas nacionales en contextos multinivel: enfoques teóricos	27
1.2.1 Enfoque estructural.....	29
1.2.2 Enfoque institucional.....	31
1.2.3 Enfoque de agencia.....	34
1.3 Argumento general.....	41
1.3.1 Definición, formación y confrontación de las coaliciones.....	41
1.3.2 La incidencia política de las coaliciones.....	47
Capítulo 2: Implementación de la LNBN en las provincias argentinas (2008-2019).....	54
2.1 Antecedentes a la implementación de la LNBN.....	54
2.1.1 Deforestación en Argentina (1998 y 2007) y sanción de la LNBN.....	57
2.2 Lineamientos normativos de la LNBN.....	62
2.3 Adecuación provincial a la LNBN	67
2.4 Evolución de la deforestación tras la sanción de la LNBN.....	74
2.5 Ubicación de las provincias en los escenarios teóricos	80
Capítulo 3: Implementación efectiva, el caso de Tierra del Fuego	85
3.1 Proceso de sanción del OTBN de Tierra del Fuego (2008-2012).....	86
3.2 Aplicación del OTBN (2012-2019)	98
3.2.1 Confrontación institucional de las coaliciones	99
3.2.2 Destino del Fondo de Bosques: análisis cuantitativo y cualitativo	106
3.2.3 Evolución de la deforestación.....	111
3.3 Conclusión.....	113
Capítulo 4: Implementación desordenada, el caso de Córdoba.....	117
4.1 Proceso de sanción del OTBN de Córdoba (2008-2010).....	118
4.2 Aplicación del OTBN (2010-2019)	127

4.2.1	Rediseño del OTBN.....	128
4.2.2	Destino del Fondo de Bosques: análisis cuantitativo y cualitativo	134
4.2.3	Evolución de la deforestación.....	140
4.3	Conclusión	142
Capítulo 5: Brecha de implementación, el caso de Chubut		145
5.1	Proceso de sanción del OTBN de Chubut (2008-2010).....	146
5.2	Aplicación del OTBN (2010-2019)	153
5.2.1	Breve <i>impasse</i> en la aplicación del OTBN.....	155
5.2.2	Destino del Fondo de Bosques: análisis cuantitativo y cualitativo	156
5.2.3	Evolución de la deforestación.....	165
5.3	Conclusión	167
Capítulo 6: Carrera hacia abajo, el caso de Santiago del Estero.....		170
6.1	Proceso de sanción del OTBN de Santiago del Estero.....	170
6.2	Aplicación del OTBN en Santiago del Estero (2009-2019).....	179
6.2.1	Actualización del OTBN en Santiago del Estero (2014-2015)	180
6.2.2	Destino del Fondo de Bosques: análisis cuantitativo y cualitativo	186
6.2.3	Evolución de la deforestación.....	191
6.3	Conclusión	194
Capítulo 7. Análisis comparado de la implementación de la LNBN en Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego (2008-2019)		197
7.1	El efecto de la resolución de la confrontación en las distintas maneras de implementar la LNBN.....	198
7.2	Incidencia política de las coaliciones: entre la composición y la dinámica de las coaliciones.....	201
7.3	Argumentos alternativos sobre la variación interprovincial en la implementación de políticas ambientales nacionales.....	213
7.3.1	Sistemas políticos.....	213
7.3.2	Estructuras económicas.....	216
7.3.3	Capacidades burocráticas	219
Conclusión.....		223
Bibliografía.....		230
Anexo 1: Tabla de entrevistas.....		247

Índice de Cuadros

Cuadro N°1: Escenarios teóricos posibles del proceso de implementación de políticas nacionales en contextos subnacionales	26
Cuadro N°2: Incidencia de la resolución de la confrontación en la ubicación provincial en los escenarios teóricos de la implementación de políticas ambientales nacionales en contextos multinivel	47
Cuadro N°3: Tipos de recursos preponderantes con que cuentan los actores que pueden componer las coaliciones	49
Cuadro N°4: Categorías de conservación de la LNBN.....	62
Cuadro N°5: Criterios de sustentabilidad ambiental utilizados para definir las categorías de conservación de los OTBN de acuerdo con lo establecido en la LNBN	63
Cuadro N°6: Información asociada con el tipo de planes, sus objetivos, las actividades permitidas y la posibilidad de acceder al Fondo.....	66
Cuadro N°7: Superficie declarada para cada una de las categorías de conservación según los OTBN.....	69
Cuadro N°8: Índice de adecuación normativa de los OTBN a los estándares de la LNBN.....	70
Cuadro N°9: Evolución de la tasa de deforestación ilegal en las provincias argentinas desde la sanción de sus OTBN hasta 2019	76
Cuadro N°10: Casos extremos de cada uno de los escenarios teóricos	84
Cuadro N°11: Principales actividades propuestas para la selección de proyectos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos en Tierra del Fuego para el período 2012-2018.....	103
Cuadro N°12: Resolución de la confrontación entre las coaliciones proteccionista y productivista durante el proceso de implementación de la LNBN en Chubut, Córdoba, Tierra del Fuego y Santiago del Estero (2008-2019)	199
Cuadro N°13: Composición de las coaliciones en las dos instancias del proceso de implementación de la LNBN: adecuación normativa y aplicación de la normativa provincial	202
Cuadro N°14: Nivel de pluralidad del sistema político (de más abierto a menos abierto) en Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego para el período 1983-2019.....	214
Cuadro N°15: Composición de las exportaciones en grandes rubros en Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego para el período 2003-2019.....	217
Cuadro N°16: Participación del rubro Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura en el PBG de Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego	217
Cuadro N°17: Composición de las capacidades burocráticas provinciales en dos momentos: el año de sanción del OTBN y 2019	220

Índice de gráficos

Gráfico N°1: Evolución de la cantidad de hectáreas con bosques nativos en Argentina entre 1937 y 2007.....	57
Gráfico N°2: Evolución de la deforestación en Chaco, Córdoba, Formosa, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero entre 1998 y 2006.....	58
Gráfico N°3: Proporción de cada categoría de conservación en la superficie total de bosques nativos	69
Gráfico N°4: Evolución de las tasas de deforestación ilegal para las regiones forestales Bosque Andino-Patagónico, Espinal, Parque Chaqueño, Selva Misionera y Yungas entre 2008-2019... 78	
Gráfico N°5: Evolución de la deforestación ilegal en hectáreas entre 2008 y 2019.....	79
Gráfico N°6: Evolución de las tasas de deforestación total para las regiones forestales Bosque Andino-Patagónico, Espinal, Parque Chaqueño, Selva Misionera y Yungas entre 2008-2019... 80	
Gráfico N°7: Evolución de la deforestación total en hectáreas entre 2008 y 2019.....	80
Gráfico N°8: Distribución de las provincias argentinas en los escenarios teóricos propuestos.. 82	
Gráfico N°9: Porcentaje de temas abordados por la Comisión Consultiva de Bosque Nativo entre 2012 y 2019	101
Gráfico N°10: Tipo de planes aprobados por el organismo de implementación provincial en términos porcentuales entre 2012 y 2017	106
Gráfico N°11: Distribución del Fondo nacional de bosques nativos según titular del proyecto en Tierra del Fuego entre 2012 y 2017	107
Gráfico N°12: Evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Tierra del Fuego entre 2007 y 2019.....	112
Gráfico N°13: Tipo de planes aprobados por el organismo de implementación provincial de Córdoba en términos porcentuales entre 2014 y 2017	134
Gráfico N°14: Distribución del Fondo nacional de bosques nativos según titular del proyecto en Córdoba entre 2014 y 2017	138
Gráfico N°15: Evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Córdoba entre 2007 y 2019	141
Gráfico N°16: Tipo de planes aprobados por la ALA, en términos porcentuales, entre 2011 y 2017	157
Gráfico N°17: Distribución del Fondo de Bosques según titular del proyecto en Chubut entre 2011 y 2017.....	160
Gráfico N°18: Evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Chubut entre 2007 y 2019	165
Gráfico N°19: Tipo de planes aprobados por la Dirección de Bosques de Santiago del Estero en términos porcentuales entre 2010 y 2017	187
Gráfico N°20: Distribución del Fondo Nacional de Bosques Nativos según titular del proyecto en Santiago del Estero entre 2010 y 2017.	188
Gráfico N°21: Evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Santiago del Estero entre 2007 y 2019.....	191

Introducción

A comienzos del siglo XXI, América Latina experimentó un proceso denominado *boom de los commodities*, esto es, un proceso en el que la demanda y los precios internacionales de las materias primas aumentaron exponencial y sostenidamente (Richardson 2009; Martínez-Alier, Baud, y Sejenovich 2016), generando condiciones económicamente atractivas para el comercio de la región. Unos de los productos que más aumentaron sus precios fueron los agropecuarios (agrícolas y ganaderos), constituidos rápidamente como unas de las estrellas del mencionado *boom* (Richardson, 2009). Sin embargo, la contracara de este escenario fue el avance sobre territorios anteriormente considerados improductivos, por ejemplo, zonas de humedales o con gran cantidad de bosques nativos (Nepstad et al. 2014; Fehlenberg et al. 2017; Convención de Ramsar sobre los Humedales 2018). Dicho avance trajo aparejado graves daños ambientales que afectaron no solo la sostenibilidad de los distintos ecosistemas, contribuyendo al cambio climático, sino también a las poblaciones que se benefician directa e indirectamente de los servicios ecosistémicos que aquellos brindan (Martínez-Alier y Walter 2016; Tschopp, Ceddia, y Inguaggiato 2020; Vélez et al. 2020).

En Argentina, una de las formas en que se materializó el *boom de los commodities* fue a partir de la expansión de la frontera agropecuaria, principalmente, en las provincias del centro y norte del país (Vallejos et al. 2015; Fehlenberg et al. 2017; Tschopp, Ceddia, y Inguaggiato 2020). Dicho evento tuvo, al menos, dos efectos significativos. Por un lado, la pérdida de una gran cantidad de bosques nativos que llevó a Argentina a posicionarse entre los diez países con mayor deforestación a nivel mundial (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura 2016). Por otro lado, la expulsión

de poblaciones campesinas e indígenas que se abastecieron históricamente de los recursos que brindan los bosques nativos (REDAF 2013; Lapegna 2017).

Ante este escenario y con el objetivo principal de detener el proceso de desmonte creciente, el Congreso de la Nación sancionó, a fines de 2007, la Ley N°26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (de ahora en más, LNBN). Esta ley, entre otras cosas, se propuso garantizar el enriquecimiento, la conservación, la restauración, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los bosques nativos de todo el país. Para dar comienzo al cumplimiento de la LNBN, cada provincia¹ tenía la obligación constitucional de adecuarse a los lineamientos nacionales a través de la sanción de leyes complementarias, denominadas leyes de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Por mandato constitucional (artículos 41 y 124), las provincias tienen a su cargo la formulación e implementación de políticas ambientales, pero están obligadas a aplicar las leyes ambientales aprobadas por el Congreso nacional (Gabay 2018). En ese sentido, el área de política ambiental en Argentina constituye un caso interesante para analizar los factores que pueden incidir en los resultados de la implementación de una política nacional en distintos ámbitos subnacionales.

Con respecto a la implementación de la LNBN, todas las provincias sancionaron sus respectivas leyes complementarias, aunque su aplicación ha sido variada (Figuerola 2017; Gutiérrez 2017; Fernández Milmanda y Garay 2019; Alcañiz y Gutiérrez 2020). La variación se manifiesta en, al menos, tres aspectos. El primero de ellos hace referencia a las diferentes formas en que las provincias utilizaron los estándares y criterios nacionales para la elaboración de sus normativas complementarias. El segundo está vinculado a la manera en que las provincias aplicaron los distintos instrumentos de la LNBN (el Fondo

¹ En Argentina, los segundos niveles de gobierno son denominados *provincias*. Por ello, se utiliza este término como sinónimo de unidad subnacional.

Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos y los procesos de participación pública, entre otros). El último está relacionado con los distintos efectos que tuvo la aplicación de las normativas provinciales en cumplir el objetivo principal de la LNBN: regular y disminuir la tasa de deforestación.

En función de lo desarrollado, esta tesis se propone responder la siguiente pregunta de investigación *¿por qué las provincias implementan de maneras diferentes las políticas ambientales de origen nacional?*

En línea con ello, el objetivo principal de esta tesis es explicar la variación en la implementación de la Ley N°26.331/07 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LNBN) en las provincias de Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego entre 2008 y 2019.

Con base en un estudio previo (Figueroa, 2017), se observa que la implementación de las políticas ambientales de origen nacional cuenta con dos instancias: la instancia de adecuación normativa y la instancia de aplicación de la normativa subnacional y nacional. La primera corresponde al ajuste de las normativas subnacionales a las políticas nacionales. La segunda hace referencia al momento en que los estados subnacionales ponen en prácticas los estándares provinciales y nacionales. El cruce de estas dos instancias da lugar a cuatro escenarios teóricos que reflejan la variación subnacional de la implementación de las políticas ambientales nacionales: 1) implementación efectiva; 2) brecha de implementación; 3) implementación desordenada; 4) carrera hacia abajo.

El argumento general de esta tesis sostiene que la variación interprovincial de la implementación de políticas ambientales nacionales depende de la resolución de la confrontación entre dos coaliciones (una proteccionista y otra productivista) durante las dos instancias del proceso de implementación en cada provincia (la adecuación normativa y la aplicación de la normativa provincial). Se sostiene, a su vez, que la posibilidad de

incidencia a lo largo del proceso de implementación depende de la composición de las coaliciones y de su dinámica de funcionamiento, la cual está caracterizada por la búsqueda de incorporar nuevos actores y recursos a lo largo del proceso de implementación.

Tanto la pregunta de investigación como el argumento planteado guardan relevancia teórica y práctica. En términos teóricos, esta tesis propone generar aportes a la literatura sobre la variación política a nivel subnacional, a los estudios sobre los vínculos estado-sociedad y a las investigaciones enfocadas en la incidencia política de las coaliciones. Con respecto a los primeros, como punto de partida, en países federales y descentralizados, las unidades subnacionales cuentan con considerables niveles de autonomía amparadas constitucionalmente (Ardanaz, Leiras, y Tommasi 2014). De ese modo, en este tipo de sistemas de gobierno, es esperable la convivencia de diferentes sistemas políticos, económicos y ambientales al interior de un mismo país (Snyder 2001; Behrend y Whitehead 2016; Behrend y Bianchi 2017; Gutiérrez 2018a). Con respecto a la implementación de políticas ambientales nacionales, de acuerdo con las heterogeneidades políticas, económicas y ambientales subnacionales mencionadas, es esperable que aquellas sean aplicadas de manera variada. Esto hace necesario la elaboración de estudios que, como punto de partida, busquen conceptualizar dicha variación de modo sistemático. En esta tesis, para entender la variación subnacional de la implementación de una misma política nacional en diferentes provincias se construye, como punto de partida, una tipología conceptual de esa variación. Se entiende que la elaboración de una tipología permite pensar la variación de la implementación de una manera más exhaustiva que si lo hiciese en términos de grados o niveles (Seawright y Gerring 2008). De ese modo, se espera realizar una contribución teórico-metodológica a

partir de una diferente conceptualización sobre los resultados variados que puede asumir la implementación de una política pública en contextos subnacionales.

En relación con los trabajos centrados en los vínculos estado-sociedad, una buena parte de estos proponen que la implementación de nuevas instituciones o políticas tiene resultados positivos cuando se construyen sinergias entre funcionarios estatales y sociales (Evans 1995; McAllister 2008; Migdal 2011; Amengual 2013; 2016). De ese modo, se diferencian de enfoques basados en explicaciones puramente estructurales (Harrison 1996; Woods 2006; 2020; Allen 2015) o institucionales (Rabe 2007; Robinson, Kumar, y Albers 2010; Bullock y Reed 2020). En esta tesis se comparte la necesidad de comprender los vínculos sinérgicos estado-sociedad. No obstante, se espera mostrar que las sinergias entre actores estatales y sociales también pueden surgir con el objetivo de bloquear el avance de la implementación de una política pública porque va en contra de las visiones e intereses de ciertos actores. Para mostrarlo, esta tesis pone el foco en la dinámica conflictiva del proceso de implementación.

En tercer lugar, esta tesis propone hacer aportes teóricos al enfoque de coaliciones. (Sabatier 1995; Hajer y Versteeg 2005; Sabatier y Weible 2007; Diani y Bison 2010; Diani 2012; Gutiérrez 2017; 2018b). La principal contribución se relaciona con poner el foco en la dinámica cambiante de la composición de las coaliciones y la manera en que esto puede afectar los resultados en los diferentes casos. A su vez, resultan escasos los trabajos que, partiendo de un marco de coaliciones, intentan explicar los procesos y resultados de la implementación de una política pública (Barnes, van Laerhoven, y Driessen 2016; Figueroa y Gutiérrez 2018; Fernández Milmanda y Garay 2020a), ya que, en términos generales, esta literatura ha sido mayormente vinculada al proceso de formulación de las políticas públicas (Elliott y Schlaepfer 2001; Weible 2005; Gupta 2014; Medeiros y Gomes 2019; Yagci 2019).

Analizar la variación en la implementación de una política pública como la LNBN tiene también relevancia práctica. En vistas de los efectos distributivos de las políticas públicas, la implementación o ausencia de esta puede tener efectos positivos o negativos. En primer lugar, es reconocido que las instituciones formales importan en el funcionamiento de la sociedad, pero también se reconoce que aquellas muchas veces no están conectadas con el comportamiento real de los actores (Levitsky y Murillo 2012; Acuña y Chudnovsky 2013; Brinks, Levitsky, y Murillo 2019; 2020b). En ese sentido, se considera relevante analizar los factores que producen la puesta en práctica o no de ciertas instituciones. Más en particular, una efectiva implementación de una política ambiental vinculada con la protección de bosques puede tener beneficios directos e indirectos. En principio, los bosques nativos son importantes por los servicios ambientales que brindan. Entre otras cosas, los bosques contribuyen a la conservación de la biodiversidad, a la protección de los suelos y a la regulación y preservación de los recursos hídricos (Quispe Merovich y Lottici 2011). Además, tienen la capacidad de absorber el dióxido de carbono (uno de los principales gases productores del cambio climático). Por lo tanto, al combatir el cambio climático y al proteger la biodiversidad, los bosques son esenciales para la sociedad en su conjunto. A su vez, la protección de estos ecosistemas está alineada con la sostenibilidad del hábitat de comunidades campesinas e indígenas. Por lo tanto, una efectiva implementación de una ley nacional de bosques contribuye a garantizar los derechos de estas comunidades, las cuales han sido vulneradas históricamente (Vélez et al. 2020).

1.1 Implementación de políticas nacionales en contextos subnacionales

En términos generales, pueden identificarse dos grandes puntos de vista entre los trabajos que han estudiado la implementación de políticas nacionales en ámbitos

subnacionales. El primero concluye que las provincias tienen preferencias e incentivos para formular e implementar políticas diferentes a las nacionales, ya sea para reducir los estándares nacionales (Harrison 1996; Scheberle 2000; Woods 2006; 2020; Steurer y Clar 2015) o para aumentarlos (Scheberle 2000; Thompson 2014). Sin embargo, estos estudios suelen analizar por separado estos procesos (aumento o reducción de los estándares nacionales) y, por ello, cierran la puerta a la posibilidad teórica de que ambos resultados sean posibles. De ese modo, estas investigaciones no buscan analizar las causas de la variación política a nivel subnacional.

En contraste, el segundo punto de vista sostiene que la implementación de políticas nacionales en ámbitos subnacionales presenta variaciones al comparar diferentes jurisdicciones provinciales (v.g. Bonvecchi 2008; Niedzwiecki 2016; Fernández Milmanda y Garay 2019). A su vez, este punto de vista puede ser dividido en tres diferentes enfoques que, a través de distintas variables, buscan entender dichas variaciones: estructural, institucional y de agencia. El *enfoque estructural* puede desagregarse en estudios que otorgan relevancia a la manera en que está estructurado el sistema político, otros que se centran en la influencia de la estructura económica subnacional y, por último, los trabajos que combinan ambas variables en su explicación (Bonvecchi 2008; Allen 2015; Behrend y Bianchi 2017; Pezzola 2017; Christel 2020). En esta tesis se reconoce especialmente que la estructura económica puede ser útil para identificar cuáles son los actores que podrían oponerse a la implementación de una política porque afecta a sus intereses económicos inmediatos (Behrend y Bianchi, 2017). Sin embargo, como se desarrolla en profundidad en el capítulo siguiente, tanto la variable estructural-económica como la del sistema político no bastan para determinar los resultados bajo análisis, ya que, entre otras cosas, no logran explicar por qué provincias con estructuras políticas y económicas similares tienen resultados diferentes.

El *enfoque institucional* es posible dividirlo entre las investigaciones que sostienen que la existencia de instituciones formales basta para explicar el éxito en la implementación de una política pública (Weinthal y Luong 2006; Robinson, Kumar, y Albers 2010; Gençay y Mercimek 2019) y otras que argumentan que la existencia de instancias de coordinación intergubernamental es importante para extender una política nacional a lo largo de las distintas unidades subnacionales (Walti 2004; Bolleyer 2009; Niedzwiecki 2016; Steurer, Clar, y Casado-Asensio 2019). Por último, hay estudios que centran su argumento en el desarrollo de capacidades burocráticas subnacionales (Bonvecchi 2008; Luna y Soifer 2017; Grin et al. 2018). En este caso, la variación en el desarrollo de capacidades burocráticas provinciales explica los resultados divergentes de la implementación de las políticas públicas en ámbitos subnacionales (Bonvecchi 2008; Luna y Soifer 2017; Grin et al. 2018; Alcañiz y Gutierrez 2020). A pesar de los valiosos aportes del enfoque institucional para comprender el funcionamiento del Estado, aquí se sostiene que, entre otras cosas, reducen el argumento a cuestiones ligadas con el funcionamiento interno del Estado (reglas formales, mecanismos de coordinación o capacidades burocráticas) y no consideran, por ejemplo, el papel de los actores extraestatales que pueden presionar para habilitar o bloquear la implementación de la política nacional en las distintas provincias.

El *enfoque de agencia* centra su explicación en la acción o interacción de actores estatales y sociales que operan en entornos institucionales y estructurales específicos (Hochstetler y Keck 2007; Holland 2015; Amengual 2016; Gutiérrez 2017; 2018b; Haslam 2018; Fernández Milmanda y Garay 2019; 2020a; Amengual y Dargent 2020; Baraybar Hidalgo y Dargent 2020). Este enfoque puede ser dividido en dos amplios conjuntos de trabajos. Por un lado, se encuentran quienes analizan la incidencia de la sinergia positiva entre actores estatales y sociales para promover la implementación de

una política pública (Evans 1995; McAllister 2008; Migdal 2011; Amengual 2013; 2016; Kauffman y Martin 2017). Por otro lado, están quienes se centran en el impacto de las controversias y conflictos entre los distintos actores intervinientes (Barnes, van Laerhoven, y Driessen 2016; Bull y Aguilar-Støen 2016; Gutiérrez 2017; Fernández Milmanda y Garay 2019; 2020a; Baraybar Hidalgo y Dargent 2020; Vélez et al. 2020).

Ambas perspectivas destacan que la interacción entre los actores y sus acciones inciden en los resultados de la implementación de políticas nacionales en un contexto multinivel. Por ende, para responder por qué las provincias implementan de manera variada una misma política nacional, en esta tesis se propone aunar ambas perspectivas teóricas, prestando atención tanto a la sinergia entre actores sociales y estatales como al conflicto entre actores. Como se desarrolla con mayor detalle a continuación, es preciso analizar cómo las sinergias estado-sociedad permiten la formación de coaliciones en el marco de un conflicto que contrapone a los actores estatales, económicos y sociales según sus intereses y visiones acerca de la manera de implementar una política en una jurisdicción subnacional específica.

1.2 Argumento central

Como ya se dijo, para comprender el complejo proceso de implementación en las distintas unidades subnacionales, es necesario analizar, al menos, dos instancias: la instancia de la adecuación normativa provincial a los estándares nacionales y la aplicación de la normativa provincial y nacional. El cruce de estas dos instancias da lugar a cuatro escenarios teóricos que reflejan las maneras en que las provincias pueden implementar las políticas ambientales nacionales en sus territorios. El primer escenario es la *implementación efectiva* y surge de la combinación de una adecuación a los lineamientos nacionales y una correcta aplicación de los mandatos y objetivos de la normativa en la provincia. En este escenario también es posible que las provincias diseñen estándares

ambientales más elevados que los nacionales y los apliquen a lo largo de sus territorios. Luego se encuentran dos casos intermedios. En el primero de ellos se presenta una adecuación de las normativas provinciales a los estándares nacionales, aunque la aplicación de la normativa subnacional y, por lo tanto, sus efectos no reflejan lo propuesto por la normativa nacional y provincial, en cuyo caso puede hablarse de una *brecha de implementación*. En el segundo caso intermedio se da la situación inversa: las normativas subnacionales no se adecúan a los parámetros mínimos nacionales, pero la aplicación cumple con los objetivos establecidos por la normativa nacional, por ello es posible hablar de *implementación desordenada*. Por último, se encuentra el escenario de la *carrera hacia abajo*. En este caso, las normativas provinciales no se ajustan a los criterios y estándares dispuestos en la normativa nacional y ello se traduce en una falta de cumplimiento con lo establecido en la política nacional.

El argumento general de esta tesis sostiene que la variación interprovincial de la implementación de políticas ambientales nacionales depende de la resolución de la confrontación entre dos coaliciones (una proteccionista y otra productivista) durante las dos instancias del proceso de implementación en cada provincia. Por una parte, se encuentra la *coalición proteccionista* que surge de la interacción entre actores que son favorables a seguir o aumentar los lineamientos ambientales nacionales. Por otra parte, la *coalición productivista* emerge como consecuencia de los vínculos entre actores que proponen reducir los estándares nacionales para favorecer el aprovechamiento productivo de los recursos naturales. Caracterizadas de ese modo, si la coalición proteccionista prevalece sobre la coalición productivista en las dos instancias del proceso de implementación hay mayores posibilidades para que la adecuación normativa y la aplicación de esta sean consecuentes con los estándares nacionales. En este caso, es esperable la presencia del escenario *implementación efectiva*. Por el contrario, si la

coalición que prevalece en las dos instancias es la productivista, se espera que surja el escenario *carrera hacia abajo*.

Sin embargo, puede suceder que la coalición que prevalezca en la instancia de la adecuación normativa sea diferente a la que lo haga en la instancia de la aplicación de la normativa. De ese modo, si la coalición proteccionista logra incidir en la definición de los estándares normativos subnacionales, pero la coalición productivista prevalece en la aplicación de la normativa provincial es probable que los efectos de la aplicación no se correspondan con lo planteado en la normativa de adecuación y, por lo tanto, en la política ambiental nacional. En este caso, es esperable la presencia del escenario *brecha de implementación*. Por el contrario, si la coalición productivista prevalece en la instancia de la adecuación normativa, pero la coalición proteccionista lo hace en la instancia de la aplicación, es posible que la aplicación de la normativa no coincida con lo esperado en la normativa de adecuación, pero sí se asemeje a lo establecido por la política ambiental nacional. Aquí, se está en presencia del escenario *implementación desordenada*.

Además de buscar las causas que llevan a la ubicación de las distintas unidades subnacionales en los diferentes escenarios teóricos, esta tesis busca dar cuenta de los motivos por los cuales las coaliciones pueden prevalecer en una u otra instancia del proceso de implementación. Esta tesis sostiene que la preponderancia de una u otra coalición depende de la composición de las coaliciones y de su dinámica de funcionamiento, la cual está caracterizada por la búsqueda de incorporar nuevos actores y recursos a lo largo del proceso de implementación. El capítulo siguiente presenta este argumento en detalle.

1.3 Trabajos sobre la implementación de leyes de bosques en Argentina y más allá

En lo que respecta a los estudios sobre la implementación de la LNBN, la mayor parte de estos realizan un estudio de caso descriptivo sobre el proceso de adecuación normativa en algunas provincias (Langbehn 2013; Silvetti et al. 2013; Vara y Collado 2013; Schmidt 2014; Cáceres 2015), aunque hay otros pocos que, también desde un plano descriptivo, hacen comparaciones entre provincias en torno al mismo proceso (Gutiérrez 2017; Casalderrey Zapata y Tozzini 2020; Figueroa 2021). Sin embargo, estos trabajos no se detienen en analizar las dos instancias del proceso de implementación ni las causas que producen leyes provinciales más o menos adecuadas con la nacional.

En otro plano, hay trabajos que buscan analizar los efectos disímiles que produjeron los OTBN luego de ser sancionados (v.g. García Collazo, Panizza, y Paruelo 2013; Gautreau, Langbehn, y Ruoso 2014; Figueroa 2018; Figueroa y Gutiérrez 2018). Además, otros estudios se centran en el impacto que tuvo la LNBN en la reducción o no de la deforestación (Vallejos et al. 2015; Nolte, le Polain de Waroux, et al. 2017; Volante y Seghezzi 2018; Alcañiz y Gutierrez 2020). En este caso, los distintos trabajos muestran un descenso en la tasa de deforestación luego de la sanción de la LNBN y algunos de ellos muestran que esto se vincula con una efectiva implementación de la LNBN a lo largo del territorio (Alcañiz y Gutiérrez 2020). No obstante, a pesar de los valiosos aportes de estas investigaciones, estas tampoco se proponen responder por qué las provincias implementan de manera diferente la LNBN.

En suma, son escasos los trabajos que apuntan a comprender las causas de la heterogeneidad de la implementación de la LNBN (Figueroa y Gutiérrez 2018; Fernández Milmanda y Garay 2019; 2020a; Cedia et al. 2022). Entre ellos, se comparte que lo que explica los resultados disímiles es la resolución de un conflicto entre actores a favor y en

contra de aplicar la política nacional en las distintas provincias. Pero entre ellos se presentan diferencias teóricas. Por una parte, Fernández Milmanda y Garay (2019; 2020a) argumentan que la variabilidad se explica por el resultado del conflicto entre productores agropecuarios y organizaciones ambientalistas que operan a escala subnacional, mientras que Figueroa y Gutiérrez (2018) sostienen que dicha variación es producto de la resolución de la confrontación entre dos coaliciones compuestas por actores estatales y sociales con visiones contrapuestas. Como se desarrolló en el apartado anterior, esta tesis propone una hipótesis similar a la recién citada, aunque, también, busca explicar las causas por las cuales una coalición logra prevalecer sobre la otra.

Fuera de Argentina, hay una extensa literatura vinculada con las políticas de protección de bosques nativos y la deforestación. Dentro de ella, la mayor parte suele centrarse en las causas estructurales-económicas que explican la deforestación en distintas regiones o países de América Latina, África y Asia (Hosonuma et al. 2012; Nepstad et al. 2014; Sy et al. 2015; Fehlenberg et al. 2017). En términos generales, estos estudios suelen resaltar el impacto negativo de ciertas actividades económicas (v.g. producción agropecuaria y forestal, proyectos de urbanización, entre otros) en la sostenibilidad de los bosques nativos. También centrados en variables económicas y productivas, otras investigaciones buscan hallar los factores que permiten evitar la deforestación (Tschopp, Ceddia, y Inguaggiato 2020; Vélez et al. 2020; Zepharovich, Ceddia, y Rist 2021). Entre estos, se argumenta que la tenencia de la tierra en manos de comunidades campesinas e indígenas permite reducir la deforestación y generar una producción sostenible compatible con la protección de los bosques. A diferencia de estos, otros estudios sostienen que la reducción de la deforestación es consecuencia de la existencia de reglas formales que prohíban o garanticen el manejo sustentable de los bosques nativos (Ramcilovic-Suominen y Hansen 2012; Börner et al. 2014; Santiago,

Caviglia-Harris, y Pereira de Rezende 2018; Tacconi, Rodrigues, y Maryudi 2019; Oliveira Fiorini et al. 2020). No obstante, los trabajos citados en este párrafo no se detienen en el estudio de las causas que generan la divergencia en la implementación de alguna de las instituciones que buscan garantizar la protección de los bosques en distintas unidades subnacionales al interior de un mismo país.

1.4 Objetivos de la tesis

Teniendo en cuenta lo desarrollado, el objetivo general de esta tesis es explicar la variación en la implementación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LNBN) en las provincias de Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego entre 2008 y 2019.

Los objetivos específicos que se desprenden del general son:

a) Describir el proceso de implementación de la LNBN en las provincias de Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego entre 2008 y 2019.

b) Analizar la composición, dinámica y acciones de las coaliciones con el objetivo de incidir en las dos instancias del proceso de implementación de la LNBN en las provincias bajo estudio.

1.5 Estrategia metodológica

Para analizar el proceso de implementación de la LNBN, se realiza un estudio comparado de cinco casos provinciales, siguiendo una metodología cualitativa. Esta metodología resulta útil para captar detalladamente el curso de acción de los actores estatales y sociales que intervienen en cada uno de los casos provinciales y, por ende, para generar nueva teoría que explique por qué las unidades subnacionales responden de manera diferente ante una misma política ambiental nacional (George y Bennett 2005;

Gerring 2007). A su vez, dado el carácter multinivel de la tesis, se utiliza el método comparado subnacional (Snyder 2009). Este método, particularmente, está centrado en actores, organizaciones, instituciones, estructuras y procesos que se encuentran ubicados en unidades territoriales (formales o informales) dentro de un mismo país (Giraudy, Moncada, y Snyder 2019). Sin embargo, no queda limitado a los procesos y variables subnacionales, sino que incluye, en sus explicaciones, factores que también operan en el nivel nacional de gobierno. Por ese motivo es que tiene un alcance multinivel (Giraudy, Moncada, y Snyder 2019). Este enfoque, a diferencia de los trabajos centrados en casos nacionales, ayuda a los investigadores a analizar de manera más exhaustiva la variación subnacional. De ese modo, es posible construir nuevos interrogantes e hipótesis que no logran ser explicados por variables nacionales (Snyder 2009; Giraudy, Moncada, y Snyder 2019). Para analizar en profundidad cada uno de los casos provinciales, se realiza un estudio de casos con el objetivo de identificar el momento de la formación de las coaliciones, analizar las acciones y los cambios que estas tienen en su composición y explicar su incidencia en los resultados disimiles en cada uno de los casos propuestos (Goertz 2017).

A su vez, para identificar la variación que asume la implementación de políticas ambientales nacionales en contextos subnacionales se construye una tipología conceptual. La elaboración de una tipología conceptual surge con el objetivo de captar la especificidad de los atributos que constituyen el concepto *implementación* y, de ese modo, reflejar las distintas formas que puede asumir la implementación de políticas ambientales nacionales en las distintas provincias (Collier, LaPorte, y Seawright 2012). Entre las potencialidades de trabajar con tipologías conceptuales, pueden mencionarse la contribución a resolver el problema de la selección de casos y la posibilidad de realizar estudios de casos comparados rigurosos metodológicamente (George y Bennett 2005).

Para llevar a cabo la investigación y seleccionar los casos que son desarrollados en profundidad, se realiza un análisis comparado de la implementación de la LNBN en todas las provincias con bosques nativos en Argentina. Para ello, se toman en cuenta dos dimensiones: la adecuación de las normativas provinciales (OTBN) a los estándares establecidos en la LNBN y la efectividad de la aplicación de estas normativas.

Con respecto a la primera dimensión, se analizaron las veintitrés leyes de OTBN y su normativa complementaria (decretos y resoluciones provinciales) y se la comparó con lo establecido en la LNBN y su decreto reglamentario (N°91/09). Para realizar dicha comparación se tuvieron en cuenta tres indicadores: la cantidad de bosques nativos que las provincias destinaron a las categorías roja y amarilla (mayor y mediano valor de conservación), las actividades que se habilitan en las categorías mencionadas (si habilitan o no actividades que pueden afectar la sostenibilidad de los bosques nativos) y el uso de los diez criterios de sustentabilidad que las provincias deben seguir para la confección de sus OTBN y que están establecidos en el anexo de la LNBN. El resultado de la evaluación de los tres indicadores permite construir un índice de adecuación normativa que refleja el grado de adecuación de todas las provincias. Este se encuentra presentado en el Capítulo 2.

Con respecto a la segunda dimensión, se analiza la evolución de la tasa de deforestación ilegal (categoría roja y amarillo) desde 2008 hasta 2019 para cada una de las provincias, según datos brindados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Esta dimensión es relevante para evaluar el alcance que tuvieron los OTBN en detener y regular la deforestación en las categorías en las que el desmonte está prohibido (roja y amarilla). Por último, como se plasma en el capítulo 2 de esta tesis, se entrecruzan los resultados de las dos dimensiones propuestas y se ubican a todas las provincias en los cuatro escenarios teóricos propuestos.

Una vez ubicadas las provincias en los distintos escenarios, se seleccionan cuatro casos provinciales: Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Particularmente, se analizan estas provincias porque están ubicadas en los extremos de los diferentes escenarios que asume la implementación de la LNBN. Por lo tanto, el criterio de selección de casos fue a partir de los resultados heterogéneos que asume la variable dependiente (Mahoney y Goertz 2006). De esa manera, resultan casos representativos para analizar las causas que inciden en la variabilidad de la implementación de una política ambiental nacional en diferentes provincias.

En primer lugar, Tierra del Fuego representa un caso del escenario *implementación efectiva*, ya que su OTBN presenta un alto grado de adecuación normativa a la LNBN (Figuroa 2017) y tiene bajas tasas de deforestación ilegal y total entre 2008 y 2019 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación 2019a). En segundo lugar, Chubut representa un caso del escenario *brecha de implementación*, porque su OTBN sigue los criterios y estándares establecidos en la LNBN (Figuroa 2017), aunque los datos de deforestación ilegal y total, para el período mencionado, son elevados (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación 2019). En tercer lugar, Córdoba representa un caso de *implementación desordenada*, ya que su OTBN no respeta los lineamientos nacionales, sin embargo, la tasa de deforestación ilegal y total entre 2008 y 2019 son bajos (Figuroa 2017). Por último, Santiago del Estero representa un caso a la cercanía del escenario de la *carrera hacia abajo*, porque su OTBN no se ajusta a los criterios y estándares de la LNBN y los datos de deforestación entre 2008 y 2019 son elevados (Figuroa 2017).

Para poder identificar la formación, composición y confrontación de las coaliciones, entre las técnicas de recolección de datos utilizadas se incluyen la realización de 78 entrevistas abiertas y semiestructuradas (ver Anexo) y la participación en actividades

organizadas por actores clave en las cuatro provincias². Además, se realizó un análisis documental de las versiones taquigráficas de las legislaturas provinciales en donde fueron aprobados los OTBN, de artículos periodísticos de los dos principales medios de cada una de las provincias³ y de comunicados de organizaciones socioambientales, expertos, productores y empresarios. Con respecto a este último punto, fue central la exploración y análisis de las redes sociales (Facebook, Twitter e Instagram) de los organismos estatales, las organizaciones socioambientales y las asociaciones de productores en donde se comunican y queda registro de las acciones que cada actor realiza. Además, se analizaron documentos públicos generados por los organismos encargados de implementar y monitorear la LNBN a nivel provincial y nacional. Para procesar la información del trabajo de campo, se utilizó el software de procesamiento de datos cualitativo Atlas.Ti 7.5. Dicha herramienta resultó útil para ordenar, clasificar, organizar y analizar los datos empíricos.

Además, con respecto a los documentos públicos, se logró acceder a una base de datos sobre la distribución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos⁴ (de ahora en más, Fondo de Bosques) en todas las provincias para el período 2010-2017. Pese a no obtener datos de los dos últimos años del período que abarca esta tesis (2018 y 2019), el análisis de estos datos fue importante porque, aun así, permite ilustrar el predominio de una u otra coalición en la instancia de aplicación del

² En Chubut, Santiago del Estero y Tierra del Fuego se recorrieron proyectos vinculados con la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos para observar de primera fuente la manera en que se implementa la ley. En Chaco se recorrieron establecimientos foresto-industriales que representan un sector importante de la economía provincial que tiene vínculos estrechos con el organismo encargado de implementar la LNBN en la provincia. También en Chaco, se participó de una actividad organizada por una organización socioambiental en la que se demandaba un cambio en la implementación de la LNBN en la provincia.

³ Para la provincia de Córdoba se analizaron noticias de los diarios “La Voz del Interior” y “Córdoba Día a Día”, para la provincia de Tierra del Fuego se recopilaron noticias de los diarios: “Sur54” y “El Diario del Fin del Mundo”, para la provincia de Santiago del Estero se examinaron noticias de los diarios: “El Liberal” y “Diario Panorama” y para la provincia de Chubut se recopilaron noticias de los diarios: “Diario Jornada” y “CholilaOnline”.

⁴ Para más información sobre el Fondo de Bosques, ver Capítulo 2.

OTBN. Por lo tanto, se analizaron dos indicadores para ilustrar a la coalición prevaleciente en esta instancia: el primer indicador es el tipo de plan aprobado y se divide en 1) si la provincia autoriza habilita actividades de conservación estricta o 2) si habilita alguna actividad productiva que puede afectar la sostenibilidad de los bosques (actividad silvopastoril⁵ o aprovechamiento forestal); el segundo indicador es el tipo de beneficiario, el que se divide en 1) grandes y medianos productores; 2) empresas; 3) organismos del poder ejecutivo; 4) otros organismos públicos; 5) comunidades indígenas, campesinas y pequeños productores; 6) ONG u otras organizaciones de la sociedad civil. En esa línea, si la coalición productivista prevalece en la instancia de aplicación del OTBN, se espera que la provincia apruebe planes productivos gestionados por grandes o medianos productores o empresas. Por el contrario, si la coalición que prevalece es la proteccionista, se espera una mayor cantidad de planes de conservación en manos de comunidades, organizaciones socioambientales u organismos estatales.

En relación con el acceso al campo, surgieron algunas dificultades menores y otras mayores. Con respecto a las primeras, por ejemplo, no todas las organizaciones socioambientales se encontraban activas al momento de comenzar esta investigación. A su vez, algunos actores clave que han formado parte de la implementación de la LNBN no lograron ser entrevistados, entre ellos no se logró acceder a las asociaciones de grandes productores agropecuarios de Córdoba. Sin embargo, esta información logró ser suplida por la información brindada por otros entrevistados y por el extenso trabajo de archivo realizado. La principal dificultad para llevar a cabo esta tesis estuvo vinculada con la emergencia y desarrollo de la pandemia del COVID-19 y el Aislamiento Social,

⁵ Un sistema silvopastoril es aquel uso de la tierra y tecnologías en que leñosas perennes (árboles, arbustos, palmas y otros) son deliberadamente combinados en la misma unidad de manejo con plantas herbáceas (cultivos, pasturas) y/o animales (Young, 1987). Según muestran algunos trabajos, esta actividad puede causar degradación ambiental y alterar la composición de la cobertura del suelo en estos ecosistemas forestales. La presión del ganado ha resultado en un cambio en la composición del bosque, con arbustos y arbustos que invaden los pastos naturales (Grau et al. 2015).

Preventivo y Obligatorio decretado por el gobierno argentino en marzo del 2020 que impidieron realizar el trabajo de campo presencial en uno de los casos provinciales (Córdoba). Para no detener el proceso de investigación y para intentar sortear la dificultad mencionada, en Córdoba se logró abrir el campo a través del uso de la técnica bola de nieve (*snow ball*). En este caso, a partir de un vínculo personal del autor con una funcionaria provincial se logró acceder a contactos claves, quienes luego habilitaron nuevos vínculos con otros actores. A su vez, en esta provincia se logró acceder a entrevistados mediante la búsqueda de actores clave en las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram. Vale mencionar que la totalidad de las entrevistas en esta provincia y algunas llevadas a cabo en otras provincias fueron realizadas a través de videollamadas, haciendo uso de distintas plataformas según la preferencia del entrevistado: Zoom, Google Meet, video llamada de WhatsApp y video llamada de Facebook. A pesar de las dificultades consignadas, el desarrollo de las técnicas metodológicas mencionadas y el uso de las herramientas virtuales permitieron recabar información valiosa y suficiente a los efectos de esta tesis.

1.6 Capítulos de la tesis

Además de la presente introducción, la tesis está compuesta por siete capítulos y una conclusión. En el primer capítulo, *“La incidencia de la confrontación de las coaliciones en la implementación de políticas ambientales nacionales”* se presenta el marco teórico que se utiliza para dar cuenta de las distintas respuestas que pueden tener las provincias ante una misma política ambiental nacional. En particular, en este capítulo se definen los principales conceptos utilizados a lo largo del trabajo, se hace una revisión de la literatura que ha buscado explicar por qué las provincias tienen comportamientos diferentes ante una misma política nacional y, por último, se presenta el argumento central de esta tesis.

En el segundo capítulo, *“Implementación de la LNBN en las provincias argentinas (2008-2019)”*, se analizan, principalmente, los resultados que tuvo la implementación de la LNBN en dos dimensiones: la adecuación de los OTBN a los estándares y criterios establecidos en la LNBN y la evolución de la tasa de deforestación ilegal y total entre 2008 y 2019. Con base en los resultados de dichas dimensiones, se ubican a las provincias argentinas según la tipología conceptual previamente descrita. De ese modo, se busca justificar, en términos empíricos, el criterio de selección de casos que son analizados en profundidad en los capítulos siguientes.

Los siguientes cuatro capítulos (del tercero al sexto) están divididos según los escenarios teóricos de esta tesis. En estos, el objetivo es poner a prueba el argumento planteado en el Capítulo 1 en las cuatro provincias. Los capítulos son los siguientes: *“Implementación efectiva: el caso de Tierra del Fuego”*, *“Implementación desordenada: el caso de Córdoba”*, *“Brecha de implementación: el caso de Chubut”* y *“Carrera hacia abajo: el caso de Santiago del Estero”*. En cada capítulo, se realiza un estudio de caso para analizar cómo la resolución de la confrontación de las coaliciones a lo largo del proceso de implementación se vincula con la ubicación de las provincias en cada uno de los escenarios teóricos propuestos.

El séptimo capítulo, *“Análisis comparado de la implementación de la LNBN en Tierra del Fuego, Córdoba, Chubut y Santiago del Estero (2008-2019)”*, presenta una comparación entre los distintos casos que permite mostrar la validez del argumento teórico propuesto. Por último, esta tesis cierra con un capítulo de *“Conclusión”* en donde se presentan los aportes centrales del trabajo y se plantean líneas de investigación futuras.

Capítulo 1: La incidencia de la confrontación de las coaliciones en la implementación de políticas ambientales nacionales

En el presente capítulo se presenta el marco teórico de esta tesis que es utilizado para comprender por qué las provincias responden de manera diferente ante una misma política ambiental diseñada en el nivel nacional de gobierno. A modo de síntesis, este capítulo está organizado en tres apartados. En el primero de ellos, se define y operacionaliza el concepto de implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos subnacionales y se presenta la tipología conceptual que representa la forma en que las provincias pueden implementar una política ambiental de origen nacional. En el segundo apartado, se presentan los principales enfoques que buscan explicar las causas que inciden en las respuestas provinciales disimiles ante una misma política nacional. Para ello, se agrupan las discusiones teóricas en tres enfoques diferentes: estructural, institucional y de agencia. Tomando parte de los aportes de estos enfoques, en el último apartado, se desarrollan el enfoque coalicional de la tesis y el argumento general propuesto.

1.1 Conceptualizando la implementación de políticas ambientales en ámbitos subnacionales

Antes de comenzar con la conceptualización de la variable dependiente es necesario resaltar que el objeto de estudio de la presente tesis (la variación interprovincial en la implementación de una política nacional) se enmarca en contextos institucionales multinivel. Entre otras cosas, estos sistemas se caracterizan por la presencia de más de un nivel de gobierno con competencias para influir en el proceso de implementación de una política pública⁶. En ese sentido, varios estudios muestran que lo que distingue a este tipo de sistemas es que, dependiendo del asunto en cuestión, los actores estatales y sociales

⁶ En este caso, se hace referencia a sistemas federales de gobierno y a sistemas unitarios con áreas de políticas altamente descentralizadas como los de Colombia (Falleti 2006) o Bolivia (Jordana 2002).

pueden movilizar recursos y desarrollar estrategias con base en sus intereses regionales o territoriales (Bolleyer 2009; Falleti 2013). Por esta razón, es posible que, en algunos casos, se constituyan actores de veto (Tsebelis 1995) que tengan incentivos para bloquear la implementación de una política pública nacional que es contraria a los intereses subnacionales. Estos escenarios conflictivos hacen que, entre otras cosas, la implementación de políticas públicas nacionales en países federales y/o descentralizados sea considerada dificultosa, compleja (Tamayo Sáez 1997) y factible de presentar variaciones entre las jurisdicciones subnacionales.

Para entender las maneras en que puede implementarse una política ambiental nacional, como punto de partida, se define a la *política ambiental* como un conjunto de reglas formales y prácticas que surgen de una negociación entre actores estatales y sociales que propone fijar un nuevo curso de acción basado en planes y metas explícitos en un área de políticas específica: la ambiental. A diferencia de trabajos clásicos sobre políticas públicas que se centran en el rol de los funcionarios gubernamentales para definir y poner en práctica los lineamientos de las políticas (Subirats 1992; De Leon 1997), aquí se entiende que una política pública, en este caso ambiental, emerge, perdura y/o se modifica como resultado de una disputa constante entre actores estatales -no solamente del poder ejecutivo- económicos y sociales que forman parte del área específica en debate (Sabatier y Weible 2007; Dargent y Urteaga 2016; Amengual y Dargent 2020; Alcañiz y Gutiérrez 2022).

Otro de los atributos conceptuales de la política ambiental, como de otras áreas de política pública, es la búsqueda de estructurar el comportamiento de los actores a través de la especificación de sus roles, de la obligación, prohibición y permiso de realizar ciertos comportamientos y de la prescripción de las consecuencias por no cumplir con las reglas establecidas (Brinks, Levitsky, y Murillo 2019; 2020a). En pocas palabras, una

nueva política ambiental pretende guiar las decisiones y acciones presentes y futuras mediante la definición de un nuevo *status* de protección ambiental.

En especial, esta tesis aborda el proceso de implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos subnacionales. Siguiendo la definición de política ambiental, aquí se entiende por *implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos subnacionales* el proceso mediante el cual diferentes actores estatales, económicos y sociales de distintos niveles de gobierno negocian y disputan la puesta en práctica en los territorios subnacionales de una política pública diseñada en el nivel nacional. Para comprender el complejo proceso de implementación en las provincias, es necesario analizar, al menos, dos instancias: la instancia de la adecuación normativa y la instancia de la aplicación de la normativa provincial. Por adecuación normativa se entiende al ajuste de las normativas provinciales a los estándares dispuestos en las políticas nacionales. La aplicación de la normativa provincial es el momento en que los actores de cada una de las provincias ponen en práctica y, en algunas ocasiones, redefinen los estándares definidos en la normativa de adecuación.

Definida de esta forma, la implementación de políticas ambientales nacionales en contexto subnacional cuenta con tres atributos conceptuales. En primer lugar, opera en un contexto multinivel, ya que los estándares que fueron definidos en el nivel superior de gobierno deben adaptarse a la realidad de cada una de las jurisdicciones subnacionales y, luego, ser aplicados a lo largo del territorio subnacional. En segundo lugar, la adecuación y la aplicación de la normativa provincial sucede en el marco de una confrontación constante entre una gran heterogeneidad de actores (sociales, económicos y estatales) con visiones e intereses diferentes que operan tanto a escala subnacional como nacional. Dado el carácter controversial, es posible que el proceso de implementación no sea unívoco ni

lineal y presente variaciones entre jurisdicciones subnacionales y dentro de una misma unidad subnacional a lo largo del tiempo.

Luego de haber definido y presentado los componentes principales de la implementación de políticas ambientales nacionales en contextos subnacional, es momento de describir las posibilidades de variación que puede asumir dicha implementación. En base a un estudio previo sobre las formas disimiles que asume la implementación de la LNBN en las provincias argentinas (Figuroa 2017), se observa que el entrecruzamiento de las dos instancias de la implementación (la adecuación normativa y la aplicación de esta) da lugar a cuatro escenarios teóricos que reflejan las maneras en que las provincias pueden implementar las políticas ambientales nacionales en sus territorios.

El primer escenario es la *implementación efectiva*. En este, la normativa de adecuación se ajusta a, o aumenta, lo establecido en los estándares nacionales y la aplicación de la normativa provincial se corresponde con los mandatos y objetivos establecidos en la normativa de adecuación y en la política nacional. Por lo tanto, este escenario surge de la combinación de una adecuación a los lineamientos nacionales y una correcta aplicación de los mandatos y objetivos de la normativa en la provincia.

Luego se encuentran dos casos intermedios. En el primero de ellos, la adecuación normativa provincial se ajusta a lo propuesto en la política nacional, aunque la aplicación de dicha normativa se contrapone a los objetivos establecidos por la normativa nacional y provincial, afectando a la protección ambiental en la provincia. En este caso, puede hablarse de una *brecha de implementación*. Este escenario puede surgir, al menos, por dos motivos. El primero sucede cuando se presentan políticas y programas que los actores involucrados no tienen la intención de aplicar. En este caso, las normativas no pasan de una mera declaración (Bardach 1977; Slater y Kim 2015; Brinks, Levitsky, y Murillo

2019). El segundo ocurre cuando los funcionarios tienen la intención de aplicar los lineamientos normativos, pero situaciones o eventos externos a ellos les impiden hacerlo.

En el segundo caso intermedio se da la situación inversa: las normativas provinciales no se ajustan a los parámetros mínimos nacionales pero su aplicación se corresponde con los objetivos establecidos por la política nacional, por ello es posible hablar de un escenario de *implementación desordenada*. En este caso, el desorden sucede cuando las normativas subnacionales iniciales reducen los estándares ambientales nacionales, pero un cambio en el balance de poder de los actores altera el proceso de implementación, generando una aplicación acorde a lo establecido a nivel nacional. De esa forma, la provincia cumple con lo establecido en los estándares nacionales, pero sin un orden lógico o lineal. Esto es lo que lo distingue centralmente del escenario de *implementación efectiva*

Por último, se encuentra el escenario de la *carrera hacia abajo* (Harrison 1996). En este caso, las normativas provinciales reducen los criterios y estándares dispuestos en la política nacional y ello se traduce en una falta de ajuste con lo establecido en la política nacional. En estos casos, la aplicación sigue lo establecido en la normativa provincial, afectando la protección ambiental. Estos escenarios son graficados en el Cuadro N°1.

Cuadro N°1: Escenarios teóricos posibles del proceso de implementación de políticas nacionales en contextos subnacionales

		Aplicación de los objetivos nacionales	
		Si	No
Adecuación normativa	Si	Implementación efectiva	Brecha de implementación
	No	Implementación desordenada	Carrera hacia abajo

Fuente: Elaboración propia

1.2 Implementación de políticas nacionales en contextos multinivel: enfoques teóricos

En términos generales, pueden identificarse dos grandes puntos de vista entre los trabajos que han estudiado las respuestas provinciales durante el proceso de implementación de políticas nacionales en ámbitos subnacionales. A grandes rasgos, el primero reúne una serie de trabajos que concluye que las unidades subnacionales tienen preferencias e incentivos uniformes a la hora de diseñar e implementar políticas distintas a las nacionales. El segundo, por su parte, agrupa un conjunto de estudios que demuestra que lo que caracteriza al comportamiento subnacional en cuanto a la implementación de políticas públicas es su variación.

Con respecto al primero, algunos autores (Harrison 1996; Scheberle 2000; Woods 2006; 2020; Steurer y Clar 2015) sostienen que, en el área ambiental, los actores políticos subnacionales suelen reducir los estándares nacionales en búsqueda de atraer inversiones económicas a sus territorios. En estos casos, los estados subnacionales suelen ingresar en una competencia política entre ellos, denominada *race to the bottom* (carrera hacia abajo), perjudicando la protección ambiental en favor de incrementar los ingresos económicos (Harrison 1996; Woods 2006; 2020).

Por el contrario, aunque dentro de este punto de vista, otros estudios demuestran que las provincias prefieren aumentar los estándares normativos por ausencia o desconfianza de los lineamientos u organizaciones nacionales o por la necesidad de dar respuesta a una crisis particular (Scheberle 2000; Thompson 2014). A modo de ejemplo, para el caso de la política de energía en Estados Unidos, Thompson (2014) muestra que hay dos escenarios en que los estados subnacionales aumentan los estándares ambientales establecidos por el Estado nacional. Por un lado, se encuentran los *active states* que llevan adelante políticas más activas a las nacionales para reducir la emisión de gases con efecto

invernadero porque su matriz energética no depende de la extracción de combustibles fósiles. Por lo tanto, los actores económicos relacionados con esas industrias no cuentan con capacidad de incidencia política. Por otro lado, están los *surprise states* que, a pesar de tener un sector de hidrocarburos de peso económico relevante para el estado subnacional, han desarrollado políticas más activas que las nacionales para reducir los gases de efecto invernadero. En este caso, la autora sostiene que, entre los factores que explican la acción de los *surprise states*, se encuentran la saliencia pública de la cuestión ambiental y el liderazgo político del gobernador para captar el apoyo de la opinión pública (Thompson 2014).

Uno de los principales aportes que puede extraerse de estos trabajos es que permiten observar que tanto la reducción de los estándares nacionales (Harrison 1996; Woods 2006; 2020) como el aumento de estos (Scheberle 2000; Thompson 2014) son escenarios probables en un contexto institucional multinivel. Sin embargo, al analizar de manera separada estos procesos (aumento o reducción de estándares nacionales), cierran la puerta a la posibilidad teórica de que ambos resultados sean posibles en el marco de la implementación de una misma política nacional en distintos ámbitos subnacionales. De esa forma, se considera necesario profundizar estas explicaciones y buscar las causas que producen la variabilidad política a nivel subnacional con respecto a la implementación de políticas nacionales.

En contraste con el primero, el segundo punto de vista reúne diversos estudios que se centran en las variaciones interprovinciales en lo que respecta a la implementación de políticas nacionales. Entre ellos, es posible encontrar tres diferentes enfoques que, a través de distintas variables, buscan entender dichas variaciones: estructural, institucional y de agencia.

1.2.1 Enfoque estructural

En primera instancia, el *enfoque estructural* puede dividirse en tres grandes conjuntos de trabajos. Primero, se encuentran quienes sostienen que la manera en que se encuentra estructurado el sistema político subnacional tiene incidencia a la hora de la toma de decisiones (Andersson, Gibson, y Lehoucq 2006; Bonvecchi 2008; Jones, Datta, y Jones 2009). Segundo, están aquellos estudios que demuestran que la estructura económica provincial influye, entre otras cosas, en la manera en que las provincias implementan las políticas nacionales (Allen 2015; Cáceres 2015; Behrend y Bianchi 2017; Pezzola 2017). Tercero, están los trabajos que analizan el impacto de la interacción de estas dos variables en el alcance de las políticas públicas (Nolte et al. 2017; Christel 2020).

Centrados en el análisis de los sistemas políticos subnacionales, algunos trabajos argumentan que, cuando un estado subnacional tiene un alto grado de competencia política, hay mayores posibilidades de que aplique una política nacional que sea demandada por la ciudadanía (Andersson, Gibson, y Lehoucq 2006; Bonvecchi 2008). Teniendo en cuenta que el sistema político le brinda a los diferentes actores un conocimiento sobre cómo funcionan las relaciones sociales y políticas (Acuña y Chudnovsky 2013), la variable de la pluralidad del sistema político permite comprender los fundamentos que inciden en el accionar de los actores, aunque resulta insuficiente para comprender los resultados del proceso de implementación de una política nacional. El sistema político puede brindar información sobre la selección de las estrategias por parte de los actores en un determinado proceso (v.g. implementación de una política pública), pero no logra explicar por qué provincias que comparten un mismo nivel de competencia partidaria, por ejemplo, implementan una misma política nacional de distintas maneras.

Con respecto a los segundos, hay investigaciones que destacan la relevancia de las estructuras o matrices económicas subnacionales, ya que éstas influyen en la manera en que los distintos estados provinciales responden, entre otras cosas, ante una normativa nacional (Allen 2015; Cáceres 2015; Behrend y Bianchi 2017; Pezzola 2017). En esta línea, Behrend y Bianchi (2017) justifican que el tipo de estructura económica subnacional es importante porque contribuye a identificar a los actores que pueden tener injerencia en las tomas de decisiones. A modo de ejemplo, en su análisis sobre la gestión de áreas de protección ambiental en Brasil, Allen (2015) muestra que cuando un sector específico domina la estructura económica provincial y requiere una cantidad importante de territorio disponible para su desarrollo, no permite o, al menos, hace compleja la implementación de políticas que vayan en contra de sus intereses productivos. No obstante, al centrarse solamente en una variable económica-estructural y en el sector empresarial-productivo, estos estudios no permiten comprender que el proceso de implementación de políticas públicas es un proceso cargado de negociaciones, tensiones y confrontaciones entre diferentes actores, en el que los actores económicos pueden no resultar beneficiados (Christel 2020). Además, tampoco permite explicar por qué unidades subnacionales con estructuras económicas similares tienen resultados diferentes en cuanto a la implementación de políticas ambientales nacionales.

Por último, hay estudios que relacionan las variables del sistema político y la estructura económica subnacional para comprender las variaciones en el alcance de las políticas públicas (Nolte et al. 2017; Christel 2020). En su estudio sobre el avance o no de la legislación contra la minería metálica en distintas provincias argentinas, Christel (2020) sostiene que la combinación entre una matriz económica dependiente de la minería y un sistema político poco plural configura una estructura de oportunidad subnacional que no permite el avance legislativo. Por el contrario, una matriz económica que no

depende de la explotación minera y un sistema político plural crean la oportunidad para aumentar los estándares de protección ambiental.

En esta tesis, se reconoce parcialmente la relevancia de la estructura económica para explicar aspectos importantes del proceso de implementación de una política ambiental nacional en contextos subnacionales. Por una parte, se comparte con Behrend y Bianchi (2017) que la comprensión de las estructuras económicas provinciales es importante, entre otras cosas, para identificar cuáles son los actores que podrían oponerse a la implementación de una política que afecta a sus intereses económicos inmediatos. Sin embargo, tal como demuestran otros trabajos (Fairfield 2010; 2015), para comprender la importancia de un sector productivo no basta con analizar su ubicación en la estructura económica. Es necesario comprender cómo los actores económicos utilizan esa posición de manera estratégica para influir en la toma de decisiones políticas. A su vez, como demuestra Christel (2020), los actores económicos suelen ser heterogéneos y, por ese motivo, pueden manifestar contradicciones en lo que refiere al avance de las políticas ambientales. Es por ello que es necesario indagar, además de la estructura económica subnacional, los intereses, visiones y estrategias de los actores económicos que pueden oponerse o estar a favor de la implementación de una política ambiental nacional (Gutiérrez 2017; 2018b; Alcañiz y Gutiérrez 2022).

1.2.2 Enfoque institucional

En segunda instancia, el *enfoque institucional* busca explicar la variedad interprovincial en la implementación de una política nacional a partir de factores relacionados con el funcionamiento endógeno del Estado. En este caso, las investigaciones agrupadas en este enfoque pueden dividirse entre las que se centran en el diseño de las instituciones formales (Weinthal y Luong 2006; Robinson, Kumar, y Albers 2010; Gençay y Mercimek 2019), en la incidencia de la coordinación intergubernamental

(Walti 2004; Bolleyer 2009; Niedzwiecki 2016; Steurer, Clar, y Casado-Asensio 2019) o en las capacidades burocráticas subnacionales (Bonvecchi 2008; Luna y Soifer 2017; Grin et al. 2018).

La primera línea de trabajos mencionados se aproxima a la concepción tradicional institucionalista, según la cual el éxito de una política depende de la selección adecuada de los instrumentos y herramientas de política pública para atender un problema específico. A modo de ejemplo, Gençay y Mercimek (2019) argumentan que una política tiene mayor probabilidad de ser exitosa cuando las multas por el incumplimiento son elevadas y la nueva institución presenta instrumentos para difundir la normativa entre la población.

La segunda línea de trabajos reconoce la relevancia de la coordinación intergubernamental (Walti 2004; Cao, Rey, y Serafinoff 2016; Steurer, Clar, y Casado-Asensio 2019). Para estos autores, cuando se presenta un dispositivo institucional que establece los mecanismos de coordinación entre el estado nacional y los subnacionales, hay mayores probabilidades de que una política nacional sea implementada efectivamente a lo largo del territorio nacional (Walti 2004; Cao, Rey, y Serafinoff 2016; Niedzwiecki 2016; Steurer, Clar, y Casado-Asensio 2019). Por el contrario, la falta de coordinación intergubernamental no produce los incentivos necesarios para que las jurisdicciones subnacionales den inicio al proceso de implementación de una política que fue elaborada por fuera de su jurisdicción⁷ (Flamand 2006).

La tercera línea de trabajos se enfoca en las capacidades burocráticas provinciales para explicar los resultados divergentes de la implementación de las políticas públicas en

⁷ En este sentido, Flamand (2006) argumenta que las unidades subnacionales tienen preferencias en no coordinar con el Estado nacional para implementar sus políticas porque los funcionarios subnacionales prefieren atender las preocupaciones inmediatas de su electorado con políticas definidas en su jurisdicción.

ámbitos subnacionales (Bonvecchi 2008; Luna y Soifer 2017; Grin et al. 2018; Alcañiz y Gutierrez 2020). Para este enfoque, cuando las agencias estatales provinciales están dotadas de recursos administrativos suficientes (v.g. económicos, técnicos y humanos), tienen mayores probabilidades para implementar efectivamente una política pública (Bonvecchi 2008; Amengual 2016). Por el contrario, una burocracia sin recursos disponibles no cuenta con la capacidad para llevar a cabo la implementación (Ames y Keck 1997; Amengual 2016).

A pesar de los valiosos aportes del enfoque institucional para comprender el funcionamiento del Estado, aquí se sostiene que estas líneas de trabajo no bastan para comprender exhaustivamente los factores que inciden en las distintas maneras de implementar una política nacional en contextos subnacionales. En particular, los trabajos que analizan, solamente, el contenido de los estándares normativos como explicación del alcance de las políticas públicas no tienen en cuenta, entre otras cosas, la posibilidad de que existan reglas informales que incidan en el comportamiento de los actores (Holland 2015). En cambio, se reconoce el potencial explicativo de los trabajos que puntualizan en las capacidades burocráticas disimiles. Sin embargo, a lo largo de esta tesis se espera demostrar que una provincia con bajas capacidades burocráticas puede implementar efectivamente una política pública nacional y una provincia con capacidades burocráticas más desarrolladas puede tener resultados contrarios a los esperados en los estándares normativos. Por último, las tres líneas de estudios recientemente desarrolladas reducen el argumento a cuestiones ligadas con el funcionamiento interno del Estado (reglas formales, mecanismos de coordinación o capacidades burocráticas) y no consideran el papel de los actores extraestatales que usualmente presionan para habilitar o bloquear la implementación de la política nacional en las distintas provincias, como es el caso de la LNBN en Argentina.

1.2.3 Enfoque de agencia

En tercera instancia, el *enfoque de agencia* reúne un conjunto de estudios que sostiene que lo que influye en la variabilidad de la implementación de políticas nacionales en distintas provincias es la acción o interacción de los actores que operan en entornos institucionales y estructurales específicos (Snyder 2001; Hochstetler y Keck 2007; Holland 2015; Amengual 2016; Gutiérrez 2017; 2018b; Haslam 2018; Fernández Milmanda y Garay 2019; 2020a; Amengual y Dargent 2020; Baraybar Hidalgo y Dargent 2020). A su vez, el enfoque de agencia puede ser dividido en dos amplios conjuntos de trabajos. Por un lado, se encuentran quienes analizan la incidencia de la sinergia positiva entre actores estatales y sociales (Evans 1995; McAllister 2008; Migdal 2011; Amengual 2013; 2016; Kauffman y Martin 2017). Por otro lado, están quienes se centran en el impacto de las controversias y conflictos entre los distintos actores intervinientes (Barnes, van Laerhoven, y Driessen 2016; Bull y Aguilar-Støen 2016; Gutiérrez 2017; Fernández Milmanda y Garay 2019; 2020a; Baraybar Hidalgo y Dargent 2020; Vélez et al. 2020).

A grandes rasgos, el argumento que atraviesa a los primeros es que una política pública tiene mayores posibilidades de ser implementada cuando los actores de la sociedad civil tienden vínculos con los actores estatales que están involucrados, de alguna manera, en el proceso de implementación. Por una parte, se encuentran los trabajos que sostienen que, para garantizar el éxito de la implementación, los actores del poder ejecutivo deben vincularse con actores de la sociedad civil para aumentar los recursos disponibles para extender la política a lo largo del territorio⁸ (Evans 1995; Abers y Keck 2009; 2013; Amengual 2013; 2016; Gupta y Koontz 2019). Por otra parte, están los

⁸ El punto de partida de estos trabajos es que los organismos encargados de implementar las políticas en las jurisdicciones subnacionales no cuentan con las capacidades burocráticas necesarias para encarar el proceso de implementación de manera autónoma. En particular, este escenario es común en las áreas ambientales de gobierno, ya que no suelen ser prioritarias para las elites políticas locales (Ames y Keck 1997; Amengual 2016)

estudios que se centran en la intervención de actores de otros poderes del Estado (i.e. legisladores, organismos de control públicos, jueces) y su vínculo con la sociedad civil. El argumento de estos últimos trabajos es que una política que no es implementada efectivamente por el poder ejecutivo puede ser activada a partir de la sinergia entre actores (individuales o colectivos) de la sociedad civil con miembros de otros poderes del Estado (McAllister 2008; Delamata 2013; Spadoni 2013; Kauffman y Martin 2017). A modo de ejemplo, en su estudio sobre la implementación de políticas ambientales en Brasil, McAllister (2008) muestra que las instituciones pueden activarse cuando las organizaciones ambientalistas logran vincularse con funcionarios del Ministerio Público Fiscal. Al establecer sinergias con estos actores, las organizaciones logran acceder a las instancias de toma de decisiones e incidir positivamente en la implementación. Por el contrario, la falta de estas alianzas mantiene el *statu quo* (McAllister 2008).

En esta tesis se comparte la necesidad de comprender los vínculos sinérgicos estado-sociedad. Por ese motivo, para comprender la variación de la implementación es necesario, como punto de partida, analizar el mapa completo de los actores que pueden intervenir a lo largo del proceso (Abers y Keck 2013). No obstante, a diferencia de los trabajos recientemente citados, aquí se espera demostrar que las sinergias entre actores estatales y sociales también pueden surgir con el objetivo de bloquear el avance de la implementación de una política pública porque va en contra de sus visiones e intereses. De esta manera, los vínculos estado-sociedad no siempre se establecen para aumentar las capacidades burocráticas y, de ese modo, promover, por ejemplo, la implementación de una política pública o para activar una institución que es rechazada por el poder ejecutivo. Por ende, luego de estructurado el mapa de actores, resulta de importancia observar los intereses y las visiones que motivan las relaciones entre esos actores y analizar cómo se vincula con los resultados de política en cuestión.

Como se mencionó previamente, dentro del enfoque de agencia, hay otros estudios que muestran que lo que incide en la implementación de una política pública es la resolución de los conflictos entre los que se oponen a la implementación y los que buscan promoverla. Este conjunto de trabajos puede dividirse en tres.

En primer lugar, hay estudios que analizan las acciones y estrategias de distintos tipos de elites (v.g. económicas, políticas, de conocimiento) para incidir en la toma de decisiones públicas (Snyder 2001; Hacker y Pierson 2002; Fairfield 2010; 2015; Culpepper y Reinke 2014; Bull 2016; Bull y Aguilar-Støen 2016). Basados en el estudio de la adopción de políticas orientadas a la sustentabilidad ambiental, Bull (2016; Bull y Aguilar-Støen 2016) muestra que, cuando las elites se mantienen constantes en sus intereses, ideas y objetivos, hay pocas posibilidades para la adopción o implementación de una política ambiental. Por el contrario, la llegada de nuevas elites al poder, la reorientación de la economía o la reorientación de las perspectivas de las elites con respecto al funcionamiento del mundo pueden generar cambios positivos para la adopción o implementación de políticas ambientales.

Otra línea de estudios puntualiza en la acción de las elites económicas para bloquear el diseño o aplicación de políticas contrarias a sus intereses económicos (Hacker y Pierson 2002; Fairfield 2010; 2015; Culpepper y Reinke 2014; Freytes y O'Farrell 2017). En pocas palabras, estos trabajos sostienen que los actores empresariales emplean dos estrategias con el objetivo de orientar las políticas hacia sus preferencias: el poder estructural y el poder instrumental. El poder estructural deriva de su ubicación en la matriz económica de un Estado y se vincula con la amenaza de desinversión (Hacker y Pierson 2002; Fairfield 2015). El poder instrumental también presume una acción deliberada, pero a partir de la posesión de recursos políticos. Entre otros, se encuentran los vínculos directos con funcionarios públicos, el *lobby* sobre legisladores y funcionarios, el

financiamiento de campañas electorales y la corrupción (Fairfield 2010; Freytes y O'Farrell 2017). Por lo tanto, la posesión de estos recursos de poder permite que las decisiones políticas respondan a sus preferencias.

En segundo lugar, están quienes se centran en la incidencia de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil para modificar el curso de acción de los actores estatales, quienes no tienen incentivos para poner en práctica la política a lo largo del territorio. Aplicando el argumento al área ambiental, la implementación de este tipo de políticas sucede cuando las organizaciones socioambientales provinciales tienden alianzas entre sí para aumentar los recursos para la acción y los actores económicos no se encuentran organizados (Barnes, van Laerhoven, y Driessen 2016; Baraybar Hidalgo y Dargent 2020; Vélez et al. 2020). En este escenario, las elites políticas, que no tienen una posición definida sobre la política ambiental, tienden a responder favorablemente ante los estímulos de los actores sociales (Dargent y Urteaga 2016; Baraybar Hidalgo y Dargent 2020)⁹.

Con respecto a los dos cuerpos de literatura analizados en los párrafos precedentes (elites y organizaciones sociales), este trabajo comparte que las elites tienen mayor posibilidad de incidencia por la cantidad de recursos que poseen (v.g. económicos, políticos, de conocimiento), aunque, se sostiene que dicho escenario no determina los resultados bajo análisis. Además, estos estudios pierden de vista la acción de otros grupos que también tienen pretensión de incidencia política y cuentan con recursos para influir

⁹ En este cuerpo de trabajos también se incluye a la corriente teórica denominada ecología política (Leff 2008; Svampa y Viale 2014; Svampa 2015; Gudynas 2016; Martínez-Alier, Baud, y Sejenovich 2016). En términos generales, la ecología política analiza los conflictos ambientales y sus resoluciones a la luz de una confrontación entre el Estado y las empresas, por un lado, y las organizaciones socioambientales por otro. Entre otras cosas, estos estudios comparten que el Estado genera vínculos con las empresas productoras de *commodities* para abastecerse de recursos económicos, a partir de la explotación de los recursos naturales. En el otro extremo se encuentran las organizaciones socioambientales que sufren los costos de la explotación ambiental tanto de forma directa como indirecta. Uno de los problemas teóricos de estos estudios es que, entre otras cosas, toman al Estado como un ente monolítico coherente en sus metas y estrategias (Gutiérrez 2017).

políticamente (v.g. organizaciones socioambientales). En ese sentido, es necesario analizar comparativamente las acciones de las elites y de otros actores con pretensión de incidencia. Con respecto a los trabajos que se centran en la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, estos tienden a omitir en sus análisis, entre otras cosas, las acciones y estrategias que despliegan los actores estatales para incidir en la toma de decisiones. En esta línea, no prestan atención al hecho de que los funcionarios gubernamentales tienen intereses y visiones específicas que los hacen establecer alianzas con distintos actores sociales para incidir políticamente (Alcañiz y Gutiérrez 2022). Por estas razones, se sostiene que es necesario incluir en el análisis a las visiones e intereses de los actores estatales, ya que estas no son homogéneas y resultan importantes a la hora de la toma de decisiones.

En tercer lugar, se encuentran los autores que se centran en las controversias entre coaliciones o alianzas entre actores. En resumen, lo que plantean dichos estudios es que en el proceso de diseño e implementación de una política pública intervienen actores estatales, sociales y económicos a favor y en contra de llevar adelante la política. Estos actores tienden a formar vínculos, forman alianzas o coaliciones y disputan entre sí los alcances de la política en cuestión (Hochstetler y Keck 2007; Gutiérrez 2017; 2018b; Fernández Milmanda y Garay 2019; 2020a). De ese modo, la coalición o alianza de actores que se imponga en la confrontación es la que incide en el alcance de las políticas públicas.

A pesar de dichos aportes, resulta escasa la cantidad de trabajos que aplican este marco teórico para explicar el proceso de implementación de políticas públicas (Barnes, van Laerhoven, y Driessen 2016; Gutiérrez 2017). En contraposición, son extensas las investigaciones que lo aplican para comprender los procesos de diseño de las políticas (Sabatier 1995; Sabatier y Weible 2007; Matti y Sandström 2011; Diani 2012; Mondou, Skogstad, y Houle 2014; Martínez Neira y Delamaza 2018; Yagci 2019)

A pesar de ello, es posible extraer elementos analíticos interesantes de la literatura de coaliciones aplicada al proceso de diseño de políticas públicas. (Sabatier 1995; Weible 2005; Sabatier y Weible 2007; Fioramonti y Heinrich 2007; Matti y Sandström 2011; Mondou, Skogstad, y Houle 2014; Barnes, van Laerhoven, y Driessen 2016; Martínez Neira y Delamaza 2018). Por un lado, están los autores que sostienen que las coaliciones tienen éxito cuando la heterogeneidad de actores que las componen es amplia en cantidad y extensa en argumentos (Weible 2005; Yagci 2019). En otras palabras, las coaliciones tienen mayor posibilidad de incidencia cuando los actores conformantes son numerosos. Este argumento está vinculado directamente con la noción de que cuanto mayor es la cantidad de los actores, mayores son las posibilidades que tienen para desarrollar una acción exitosa. Sin embargo, como se verá en el próximo apartado, esta tesis espera demostrar que no es tanto la cantidad numérica de actores lo que incide en el éxito de una coalición como su composición, la que hace referencia a ciertos actores y recursos específicos y no a la suma agregada de individuos. De esa manera, en esta tesis se tiene en cuenta que los actores sociales, económicos y estatales tienen diferentes recursos, que ello puede afectar su posibilidad de incidencia y, por lo tanto, los resultados de la implementación de una política pública en una jurisdicción en particular.

Otras investigaciones argumentan que la amplitud de actores que conforman una coalición no basta para tener éxito si no logran, a su vez, coordinar sus acciones (Fenger y Klok 2001; Hajer y Versteeg 2005; Matti y Sandström 2011; Mondou, Skogstad, y Houle 2014; Martínez Neira y Delamaza 2018). Martínez Neira y Delamaza (2018) argumentan que las coaliciones (denominadas coaliciones interétnicas) tienen mayores posibilidades de éxito cuando los integrantes logran construir, consensuar y sostener un encuadre discursivo amplio denominado *master frame*. De manera similar, Mondou y sus coautores (2014), en su estudio sobre las coaliciones que resisten la modificación del *statu*

quo, sostienen que la incidencia de una coalición está vinculada con tres factores. El primero es la constitución y asociación de una imagen (similar al *master frame* de Martínez Neira y Delamaza) con valores núcleos de la política como el crecimiento económico, la independencia de dominación externa, entre otros. El segundo es la multidimensionalidad discursiva que presta atención a la capacidad de englobar diversas racionalidades en un discurso combinado. El último factor es la difusión de ese discurso coordinado hacia el afuera. Por lo tanto, para estos últimos autores, la coordinación de un *frame* es tan relevante para incidir políticamente como la difusión conjunta hacia la opinión pública (Fioramonti y Heinrich 2007; Mondou, Skogstad, y Houle 2014).

En línea con estos estudios, aquí se sostiene que para comprender el proceso de implementación es necesario prestar atención a la relación conflictiva entre actores con intereses y visiones diversas y a las acciones que estos despliegan. Sin embargo, los estudios recientemente citados analizan espacios temporales reducidos (hasta la sanción de una política específica). Por ese motivo, no logran captar que las coaliciones no son elementos estancos, que su composición puede variar a lo largo del tiempo por la acción de los actores que las componen y que dicha variación puede tener incidencia en la modificación de los resultados de la implementación en diferentes provincias. De ese modo, al no analizar los cambios de los actores que las componen, esos trabajos pierden parte de la dinámica asociativa y cambiante que tiende a caracterizar a las coaliciones. Por lo tanto, esta literatura sigue puntualizando el análisis de la incidencia en la suma de las acciones individuales de los actores que integran las coaliciones, en vez de detenerse en el impacto que tienen los diferentes tipos de recursos de los actores que componen las coaliciones y la dinámica cambiante de estas.

En resumen, esta tesis destaca que el abordaje de la agencia contribuye a analizar la forma en que la interacción entre diferentes actores y sus estrategias pueden incidir en los

diferentes resultados de la implementación de las políticas nacionales en un contexto multinivel. Dentro de los diversos trabajos que fueron agrupados en este enfoque, se resaltan los autores que analizan las sinergias entre actores estatales y sociales y los que se centran de la formación, acción y confrontación de coaliciones. Por ende, para responder por qué las provincias implementan de manera variada una misma política nacional, se remarca la necesidad de poner en diálogo ambos cuerpos bibliográficos. Particularmente, es preciso analizar las sinergias estado-sociedad en el marco de un conflicto que contrapone a coaliciones de actores estatales, económicos y sociales según sus intereses y visiones acerca de la manera de implementar una política en una jurisdicción subnacional específica. Como se analiza en detalle en el apartado siguiente, esta tesis busca avanzar en esta línea.

1.3 Argumento general

Para dar respuesta a la pregunta *¿por qué las provincias implementan de maneras diferentes las políticas ambientales de origen nacional?*, el argumento general de esta tesis sostiene que la variación interprovincial en la implementación de políticas ambientales nacionales depende de la resolución de la confrontación entre dos coaliciones (una proteccionista y otra productivista) durante las dos instancias del proceso de implementación en cada provincia (la adecuación normativa y la aplicación de la normativa provincial). Particularmente, se sostiene que la posibilidad de incidencia a lo largo del proceso de implementación depende de la composición de las coaliciones y de su dinámica de funcionamiento, la cual está caracterizada por la búsqueda de incorporar nuevos actores y recursos a lo largo del proceso de implementación.

1.3.1 Definición, formación y confrontación de las coaliciones

Tomando como base los aportes de distintos autores (Sabatier 1995; Hajer y Versteeg 2005; Sabatier y Weible 2007; Diani 2012; 2015; Gutiérrez 2017; 2018b), se entiende

que las *coaliciones* son grupos integrados por una heterogeneidad de actores que comparten un interés o visión mínima específica sobre un problema público que los hace entablar, estratégicamente, vínculos formales y/o informales con el fin de trasladar sus preferencias hacia la toma de decisiones.

De acuerdo con esta definición, el concepto tiene los siguientes atributos. En primer lugar, las coaliciones son heterogéneas, pues son integradas por una gran diversidad de actores. En general, las coaliciones atraviesan la frontera estado-sociedad y están conformadas tanto por actores estatales como sociales (Sabatier y Weible 2007; Gutiérrez 2017). En segundo lugar, los integrantes de una coalición comparten un interés específico (Diani y Bison 2010; Diani 2012) o una visión mínima sobre la manera en que debe ser llevada a cabo la política en cuestión (Gutiérrez 2017). En esa línea, según el tipo de política ambiental de que se trate, la coalición puede seguir una visión o interés más ligado a la conservación/sostenibilidad de los recursos naturales o una relacionada al uso productivo-extensivo de estos. En tercer lugar, las coaliciones son multinivel, ya que sus integrantes pueden provenir del nivel nacional, subnacional e internacional de gobierno (Massardier et al. 2016; Gutiérrez 2017; 2018b; Fernández Milmanda y Garay 2020a). En cuarto lugar, las coaliciones suelen recurrir a la confrontación. La conformación de una coalición se realiza contra un “enemigo” claramente identificable que, generalmente, es una coalición rival (Elliott y Schlaepfer 2001; Sabatier y Weible 2007; Gutiérrez 2017; Yagci 2019). En quinto lugar, las coaliciones son estratégicas, dado que realizan acciones y buscan incorporar nuevos actores específicos con el objetivo de aumentar su capacidad de incidencia política en el marco de una confrontación. Por último, las coaliciones presentan un componente dinámico. Esto implica que su composición puede cambiar a lo largo del proceso, afectando sus posibilidades de incidencia.

Antes de avanzar con los factores, relativos al funcionamiento de las coaliciones, que explican las distintas respuestas provinciales ante una misma política ambiental nacional, es necesario detenerse en los elementos que habilitan la formación de las coaliciones. En línea con lo desarrollado en el apartado anterior y con diversos trabajos que analizan distintos procesos de sanción e implementación de políticas ambientales (Gupta 2014; Svampa 2015; Gutiérrez 2017; Fernández Milmanda y Garay 2019; Medeiros y Gomes 2019; Christel 2020), se destaca que el área ambiental, como tantas otras, se caracteriza por su conflictividad. Las constantes controversias suelen asociarse a dos elementos: las heterogeneidades interestatales y los efectos distributivos de las problemáticas y políticas ambientales (Gutiérrez 2017; 2018; Christel y Gutiérrez 2017).

Como demuestran distintos estudios, lo que se denomina el Estado está compuesto por múltiples burocracias que pueden tener objetivos, recursos, intereses y visiones diferentes (Evans 1995; Sabatier y Weible 2007; Migdal 2011; Christel y Gutiérrez 2017; Gutiérrez 2017). De esa forma, dependiendo del asunto en cuestión, las agencias estatales pueden entrar en una controversia porque persiguen objetivos, intereses y visiones disimiles. Por lo tanto, al analizar el proceso de implementación de una política ambiental es necesario tener presente la posibilidad de las tensiones interestatales que pueden surgir en cada caso puntual (Hochstetler y Keck 2007; Christel y Gutiérrez 2017; Gutiérrez 2017; 2018b).

En línea con el párrafo precedente, las políticas públicas suelen tener efectos distributivos, ya que benefician a unos grupos de actores en detrimento de otros (Mahoney y Thelen 2010; Amengual 2016; Brinks, Levitsky, y Murillo 2019; Alcañiz y Gutiérrez 2022). Puntualmente en el área ambiental, los conflictos distributivos emergentes suelen involucrar a los que buscan promover mayores estándares de protección para beneficiarse directa o indirectamente de estos y los que sufren los costos por suspender ciertas

actividades económicas o por cargar con el peso de la reparación ambiental (Martínez-Alier 2011; De Castro, Hogenboom, y Baud 2016; Gudynas 2016; Martínez-Alier y Walter 2016; Gutiérrez 2018b; Rausch 2018). En este contexto, tanto los actores a favor de la protección como los que se oponen a esta despliegan acciones para incidir en el diseño o implementación de las políticas ambientales. Como fue desarrollado anteriormente, los potencialmente perjudicados (v.g. actores económicos) suelen tener más posibilidades de éxito para incidir en los alcances de las políticas de protección ambiental debido a sus conexiones con los funcionarios públicos (Cáceres 2015; Fernández Milmanda y Garay 2020b) o porque son actores importantes para las arcas presupuestarias del Estado (Svampa y Viale 2014; Allen 2015; Fernández Milmanda y Garay 2019; Christel 2020). A su vez, quienes pueden obtener los beneficios de las nuevas regulaciones (ciudadanía en general, organizaciones socioambientales, comunidades indígenas o campesinas) suelen ser grupos poco estructurados y con menor influencia política (Downs 1996). Teniendo en cuenta este escenario, sería poco probable esperar la sanción o implementación de una política ambiental. A pesar de ello, distintos trabajos han mostrado cómo ha avanzado la regulación ambiental en América Latina tanto a nivel nacional (Christel y Torunczyk 2017; Figueroa y Gutiérrez 2018; Medeiros y Gomes 2019) como a nivel subnacional (Bull y Aguilar-Støen 2016; Fernández Milmanda y Garay 2019; 2020; Christel 2020; Vélez et al. 2020).

Para explicar la manera en que ha avanzado la regulación ambiental y su implementación, algunos autores muestran que la probabilidad de incidencia de las organizaciones socioambientales o de los actores económicos que se oponen a ciertas actividades productivas depende de cómo estos actores aprovechan las tensiones interestatales y logran formar coaliciones o alianzas con las áreas del Estado favorables para la regulación ambiental (Hochstetler y Keck 2007; McAllister 2008; Gutiérrez 2017;

Kauffman y Martin 2017; Christel 2020). Sin embargo, las sinergias estado-sociedad y la formación de coaliciones a favor de mayor protección ambiental no bastan para explicar los resultados diferentes de la implementación de políticas ambientales nacionales en contextos multinivel si no se tiene en cuenta la relación conflictiva entre el conjunto de actores que buscan impulsar la implementación y aquellos que buscan oponerse.

En esta tesis se sostiene que las distintas respuestas provinciales ante una misma política ambiental nacional dependen de la resolución de la confrontación entre dos coaliciones compuestas por actores estatales, económicos y sociales. En mayor detalle, es esperable que, a lo largo del proceso, actores estatales, sociales y económicos con visiones o intereses contrapuestos conformen dos coaliciones con el objetivo de incidir en la orientación de la adecuación normativa y, posteriormente, en la aplicación de esta.

Por una parte, la *coalicción proteccionista* surge de la interacción entre actores favorables a seguir o aumentar los lineamientos ambientales nacionales con el objetivo de incrementar la regulación ambiental provincial. Por otra parte, la *coalicción productivista* emerge como consecuencia de los vínculos entre actores que proponen reducir los estándares nacionales para favorecer el aprovechamiento productivo de los recursos naturales. En ese sentido, si la coalición proteccionista prevalece sobre la coalición productivista, genera mayores probabilidades para que la adecuación normativa y la aplicación de esta sean consecuentes con los estándares nacionales. En este caso, es esperable la presencia del escenario de *implementación efectiva*.

Por el contrario, si la coalición que prevalece es la productivista, es esperable que la adecuación normativa siga una orientación que priorice la extracción o explotación de los recursos naturales antes que su protección y no se corresponda con los estándares ambientales nacionales. A su vez, se espera que la aplicación de la normativa provincial

no siga lo planteado en los estándares nacionales. Aquí es donde se presenta el escenario de la *carrera hacia abajo*.

No obstante, la linealidad en el proceso de implementación no es la única trayectoria posible. Otra posibilidad es que quien prevalezca en la instancia de la aplicación de la normativa sea una coalición diferente a la que lo hizo en la instancia de la adecuación normativa. En ese caso, es posible que la aplicación provincial no se corresponda con lo planteado en la adecuación normativa. De esa forma, si la coalición proteccionista logra incidir en la definición de los estándares normativos provinciales, pero la coalición productivista prevalece en la aplicación de la normativa provincial es probable que los efectos de la aplicación no se correspondan con lo planteado en la normativa de adecuación y, por lo tanto, en la política ambiental nacional. En este caso, es esperable la presencia del escenario *brecha de implementación*.

Contrariamente, si la coalición productivista prevalece en la instancia de la adecuación normativa, pero la coalición proteccionista lo hace en la instancia de la aplicación, es posible que esta última no coincida con los establecido en la normativa de adecuación, pero sí se asemeje a lo planteado en los objetivos de la política ambiental nacional. Aquí, se está en presencia del escenario *implementación desordenada*. El Cuadro N°2 resume los escenarios recientemente presentados.

Cuadro N°2: Incidencia de la resolución de la confrontación en la ubicación provincial en los escenarios teóricos de la implementación de políticas ambientales nacionales en contextos multinivel

	Instancia del proceso de implementación		Escenarios teóricos de la implementación
	Adecuación normativa	Aplicación de la normativa	
Coalición prevaleciente	Proteccionista	Proteccionista	Implementación efectiva
	Proteccionista	Productivista	Brecha de implementación
	Productivista	Proteccionista	Implementación desordenada
	Productivista	Productivista	Carrera hacia abajo

Fuente: elaboración propia

Hasta el momento se presentaron las razones que permiten ubicar a las provincias en los diferentes escenarios teóricos, pero no se explicó por qué una determinada coalición prevalece sobre la otra en una u otra instancia del proceso de implementación. La sección siguiente presenta los motivos que explican la incidencia de las coaliciones a lo largo del proceso de implementación de una política nacional en distintas provincias.

1.3.2 La incidencia política de las coaliciones

Como fue dicho, la preponderancia de una u otra coalición depende de la composición de los actores que las integran y de su dinámica, la que está caracterizada por la búsqueda estratégica de incorporar nuevos actores a lo largo del proceso de implementación. De ese modo, los resultados de la implementación de una política nacional a nivel subnacional dependen de los tipos de recursos con que cuentan los actores que componen las coaliciones y de las acciones que sus integrantes llevan a cabo para incorporar nuevos actores (y recursos) con la finalidad de aumentar su capacidad de incidencia. A continuación, se presenta este argumento de manera desagregada.

1.3.2.1 Composición y dinámica de las coaliciones

Para comenzar, la *composición de las coaliciones* hace referencia al conjunto de actores que buscan promover o bloquear la implementación de una política nacional en los ámbitos provinciales y a los recursos con los que ellos cuentan para perseguir sus

objetivos. Por ello, no representa la suma agregada de individuos, sino que está vinculada con ciertos actores que aportan recursos específicos con el objetivo de incidir en la implementación a nivel subnacional. Por consiguiente, una vez que un actor (individual o colectivo) integra una coalición, sus recursos pasan a formar parte del cúmulo de recursos que la coalición posee. Por lo tanto, la fortaleza de una coalición en comparación con la otra está mediada por los diferentes tipos de recursos que presente. Sin embargo, como se viene desarrollando, la composición de las coaliciones no es estática y puede variar a lo largo del proceso de implementación. La variación mencionada se vincula con la posibilidad de que los actores que componen una coalición logren incorporar nuevos actores específicos y, por ende, recursos para aumentar de su capacidad de incidencia.

Antes de analizar qué coalición cuenta con más posibilidades de incidencia, es preciso identificar a los potenciales actores que pueden integrar las coaliciones y describir sus características y recursos particulares. Durante el proceso de implementación, hay una gran cantidad de actores que pueden establecer sinergias y componer las coaliciones (por ejemplo, actores económicos, organizaciones socioambientales, expertos, funcionarios provinciales y nacionales de los distintos poderes del estado, entre otros). Ahora bien, el poder de estos actores varía en cada una de las jurisdicciones subnacionales y, como se dijo, depende de los recursos que estos posean. Por lo tanto, la coalición que cuente con una heterogeneidad de recursos es la que tendrá mayores posibilidades de incidir a lo largo del proceso de implementación. El Cuadro N°3 sintetiza los posibles integrantes de las coaliciones y describe el recurso principal con el que cuentan con el objetivo de incidir en el proceso de implementación.

Cuadro N°3: Tipos de recursos preponderantes con que cuentan los actores que pueden componer las coaliciones

Posibles integrantes de las coaliciones	Tipo de recurso preponderante	Descripción
Actores económicos	Peso en la estructura económica subnacional	La presencia de un actor económico relevante para la economía provincial es importante, ya que sus tomas de posiciones (en contra o a favor) suelen ser tomadas en cuenta por parte de los tomadores de decisiones (Hacker y Pierson 2002; Behrend y Bianchi 2017; Christel 2020)
Actores sociales	Posibilidad de llamar la atención de la opinión pública y fijar agenda	La existencia de actores sociales con capacidad para sostener una demanda pública puede ser importante para llamar la atención de los tomadores de decisiones (Barnes, van Laerhoven, y Driessen 2016; Gudynas 2016; Fernández Milmanda y Garay 2019).
Expertos	Uso del conocimiento científico	La participación de los expertos es importante porque tienen la capacidad para brindar argumentos basados en evidencias científicas que, luego, pueden ser utilizados para sustentar determinadas tomas de posición con respecto a la política ambiental (Gutiérrez 2010; Dargent 2014; Figueroa y Gutiérrez 2022).
Organismo de implementación provincial	Rol ejecutivo directo	La relevancia de estos actores radica en que tienen la competencia para tomar decisiones que afectan de manera directa al proceso de implementación en una determinada jurisdicción. Entre otras cosas, tienen la posibilidad de establecer los lineamientos iniciales del proceso de implementación y su normativa complementaria. A su vez, pueden decidir con qué otros actores estatales y sociales vincularse para potenciar sus capacidades y llevar adelante la aplicación de la política a lo largo del territorio. Por ese motivo, se espera que la acción de estos actores afecte de manera inmediata la trayectoria de la implementación.
Organismo de implementación nacional	Rol ejecutivo directo	La importancia de estos actores radica en que pueden tomar decisiones que afectan directamente a la implementación de la política nacional en una provincia particular. Por lo tanto, las decisiones de estos actores inciden de manera directa en la trayectoria de la implementación en las distintas provincias. Sin embargo, sus intervenciones no se dan en todos los casos y depende de los vínculos y sinergias que puedan generar con los actores de distintas provincias.
Organismos de control (nacionales y provinciales)	Incidencia en las decisiones ejecutivas	La presencia de estos actores puede ser importante porque tienen la competencia para cuestionar las tomas de decisiones del poder ejecutivo provincial. A su vez, sus decisiones pueden modificar la forma en que se implementa la política en una determinada jurisdicción subnacional (v.g. cortes judiciales) (McAllister 2008; Kauffman y Martin 2017).
Legisladores	Rol legislativo directo	La relevancia de estos actores radica en que tienen la competencia para decidir sobre el avance o no de un proyecto de ley en el parlamento provincial. De ese modo, sus decisiones pueden determinar los resultados durante la instancia de aplicación de una normativa, pero su poder se reduce en la instancia de la aplicación al no poseer injerencia directa en las tomas de decisiones.

Fuente: elaboración propia

Debido a su heterogeneidad, es necesario mencionar que actores económicos, sociales y estatales pueden formar parte de las dos coaliciones. En el caso de los actores económicos, la diferencia entre estos puede ser analizada, como menciona el Cuadro N°3,

según la relevancia del actor para la estructura económica provincial. Los actores sociales presentan disimilitudes correspondientes a su capacidad para llamar la atención de la opinión pública. Los actores estatales difieren entre aquellos que tienen la capacidad para dotar de recursos relevantes a una u otra coalición y los que no cuentan con dicha capacidad. En este segundo grupo entran, por ejemplo, los funcionarios del poder ejecutivo provincial que no forman parte del organismo encargado de la implementación. Entre otras cosas, a diferencia del organismo provincial de implementación, estos actores no cuentan con el tipo de recurso ejecutivo directo.

Además, por fuera de los actores mencionados, se encuentran los gobernadores de cada una de las provincias. Las decisiones de los gobernadores son de suma relevancia en el proceso de implementación de una política nacional en su jurisdicción, porque, entre otras cosas, definen qué organismo provincial debe hacerse cargo y, además, tiene la última palabra para la toma de una decisión (Snyder 2001; Fernández Milmanda y Garay 2019). Sin embargo, los gobernadores no suelen presentar una posición específica con respecto a la política ambiental en general y tampoco sobre la manera en que debe implementarse una política ambiental nacional en su jurisdicción (Ames y Keck 1997; Gutiérrez 2017). De esa manera, es esperable que las tomas de decisiones de las cabezas ejecutivas provinciales puedan oscilar, dependiendo de la coalición que prevalezca a lo largo del proceso de implementación.

Luego de haber descripto lo que se entiende por composición de las coaliciones, es turno de desarrollar la relevancia teórica que tiene la dinámica de estas en el argumento planteado. La dinámica de las coaliciones, entre otras cosas, está relacionada con el intento de aquellos que componen las coaliciones de tender sinergias con otros actores estatales, económicos y sociales específicos para incorporar nuevos recursos. Por esa vía, las coaliciones, estratégicamente, procuran aumentar su capacidad de incidencia e

intentan influir en el proceso de implementación. Por ende, es posible que las coaliciones incorporen nuevos actores y que eso afecte su posibilidad de incidencia. Aquí se sostiene que la relación entre la composición y la dinámica de las coaliciones permite dar cuenta de la ubicación de las jurisdicciones subnacionales en los cuatro escenarios teóricos.

Más en detalle, si, al inicio del proceso, la coalición proteccionista cuenta con diferentes tipos de actores que la dotan de una importante heterogeneidad de recursos y la coalición productivista no los posee, es posible que la adecuación normativa siga una orientación proteccionista y se asemeje a lo establecido en la política ambiental nacional. Dado este escenario, puede suceder que, durante la instancia de la adecuación normativa, las sinergias estado-sociedad proteccionistas permitan, entre otras cosas, la elaboración de información que sustente la necesidad de adecuarse a los estándares nacionales para aumentar la protección ambiental, la participación de actores sociales y estatales en ciertas instancias de toma de decisión y la posibilidad de ejercer presión pública para colocar el tema en la agenda política. En este contexto, la coalición productivista puede intentar asociarse con otros actores para aumentar el tipo de recursos que posee. En el caso de no modificarse la composición de ambas coaliciones, la coalición proteccionista prevalece también sobre la productivista en la instancia de la aplicación de la normativa provincial. En este momento, los vínculos entre los actores estatales y sociales de la coalición proteccionista permiten coordinar ciertas acciones tendientes a aumentar la cantidad de proyectos de protección ambiental¹⁰ y expandirlos hacia la mayor parte del territorio provincial posible. Ante este escenario, si la coalición productivista no logra tender nuevos vínculos con otros actores cuenta con pocas oportunidades para modificar la trayectoria de la implementación hacia una orientación más productivista. De ese modo, la fortaleza de la coalición proteccionista, dadas por su composición y su dinámica, lleva

¹⁰ Para más información sobre los tipos de proyectos ambientales, ver Capítulo 2.

a que la aplicación de la normativa provincial se asemeje a lo planteado en la política nacional y en la normativa de adecuación. De este modo, se presenta el escenario de la *implementación efectiva*.

Contrariamente, si, al comienzo del proceso, la coalición productivista cuenta con una variedad de recursos dados por el conjunto de actores sociales, económicos y estatales que la componen y la coalición proteccionista no los presenta, la coalición productivista logra prevalecer en la instancia de la adecuación normativa. Durante esta instancia, las sinergias entre los actores con intereses y visiones productivistas permiten, entre otras cosas, generar información técnica para sustentar una propuesta institucional que se aleje de lo propuesto en la normativa ambiental nacional, exponer y defender sus posturas en distintos ámbitos formales de tomas de decisión (v.g. legislatura provincial) y desplegar otras acciones (v.g. lobby) para lograr que la normativa de adecuación responda a sus visiones e intereses. En este escenario, la coalición proteccionista puede intentar asociarse con otros actores con la finalidad de incorporar nuevos recursos a su composición. De no lograrlo, tiene pocas posibilidades de incidir en los lineamientos normativos provinciales, por lo tanto, el resultado de la primera instancia es una adecuación normativa que reduce los estándares establecidos a nivel nacional. De mantenerse lineal la composición de ambas coaliciones en la instancia de la aplicación de la normativa provincial, la coalición productivista también logra prevalecer. En esta segunda instancia del proceso de implementación, las sinergias estado-sociedad productivistas permiten que los actores integrantes coordinen acciones para extender los proyectos productivos a la mayor cantidad de territorio posible. Ante este contexto, la fortaleza de la coalición productivista permite que la aplicación de la normativa provincial sea contraria a lo establecido en la política ambiental nacional, pero acorde con lo planteado en la normativa de adecuación. En este caso, se presenta el escenario de la *carrera hacia abajo*.

Sin embargo, la ausencia de cambios en la composición de las coaliciones durante las dos instancias del proceso de implementación es solo una de las posibilidades en que se comportan las dos coaliciones. Como se analiza en profundidad a continuación, la dinámica de las coaliciones también permite que estas puedan sufrir modificaciones en su composición como resultado de la exitosa asociación con nuevos actores. Por ello, la incorporación de nuevos actores y, por ende, recursos puede aumentar sus posibilidades de incidencia y modificar los resultados alcanzados.

De acuerdo con esto último y a diferencia de lo descrito en los escenarios previamente desarrollados, puede suceder que la coalición que no alcanzó a prevalecer en la instancia de la adecuación normativa pueda hacerlo en la instancia de la aplicación. Esto puede tener lugar en caso de que incorpore nuevos actores y con ellos recursos para aumentar sus posibilidades de incidencia en la confrontación. También puede suceder en caso de que la coalición que prevaleció al comienzo pierda algunos de sus integrantes. Por lo tanto, en caso de contar con una mayor heterogeneidad en el tipo de recursos, la coalición perdedora en la primera instancia puede cambiar la trayectoria de la implementación hacia una dirección opuesta.

En pocas palabras, si la coalición productivista prevalece en la instancia de la adecuación normativa pero la coalición proteccionista logra aumentar los recursos que dispone al asociarse con nuevos actores, es posible que la aplicación de la normativa sea acorde a las visiones e intereses proteccionistas. En ese caso, se está en presencia del escenario de la *implementación desordenada*. De modo contrario, si la coalición proteccionista prevalece en la primera instancia de la implementación, pero la coalición productivista incorpora nuevos actores y recursos, puede suceder que los efectos de la aplicación sean contrarios a los estándares provinciales y nacionales. En este caso, se está en presencia del escenario de *brecha de implementación*.

Capítulo 2: Implementación de la LNBN en las provincias argentinas (2008-2019).

El objetivo principal de este capítulo es mostrar la manera en que las provincias argentinas implementaron de forma variada la LNBN y justificar la selección de los cuatro casos provinciales. Para cumplir con ello, el capítulo se divide en seis apartados. En el primero, se describen los antecedentes que dieron origen a la sanción de la LNBN. Particularmente, se presenta la distribución territorial de los bosques nativos en Argentina y la trayectoria ascendente de la deforestación desde comienzos de los 2000 hasta 2007. Además, se muestra cómo este aumento motivó la discusión y sanción de la LNBN. En el segundo apartado, se describen las herramientas principales que establece la LNBN. En el tercer apartado, se analiza la instancia de la adecuación normativa, esto es, la manera en que las provincias tomaron los estándares nacionales para confeccionar sus OTBN. En el cuarto apartado, se estudian los efectos que tuvieron los OTBN en las distintas provincias. Para ello, se mide la evolución de la tasa de deforestación ilegal (categoría roja y amarilla) y total desde la sanción de la LNBN hasta 2019. Como se mencionó previamente, estos indicadores son importantes porque muestran el alcance que tuvo la LNBN para cumplir el objetivo principal que se propuso: regular y reducir la pérdida de bosques nativos a lo largo del país. En el último apartado, se ubican a las provincias en los escenarios teóricos presentados en el capítulo anterior y se justifica la selección de los cuatro casos provinciales: Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

2.1 Antecedentes a la implementación de la LNBN

Argentina está conformada por veinticuatro jurisdicciones subnacionales (veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) de las cuales todas, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, contienen bosques nativos en sus territorios. A su vez, dicho ecosistema se encuentra distribuido en siete regiones forestales: Parque

Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense o Misionera, Espinal, Bosque Andino-Patagónico, Monte y Delta e Islas del Delta del Río Paraná. Estas regiones se diferencian, principalmente, por la distinta flora y fauna que las componen¹¹. El mapa N°1 muestra la ubicación geográfica de las distintas regiones forestales de Argentina.

Mapa N°1: Regiones Forestales de Argentina.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2018)

Además de la disimilitud en torno a los componentes relativos a la biodiversidad, las regiones forestales también se diferencian por las actividades económicas/productivas

¹¹ Para más información, ver Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2003) o García-Chevesich et al. (2017)

que amenazan su sostenibilidad. Las regiones Parque Chaqueño, Yungas y Espinal están amenazadas, principalmente, por la expansión de la frontera agropecuaria. Entre ellas, el Parque Chaqueño es la región que más ha sufrido la pérdida de bosques nativos por consecuencia del avance de la producción agrícola y ganadera, como demuestran distintos estudios (Vallejos et al. 2015; Fehlenberg et al. 2017; Nolte et al. 2017). Por su parte, la región Selva Misionera también se vio impactada por la expansión de la frontera agrícola-ganadera, aunque la principal amenaza para los bosques de esta región es la producción de bosques cultivados con especies exóticas (Ramírez 2019).

En contraste, la región forestal Bosque Andino-Patagónico se caracteriza por contar con una gran cantidad de bosques nativos bajo conservación en reservas naturales provinciales y parques nacionales (Picco y Van den Heede 2010; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación 2020c). No obstante, una buena parte de los bosques no incluidos en esas áreas de protección se encuentran en procesos de degradación como consecuencia de la producción de ganadería caprina y ovina, la extracción de madera para la producción forestal (Picco y Van den Heede 2010) y, recientemente, por los loteos para la construcción de espacios de turismo o nuevas propiedades (Casalderrey Zapata y Tozzini 2020). Por su parte, los incendios forestales constituyen la principal fuente de pérdida de los bosques nativos de esta región (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación 2019b). Por último, la región Monte, que es la que menor cantidad de bosques nativos presenta, es la que se encuentra menos amenazada. Según el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación 2005), luego de una intensa presión que sufrió la región en la década de 1970 producto de la extracción de leña a gran escala, las provincias integrantes y el Estado nacional comenzaron a impulsar medidas para racionalizar su uso. En la actualidad, los recursos forestales de la región Monte se utilizan para extracción de leña

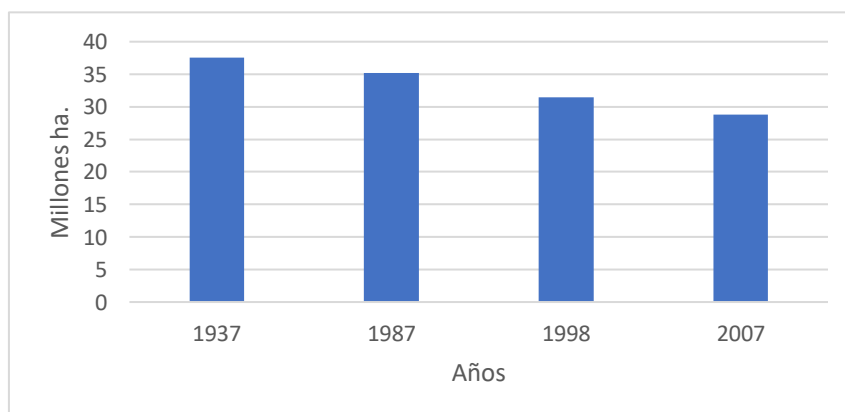
destinada al consumo local y para la producción sustentable de alimentos (patay o pan de algarrobo) y bebidas (añapa y aloja) (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación 2005).

Luego de caracterizar las regiones forestales de Argentina, con el objetivo de continuar con los antecedentes que motivaron la sanción de la LNBN, en lo que sigue se presenta la trayectoria de la deforestación total desde 1998 hasta 2007.

2.1.1 Deforestación en Argentina (1998 y 2007) y sanción de la LNBN

El proceso de deforestación en Argentina es de larga data, aunque a ritmos cambiantes. Como muestra el Gráfico N°1 elaborado a partir de distintas fuentes¹², la pérdida de bosques nativos se mantuvo estable durante una buena parte del siglo XX. En aproximadamente sesenta años (1937-1998), el país perdió cerca de seis millones de hectáreas. Ese proceso se vio incrementado desde fines del siglo pasado y principios del presente, ya que en menos de diez años (1998-2007) se perdieron más de dos millones y medio de hectáreas.

Gráfico N°1: Evolución de la cantidad de hectáreas con bosques nativos en Argentina entre 1937 y 2007



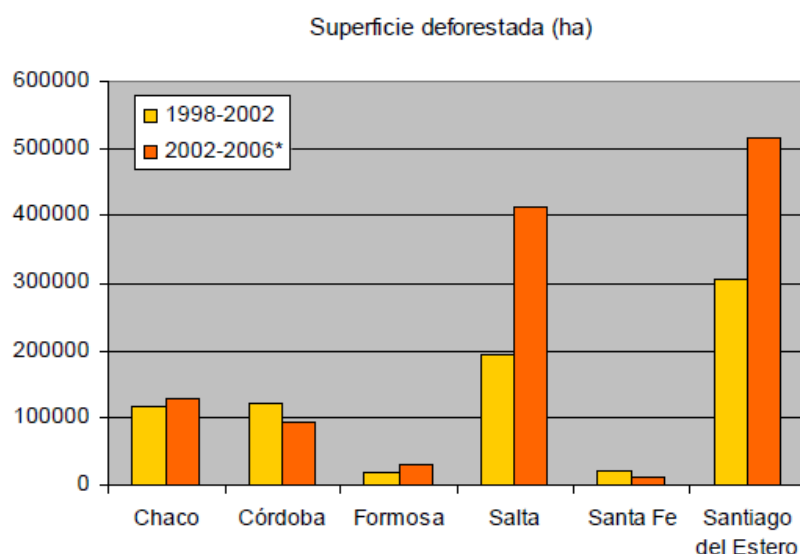
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Stecher (2013) y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2007; 2012).

¹² Los datos de 1937 corresponden a los arrojados por el Censo Nacional Agropecuario, los de 1987 a unas estimaciones del Instituto Forestal Nacional, los de 1998 al Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos y los de 2007 a los informes de monitoreo realizados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en 2007 y 2012.

Justamente, el último incremento coincide con el momento de expansión de la frontera agropecuaria centrada principalmente en el cultivo de la soja en las provincias del centro y norte del país (Richardson 2009; Volante y Seghezzi 2018). Datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación muestran que la superficie sembrada con soja en el país aumentó un 100% desde 1998 a 2007¹³.

En 2007, la por entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (SAyDS), hoy MAyDS, publicó un informe, tomando a las provincias que más bosques habían perdido desde fines del siglo XX hasta ese entonces (Gráfico N°2).

Gráfico N°2: Evolución de la deforestación en Chaco, Córdoba, Formosa, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero entre 1998 y 2006.



Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2007)

Como puede observarse, los datos de deforestación no se comportan de manera homogénea en todos los casos. De hecho, las provincias de Santiago del Estero (821.283 ha.) y Salta (609.323 ha.) son las que mayor cantidad de pérdida forestal tuvieron en este período, seguidas de Chaco (245.465 ha.) y Córdoba (216.728 ha.). A su vez, los datos del gráfico permiten observar un incremento pronunciado entre los períodos 1998-2002

¹³ Para más información ver: <http://datosestimaciones.magyp.gob.ar/reportes.php?reporte=Estimaciones>

y 2002-2006 en Santiago del Estero y Salta. Por el contrario, Córdoba tuvo un descenso entre los períodos mencionados al igual que Santa Fe.

Como consecuencia del aumento de los desmontes, desde comienzos de los años 2000 fueron inaugurados dos procesos que, en simultaneo, marcaron el contexto de sanción de la LNBN. Por un lado, como detallan distintos trabajos (Schmidt 2012; Langbehn 2013; Lapegna 2017), comenzaron a producirse distintos conflictos entre habitantes tradicionales de las zonas con bosques nativos (comunidades indígenas y campesinas) y empresarios y productores agropecuarios. La principal disputa entre ellos fue sobre el destino y uso de las tierras con bosques nativos. Desde las comunidades se reclamó, principalmente, la protección de los recursos forestales que consideraban un elemento indispensable para garantizar sus modos de vida tradicional. Por el contrario, los productores y empresarios agropecuarios buscaron profundizar los desmontes en búsqueda de mayor territorio cultivable y de pastoreo.

Por otro lado, a fines de 2002, la SAyDS publicó el Primer Inventario de Bosques Nativos que plasmó que en el país quedaban poco más de 33 millones de hectáreas (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación 2005). Estos datos alertaron a una serie de actores diversos como ONG ambientalistas, funcionarios de la SAyDS, legisladores nacionales y expertos de distintas universidades nacionales que comenzaron a demandar por la sanción de una ley que garantizara la protección de los bosques restantes ante lo que consideraban un escenario de emergencia forestal. Como describen algunos estudios (Gutiérrez 2017; Figueroa 2020), desde ese entonces se conformó un espacio de confrontación entre distintos actores estatales y sociales que reclamaban la sanción de una ley de protección de los bosques y otros (fundamentalmente legisladores representantes de provincias con una gran cantidad de bosques y empresarios ligados a la producción agropecuaria) que se opusieron a esta. Estos últimos, en general,

argumentaron que una ley de protección de los bosques relegaría a una importante parte del país al atraso económico al no poder desmontar para desarrollar la producción agropecuaria. Además, estos actores argumentaron que podría vulnerarse la autonomía provincial sobre el manejo de los recursos naturales establecida en el artículo 124 de la Constitución nacional.

La confrontación entre dichos actores se intensificó luego de que Miguel Bonasso (Convergencia/CABA), un diputado cercano al presidente Néstor Kirchner (Frente Para la Victoria – FPV-/2003-2007), presentara un proyecto de ley para proteger los bosques nativos en 2006. Desde ese momento, organizaciones socioambientales, legisladores nacionales, organizaciones de productores agropecuarios, representantes del poder ejecutivo nacional, entre otros, contrapusieron argumentos sobre la sanción de una ley de protección de los bosques (Gutiérrez 2017). Luego de un casi año de confrontaciones en las comisiones parlamentarias y fuera de ellas, en noviembre de 2006, el proyecto de ley tomó estado parlamentario. El tratamiento en la Cámara de Diputados permite vislumbrar que el proyecto quebró la disciplina parlamentaria del bloque político mayoritario (FPV), ya que los diputados del FPV representantes de las provincias con gran cantidad de bosques nativos (v.g. Salta, Misiones, Formosa) se opusieron al proyecto (Calvo y Tow 2009). A pesar de ese rechazo, en noviembre, el proyecto fue aprobado en general y se anunció que en diciembre sería la votación en particular. Sin embargo, los diputados opositores no dieron el *quorum* y el proyecto de ley no pudo avanzar hacia la Cámara de Senadores. Solamente, una reunión entre el presidente del FPV de la Cámara de Diputados y Bonasso, en la que se consensuaron cambios menores al proyecto, posibilitó el tratamiento en particular. En marzo de 2007, con los cambios efectuados, el proyecto fue aprobado y avanzó a la Cámara de Senadores.

Una vez en el Senado, el proyecto fue girado a seis comisiones, lo que presagiaba un largo y dificultoso tratamiento. Eso motivó nuevos reclamos y acciones por canales institucionales y no institucionales por parte de organizaciones socioambientales, funcionarios de la SAyDS y legisladores que demandaban un rápido tratamiento (Gutiérrez 2017; Figueroa 2020). Entre otras cosas, se organizaron protestas sociales, juntas de firmas y reuniones entre funcionarios del poder ejecutivo y legisladores opositores con el objetivo de que el proyecto fuera tratado en las comisiones. Como resultado de dichas acciones, en septiembre de 2007, se creó una subcomisión compuesta por legisladores representantes de las seis comisiones con el objetivo de elaborar un dictamen conjunto. Dicho dictamen propuso una serie de modificaciones al proyecto con el objetivo de reducir los puntos de veto de los legisladores opositores. Entre ellos, la inclusión de un fondo para compensar a los titulares de predios con bosques nativos y la posibilidad de no aplicación de la ley a propietarios de diez hectáreas o menos. Ese dictamen fue tratado en la Cámara de senadores y aprobado con modificaciones a comienzos de noviembre de 2007. El 27 de noviembre, el proyecto regresó a la cámara de origen y, con las modificaciones efectuadas en el Senado, fue aprobado sin discusiones con 133 votos afirmativos y tres abstenciones. De ese modo, luego de más de cuatro años de tensiones y discusiones controversiales, fue sancionada la LNBN que se propuso, en su artículo 1, fijar los presupuestos mínimos para garantizar el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad (artículo 1, Ley N°26.331/07).

En el apartado siguiente, se identifican y caracterizan los principales instrumentos que propone la LNBN para intentar cumplir dichos objetivos.

2.2 Lineamientos normativos de la LNBN

Una serie de trabajos elaborados por expertos, ONG ambientalistas y organismos de control público reconocen que la LNBN cuenta con instrumentos relevantes para garantizar la protección de los bosques nativos (Quispe Merovich y Lottici 2011; AGN 2014; Nolte, le Polain de Waroux, et al. 2017; FARN 2020). Entre sus lineamientos, pueden destacarse cinco: el OTBN, los procesos de participación pública, la moratoria de desmontes, el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (de ahora en más, el Fondo de Bosques) y la acreditación de los OTBN.

En primer lugar, el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) es una norma provincial que establece una clasificación del posible uso de distintas tierras con bosques nativos. Según lo establecido en la LNBN y como muestra el Cuadro N°4, el OTBN debe clasificar a las tierras con bosques nativos en tres categorías que establecen el grado de conservación y las actividades que pueden desarrollarse en ellas.

Cuadro N°4: Categorías de conservación de la LNBN

Categoría	Definición, permisos y prohibiciones
I (roja)	Sectores que por poseer un muy alto valor de conservación no puede desmontarse. En esta se deben incluir áreas que, por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.
II (amarilla)	Sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sustentable, turismo, recolección e investigación científica
III (verde)	Sectores de bajo valor de conservación que pueden desmontarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente ley.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 9 de la LNBN.

Para realizar la clasificación, cada provincia debe considerar los diez criterios de sustentabilidad ambiental establecidos en el anexo de la LNBN y realizar un proceso de participación pública. Estos criterios son principios rectores (ambientales y sociales) que

cada una de las provincias debe tener presente a la hora de elaborar los OTBN. En el Cuadro N°5 puede observarse los criterios de sustentabilidad mencionados. Es necesario remarcar que un análisis ponderado de estos permite obtener una estimación precisa del valor de conservación de un determinado sector.

Cuadro N°5: Criterios de sustentabilidad ambiental utilizados para definir las categorías de conservación de los OTBN de acuerdo con lo establecido en la LNBN

Criterio	Definición
Superficie Mínima	Hábitat mínimo requerido para asegurar la supervivencia de las comunidades animales y vegetales. Es especialmente importante para las grandes especies carnívoras y herbívoras.
Vinculación con otras comunidades naturales	Determinación de la vinculación entre un parche de bosque y otras comunidades naturales con el fin de preservar gradientes ecológicos completos. Es importante porque muchas especies de aves y mamíferos utilizan distintos ecosistemas en diferentes épocas del año en búsqueda de recursos alimenticios adecuados.
Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional	Ubicación de parches de bosques cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial como así también a Monumentos Naturales. Complementariedad entre diferentes tipos de paisajes y conservación de los corredores boscosos.
Existencia de valores biológicos sobresalientes	Son elementos de los sistemas naturales caracterizados por ser raros o poco frecuentes, otorgando al sitio un alto valor de conservación.
Conectividad entre ecoregiones	Los corredores boscosos y riparios garantizan la conectividad entre ecoregiones permitiendo el desplazamiento de determinadas especies.
Estado de conservación	Implica un análisis del uso del suelo al que estuvo sometido en el pasado y de las consecuencias de ese uso para las comunidades que lo habitan. De esta forma, la actividad forestal, la transformación del bosque para agricultura o para actividades ganaderas, la cacería y los disturbios como el fuego, así como la intensidad de estas actividades, influyen en el valor de conservación de un sector, afectando la diversidad de las comunidades animales y vegetales en cuestión.
Potencial Forestal	Disponibilidad actual de recursos forestales o su capacidad productiva futura, lo que a su vez está relacionado con la intervención en el pasado. Es importante la información brindada por informantes clave del sector forestal provincial.
Potencial de Sustentabilidad Agrícola	Aptitud que tiene cada sector para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo por área luego de la deforestación.
Potencial para la conservación de cuencas	Consiste en determinar las existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios, y la franja de "bosques nublados", las áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar, áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%), etc.
Valores culturales	Valor que las comunidades indígenas y campesinas le dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo de la LNBN.

En segundo lugar, sobresalen los ya mencionados procesos de participación pública. En este caso, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley General del Ambiente (N°25.675/02), las autoridades provinciales deben llevar a cabo procesos de consulta popular y audiencias públicas para la elaboración y actualización de los OTBN. Luego de haberse aprobado los OTBN, las autoridades provinciales deben convocar un proceso de audiencia pública para autorizar nuevos proyectos de desmonte en la categoría verde. El objetivo de esta herramienta es garantizar la participación y acceso a la información a la ciudadanía en general y a las comunidades indígenas y campesinas en particular (artículo 26, Ley N°26.331/07).

En tercer lugar, se destaca la moratoria de desmontes y aprovechamientos productivos. Con el objetivo de impulsar los procesos de adecuación provinciales a los estándares nacionales, la LNBN prohíbe la autorización de nuevos desmontes y aprovechamientos de los bosques nativos hasta la sanción de los OTBN (artículos 7 y 8, Ley N°26.331/07).

En cuarto lugar, el Fondo de Bosques es otra de las herramientas más destacables de la LNBN. Éste se crea, por un lado, con el objeto de compensar económicamente a los titulares, públicos o privados, de tierras con bosque nativo por los servicios ambientales que éstos brindan y, por otro lado, con el fin de aumentar las capacidades burocráticas de los organismos estatales encargados de la implementación de la ley. De esta manera, el 70% del Fondo de Bosques va dirigido a los titulares, públicos y privados, de tierras con bosques nativos, mientras que el 30% restante se destina a las organizaciones estatales que tienen la función de implementar la ley. Para su financiamiento, la LNBN establece que debe estar compuesto, principalmente, por el 0,3% del presupuesto nacional y el 2% de las retenciones a los productos agropecuarios y forestales primarios y secundarios¹⁴.

¹⁴ El Fondo también puede componerse por préstamos y subsidios de organismos internacionales, donaciones y legados, lo producido de la venta de publicaciones u otro tipo de servicios vinculados con el sector forestal y lo no utilizado en los ejercicios anteriores.

Para acceder al 70% del Fondo de Bosques, los titulares, dependiendo de la categoría de conservación en donde se encuentren sus predios, deben presentar un plan de acción sobre las actividades a desarrollar en un tiempo determinado. Hay tres tipos de planes posibles que tienen la potencialidad de recibir los ingresos del Fondo. El primero son los Planes de Formulación (PF). Estos se caracterizan por financiar actividades de recopilación, elaboración y análisis de información que se considere necesaria para el buen funcionamiento futuro del proyecto. Dado que no propone la intervención directa para conservar o manejar sustentablemente los bosques nativos, la duración del PF no puede extenderse más de un año. Luego se encuentran los Planes de Conservación (PC) y los Planes de Manejo (PM). Los PC tienen el objetivo de mantener o aumentar la superficie de los bosques nativos y no permite intervenciones que puedan afectar su sostenibilidad. Los PM permiten la realización de actividades productivas sustentables que mantengan la cobertura de los bosques o, en caso de alterarla, que propongan la ejecución de actividades de restauración. Además de los mencionados, se encuentran los Planes de Cambio de Uso del Suelo (PCUS) que no pueden recibir el dinero del Fondo de Bosques por plantear la eliminación del bosque nativo. El Cuadro N°6 agrupa la información sobre los objetivos, actividades y categorías donde pueden ser aplicados los distintos tipos de planes.

Cuadro N°6: Información asociada con el tipo de planes, sus objetivos, las actividades permitidas y la posibilidad de acceder al Fondo

Tipo de plan	Categorías donde puede aplicarse	Objetivos	Actividades	Acceso al Fondo
Plan de Conservación	Categoría roja Categoría amarilla Categoría verde	Mantener o aumentar la superficie con bosques nativos	Aprovechamientos de productos no madereros Mantenimiento del potencial de conservación Restauración y enriquecimiento	Si
Plan de Manejo Sostenible	Categoría amarilla Categoría verde	Mantener la cobertura de bosques nativos Asegurar la recuperación luego de una intervención	Aprovechamiento forestal Aprovechamiento de productos no madereros Aprovechamiento silvopastoril Recuperación del potencial productivo mediante la restauración o enriquecimiento	Si
Plan de Formulación	Categoría roja Categoría amarilla Categoría verde	Planificar la aplicación de un PM o PC	Recolectar y evaluar la información sobre un determinado predio	Si (solo por un año)
Plan de Cambio de Uso del Suelo	Categoría verde	Justificar el cambio de uso del suelo	Planificar las actividades de conversión del bosque nativo a otro uso o desmonte como: agricultura, ganadería, forestación, construcción de presas o el desarrollo de áreas urbanas	No

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2013)

Por último, la acreditación del OTBN por parte del organismo encargado de la implementación de la LNBN a nivel nacional es otro de los instrumentos destacables de la ley nacional. Ésta es requisito indispensable para que las provincias puedan acceder al Fondo de Bosques. Una vez sancionado el OTBN, el organismo encargado de la implementación en una determinada provincia debe remitir la ley provincial a su par nacional que determinará si el OTBN de una jurisdicción particular se ajusta a los estándares fijados por el Congreso nacional. Las provincias que no cumplen con los lineamientos nacionales, en principio, no están habilitadas para recibir los recursos del Fondo.

A pesar de las destacadas herramientas de política pública, algunos estudios muestran que la implementación de la LNBN en las distintas provincias tuvo un alcance limitado tanto en la manera en que las provincias interpretaron los criterios de sustentabilidad para la adecuación de los OTBN (García Collazo, Panizza, y Paruelo 2013; Gautreau, Langbehn, y Ruoso 2014; Aguiar et al. 2018; Fernández Milmanda y Garay 2019) como en la disminución de la deforestación (Aguiar et al. 2018; Volante y Seghezzi 2018). Sin embargo, la mayor parte de estos trabajos están centrados en la región norte del país (Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero) que, como se mencionó, es donde se concentra la mayor cantidad de pérdida de bosques nativos. A su vez, estos estudios también suelen descuidar que, en la región norte del país, la tasa de deforestación fue en descenso desde la sanción de la LNBN y que hay diferencias entre las provincias norteñas.

En los dos apartados que siguen, se toma el universo completo de casos para identificar el alcance que tuvo la implementación de la LNBN en el territorio argentino. Para ello, se analiza, por un lado, la adecuación de las normativas provinciales a los estándares nacionales. Por otro lado, se estudia el efecto que tuvieron dichas normativas en la tasa de deforestación total e ilegal (categoría roja y amarilla) entre 2008 y 2019.

2.3 Adecuación provincial a la LNBN

Este apartado pretende demostrar que lo que caracteriza a la adecuación normativa provincial a la LNBN es la variación interprovincial. Para ello, como se desarrolló en la introducción de esta tesis, se analizaron las 23 leyes de OTBN y su normativa complementaria (decretos y resoluciones provinciales) y se la comparó con lo establecido en la LNBN y su decreto reglamentario. Luego, se construyó un índice de adecuación normativa en el que se evaluaron tres indicadores: 1) la cantidad de bosques nativos que las provincias destinaron a las categorías roja y amarilla: el valor de este indicador es un continuo que va de 0 (ninguna hectárea de bosques en estas dos categorías) a 1 (la

totalidad de las hectáreas en estas categorías); 2) las actividades que se habilitan en las categorías mencionadas: este es un indicador dicotómico en el que 0 representa que la provincia habilita actividades contrarias a las establecidas en la LNBN y 2 representa que las actividades establecidas en los OTBN son consistentes a esta; 3) el uso de los diez criterios de sustentabilidad establecidos en el anexo de la LNBN¹⁵. El valor de este indicador también es un continuo que va de 0 (ningún criterio considerado) a 1 (la totalidad de los criterios considerados).

Antes de avanzar con las diferencias entre las provincias, es necesario remarcar algunos puntos en común que caracterizan al conjunto de las leyes provinciales. En primer lugar, todas las provincias con bosques nativos cumplieron con lo establecido en la LNBN al sancionar sus OTBN. No obstante, es necesario remarcar que solamente Salta lo hizo en el plazo establecido por la ley nacional (un año). En segundo lugar, consideradas en su conjunto, las provincias fijan la mayor parte de sus bosques nativos en las categorías que no pueden desmontarse (roja y amarilla). El Cuadro N°7 muestra la cantidad de bosques nativos que cada provincia destina a las tres categorías de conservación.

¹⁵ Sobre la manera en que se elaboró el índice, ver “Estrategia metodológica” en la introducción de esta tesis.

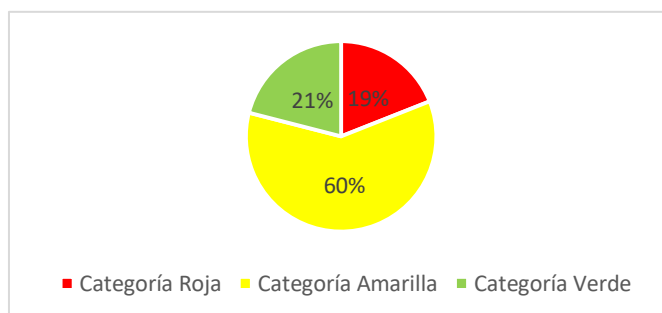
Cuadro N°7: Superficie declarada para cada una de las categorías de conservación según los OTBN

PROVINCIA	CATEGORÍA I (ROJA)		CATEGORÍA II (AMARILLO)		CATEGORÍA III (VERDE)		TOTAL BOSQUES OTBN
	ha	%	ha	%	ha	%	ha
Catamarca	587.123	24	1.543.593	63	302.966	12	2.433.682
Chaco	288.038	6	3.100.387	63	1.531.575	31	4.920.000
Chubut	419.351	40	613.324	58	19.496	2	1.052.171
Córdoba	2.393.791	82	530.194	18	0	0	2.923.985
Corrientes	63.840	8	292.251	38	414.228	54	770.319
Entre Ríos	345.498	19	1.070.543	58	445.287	23	1.861.328
Formosa	409.872	9	719.772	16	3.257.625	74	4.387.269
Jujuy	213.152	18	832.334	69	163.457	14	1.208.943
La Pampa	38.518	1	3.029.760	76	927.829	23	3.996.107
La Rioja	307.401	30	684.642	66	38.778	4	1.030.821
Mendoza	82.613	4	1.800.595	89	150.980	7	2.034.188
Misiones	223.468	14	967.192	59	447.487	27	1.638.147
Neuquén	192.686	35	347.672	64	3.559	1	543.917
Río Negro	181.900	38	252.700	53	44.300	9	478.900
Salta	1.294.778	16	5.393.018	65	1.592.366	19	8.280.162
San Juan	71.557	4	1.603.171	92	70.673	4	1.449.533
San Luis	526.962	17	1.887.363	60	738.305	23	3.152.630
Santa Fe	663.520	36	1.190.271	64	0	0	1.853.791
Santa Cruz	180.569	34	343.249	66	0	0	523.818
Santiago del Estero	1.046.172	14	5.645.784	74	952.493	12	7.644.449
Tucumán	526.638	58	219.413	24	164.461	18	910.512
Tierra del Fuego	311.707	42	401.918	55	20.282	3	733.907
Total	10.369.154	19	32.469.146	60	11.286.147	21	53.828.579

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Figueroa y Gutiérrez (2018).

De modo general, el Gráfico N°3 muestra que el 60% de los bosques nativos fue destinado a la categoría amarilla, mientras que el 19% fue hacia la categoría roja. Por su parte, solamente un 20% fue clasificado de color verde.

Gráfico N°3: Proporción de cada categoría de conservación en la superficie total de bosques nativos



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los distintos OTBN

A pesar de estos rasgos comunes, como muestra el Cuadro N°8, lo que prima entre los OTBN es la variedad en la manera en que las provincias incorporaron los estándares nacionales a sus leyes provinciales.

Cuadro N°8: Índice de adecuación normativa de los OTBN a los estándares de la LNBN

Provincia	Categoría roja	Categoría amarilla	Actividades por fuera de la ley	Cantidad de Criterios	Total
Mendoza	0.04	0.89	2	1	3.93
Buenos Aires	0.07	0.73	2	0.8	3.6
Tierra del Fuego	0.43	0.55	2	0.6	3.58
Chubut	0.4	0.58	2	0.6	3.58
San Juan	0.04	0.92	2	0.6	3.56
Jujuy	0.18	0.69	2	0.6	3.47
Tucumán	0.42	0.55	2	0.5	3.47
Rio Negro	0.35	0.64	2	0.4	3.39
Neuquén	0.38	0.53	2	0.4	3.31
Santa Fe	0.34	0.66	2	0.3	3.3
La Rioja	0.3	0.66	2	0.3	3.26
Santa Cruz	0.36	0.64	2	0.2	3.2
Catamarca	0.24	0.63	2	0.3	3.17
San Luis	0.17	0.6	2	0.3	3.07
La Pampa	0.01	0.76	2	0.3	3.07
Misiones	0.14	0.59	2	0.3	3.03
Entre Ríos	0.19	0.58	2	0.2	2.97
Formosa	0.09	0.16	2	0.4	2.65
Salta	0.16	0.65	0	0.9	1.71
Córdoba	0.82	0.18	0	0.5	1.5
Corrientes	0.08	0.38	0	1	1.46
Santiago del Estero	0.13	0.8	0	0.5	1.43
Chaco	0.06	0.63	0	0.7	1.39

Fuente: Elaboración propia con base en los OTBN y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2017)

Con respecto a la primera dimensión (porcentaje de categoría roja y amarilla), es posible observar que más de la mitad de las provincias destinaron menos del 20% de sus bosques nativos a la categoría roja (Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos,

Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero). Dentro de ese grupo, las provincias de la región Parque Chaqueño son las menos tendientes a destinar sus bosques nativos a esta categoría.

A su vez, el índice plasma que las provincias colocaron la mayor parte de sus bosques en la categoría amarilla. Con excepción de las provincias de Córdoba (18%), Corrientes (38%) y Formosa (16%), la mayoría destinó como mínimo el 53% a dicha categoría. Si se adicionan los porcentajes destinados a las categorías roja y amarilla se puede observar que solamente tres jurisdicciones provinciales asignan menos del 70% de los bosques nativos a estas categorías: Chaco (69%), Corrientes (46%) y Formosa (25%). Por lo tanto, los datos presentados podrían hacer pensar que las provincias tienen incentivos en conservar los bosques nativos. Sin embargo, como veremos en el análisis de la segunda dimensión, hay algunas excepciones que podrían afectar la sostenibilidad de estas zonas que deberían ser conservadas o dispuestas para un manejo sostenible.

La segunda dimensión (actividades por fuera de la ley), como se dijo, es una de las más relevantes porque posibilita identificar las provincias que permiten el desarrollo de actividades que son contrarias a lo establecido en la LNBN para las categorías roja y amarilla. Los resultados de esta dimensión arrojan que más de la mitad de las provincias adecuaron las actividades a lo establecido en la ley nacional, con excepción de Chaco, Corrientes, Córdoba, Santiago del Estero y Salta que habilitan actividades para las zonas roja y amarilla que la LNBN no permite.

Entre este grupo de provincias se presentan variaciones en el tipo de actividad permitida. Uno de los principales problemas que se encontró está vinculado a la categoría amarilla (sectores de mediano valor de conservación). Es necesario recordar que las actividades permitidas en esta categoría son: turismo, recolección e investigación científica y actividades de aprovechamiento sustentable. Sin embargo, alegando el uso

sustentable, algunas provincias posibilitan la habilitación de cambios de uso del suelo (desmontes) en estas partes del territorio.

Por ejemplo, Santiago del Estero (Ley 6942/09 y su actualización -decreto 3133/15) permite el cambio de uso de suelo en zonas amarillas con potencial para obras de riego. A su vez, Chaco (Ley 6409/09) autoriza el desmonte del 20% de la totalidad de los bosques clasificados en la categoría amarilla para actividades silvopastoriles sin necesidad de restauración. Además, algunos OTBN tienen licencias para el desarrollo de actividades en la categoría roja (alto valor de conservación) que van más allá de las excepciones establecidas por la LNBN¹⁶ y pueden implicar desmontes. A modo de ejemplo, el OTBN de Córdoba (Ley 9814/10) establece que en los bosques de categoría roja pueden desarrollarse actividades de aprovechamiento sustentable cuando la LNBN autoriza este tipo de actividades solamente para las categorías amarilla y verde. Además, permite el desarrollo de actividades mineras en todas las categorías de conservación, bajo la justificación de ser actividades transitorias.

Adicionalmente, casos singulares ocurren en Chaco, Salta y Santiago del Estero. Con respecto a las primeras dos, la normativa complementaria de los OTBN estableció el permiso para realizar recategorizaciones prediales. En otras palabras, abrieron la oportunidad para realizar reducciones de categoría de roja a amarilla o de amarilla a verde a pedido de los titulares de los predios. No obstante, ante críticas de diferentes actores, en diciembre de 2014, el gobernador de Salta mediante un decreto (3749/14) dejó sin efecto las recategorizaciones (Gutiérrez 2017). De ese modo, en Salta estuvo permitida la

¹⁶ El artículo 14 del Decreto Reglamentario de la LNBN (91/09) establece que se podrán autorizar “la realización de obras públicas, de infraestructura como la construcción de vías de transporte, la instalación de líneas de comunicación, de energía eléctrica, de ductos, de infraestructura de prevención y control de incendios o la realización de fajas cortafuego, mediante acto debidamente fundado por parte de la autoridad local competente. Para el otorgamiento de dicha autorización, la autoridad competente deberá someter el pedido a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental”.

reducción de categoría durante cuatro años. Un proceso similar ocurrió en Chaco, donde se autorizó el paso de categoría amarilla a verde a más de 50 predios. En esta provincia, las recategorizaciones estuvieron permitidas hasta en enero de 2019, cuando el gobernador, mediante un decreto (298/19), dejó sin efecto los cambios de categoría ya efectuados y prohibió la realización de nuevas recategorizaciones.

Por su parte, el OTBN de Santiago del Estero y su actualización tienen una particularidad distintiva. En todos los predios zonificados como amarillo, la normativa provincial establece un círculo verde (denominado *punto verde*) que señala que esa porción del territorio corresponde a la categoría verde (bajo valor de conservación). El círculo mencionado indica que el propietario del lote tiene la posibilidad de desmontar hasta el 10% del predio, aunque el OTBN no establece que parte puede ser desmontada. Por lo tanto, la decisión queda a criterio del propietario.

El análisis del índice finaliza con la evaluación del uso que las provincias hicieron de los diez criterios de sustentabilidad establecidos en el anexo de la LNBN. Dichos criterios, como se mencionó, son centrales para la elaboración de los OTBN. Nuevamente, lo que sobresale de este análisis es la variedad en la manera en que las provincias utilizaron los criterios nacionales para la elaboración de sus normativas. En primer lugar, es posible observar que solamente Corrientes y Mendoza han utilizado los diez criterios de sustentabilidad, mientras que las restantes provincias han tomado entre 2 (Entre Ríos) y 9 (Salta) de ellos. En términos porcentuales, el 61% de las jurisdicciones provinciales (14 provincias) utilizaron la mitad o menos de los criterios nacionales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación 2017).

Además del análisis expuesto, el resultado del índice arroja que las provincias que más adecuación a los estándares de la LNBN presentan son las que integran la región Bosque Andino-Patagónico y Monte. Por el contrario, las que menor adecuación

presentan son las provincias integrantes de las regiones Parque Chaqueño y Espinal. En ese sentido, podría sostenerse que estas últimas dos regiones forestales están menos preparadas, en términos normativos, para cumplir con el objetivo central de la normativa nacional: reducir la deforestación y detenerla en las zonas dispuestas para la conservación. En el apartado siguiente, se analiza la evolución de la tasa de deforestación, especialmente la tasa de deforestación ilegal (en las categorías roja y amarilla) en todas las jurisdicciones provinciales para evaluar los efectos de la adecuación normativa y el cumplimiento de la LNBN.

2.4 Evolución de la deforestación tras la sanción de la LNBN

Este apartado tiene como objetivo analizar los efectos que tuvo la aplicación de los OTBN en dos indicadores: la tasa de deforestación ilegal y total desde 2008 hasta 2019 para cada una de las provincias. La deforestación ilegal refiere a la pérdida de bosques en las categorías roja y amarilla, mientras que la deforestación total incluye la pérdida de bosques en todas las tierras forestales, incluidas las tierras de categoría verde (donde el desmonte está permitido) y los bosques sin categorizar por las provincias, pero contabilizados por el MAyDS nacional. Se tiene en cuenta el primer indicador para evaluar el alcance que tuvieron los OTBN en detener y regular la deforestación en las categorías de mayor valor de conservación y donde el desmonte está prohibido (roja y amarilla). El segundo indicador, por su parte, mide el efecto que tuvo la LNBN en la evolución de la deforestación en todas las tierras con bosques nativos, independientemente de su valor de conservación. A su vez, se analiza la tasa de deforestación (ilegal y total) en lugar de los datos absolutos de deforestación porque permite una mayor comparabilidad entre los datos de las diferentes provincias y a lo largo del tiempo.

En relación con el primer indicador, una vez sancionados los OTBN y establecidas las zonas imposibilitadas de ser sometidas a un cambio de uso del suelo, la deforestación ilegal continuó hasta 2019, tal como muestran el Cuadro N°9 y los Gráficos N°4 y N°5. Como puede observarse, no fue posible establecer un año puntual para comenzar con recorrido diacrónico de los datos, ya que el año de sanción de los OTBN es variado. A pesar de ello, aproximadamente todas las provincias aprobaron su OTBN para el año 2012 con excepción de Buenos Aires (2016), Entre Ríos (2014) y La Rioja (2015). Por ese motivo, los Gráficos N°4 y N°5 tiene distintos datos agrupados, aunque globales desde 2012.

Dicho esto, los datos muestran que la deforestación ilegal persiste a lo largo del período analizado, pero a tasas descendentes desde 2009 hasta 2015, notándose el descenso más pronunciado de este período en 2014. En 2016 y 2017 es posible observar un pequeño repunte, retornando otro momento de caída en 2018 que se sostuvo en 2019. De hecho, este último año fue el que menor cantidad de bosques nativos se perdieron desde la sanción de la LNBN en las categorías roja y amarilla (59.780ha.).

En términos particulares, el Cuadro N°9 arroja varios datos relevantes sobre la variabilidad en la tasa de deforestación ilegal. En primer lugar, es posible observar que la mayor parte de las provincias presenta tasas de deforestación ilegal anual decrecientes o estables a bajos niveles y que la mayoría de estas alcanzan una tasa de deforestación cero (San Juan) o cercana a cero (Catamarca, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, Neuquén, Rio Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán) en 2019. En segundo lugar, puede identificarse que ocho provincias comenzaron con una reducción de la tasa de deforestación ilegal, pero que tal descenso fue interrumpido, dando lugar a períodos de elevadas tasas de deforestación. La diferencia dentro de este grupo de provincias está entre aquellas que sostuvieron un aumento en más de un año (Chaco -2016-2018-, Chubut

-2014-2017-, Entre Ríos -2016-2017-, La Pampa -2016-2018- y San Luis -2016-2018-) y aquellas que sufrieron un incremento de solamente en 2017 (Misiones y Santiago del Estero).

Cuadro N°9: Evolución de la tasa de deforestación ilegal en las provincias argentinas desde la sanción de sus OTBN hasta 2019

		Año										
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Provincia	Año de OTBN											
Buenos Aires	2016									0.05	0.01	0.19
Catamarca	2010			0.03	0.11	0.11	0.0001	0.01	0.06	0.06	0.01	0.03
Chaco	2009		0.32	0.32	0.41	0.41	0.09	0.22	0.44	0.79	0.48	0.21
Chubut	2010			0.07	0.07	0.07	1.02	1.03	1.04	1.05	0.0001	0.05
Córdoba	2010			0.23	0.07	0.07	0.06	0.02	0.01	0.03	0.01	0.01
Corrientes	2010		0.05	0.09	0.01	0.01	0.06	0.04	0	0	0.03	0.02
Entre Ríos	2014							0.3	0.14	0.16	0.11	0.19
Formosa	2010			0.11	0.04	0.04	0.03	0.03	0.04	0.04	0.03	0.04
Jujuy	2008	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.01	0.02	0.004	0.001	0.003	0.02
La Pampa	2011				0.02	0.02	0.24	0.17	0.13	0.35	1.03	0.32
La Rioja	2015								0.47	0.08	0.08	0.12
Misiones	2010			0.3	0.15	0.15	0.04	0.06	0.06	0.22	0.1	0.16
Neuquén	2011				0.27	0.27	0.09	0.09	0.09	0.09	0.04	0.03
Río Negro	2011				0.04	0.04	0.04	0.003	0.003	0.003	0	0.01
Salta	2008	0.2	0.2	0.2	0.69	0.69	0.28	0.24	0.09	0.05	0.02	0.04
San Juan	2010			0.01	0.01	0.01	0	0	0	0	0	0
San Luis	2009		0.18	0.18	0.13	0.13	0.16	0.23	0.17	0.36	0.44	0.33
Santa Cruz	2009		0.003	0.003	0.003	0.003	0.005	0.005	0.005	0.005	0.000	0.01
Santa Fe	2008	0.07	0.07	0.07	0.12	0.12	0.09	0.08	0.02	0.05	0.003	0.02
Santiago del Estero	2009		1	1.01	0.91	0.91	0.56	0.41	0.32	0.44	0.42	0.36
Tierra del Fuego	2012				0.21	0.21	0.01	0.01	0.01	0.01	0	0.04
Tucumán	2010			0.07	0.09	0.09	0.04	0.01	0.001	0.03	0.001	0.01

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MAyDS.

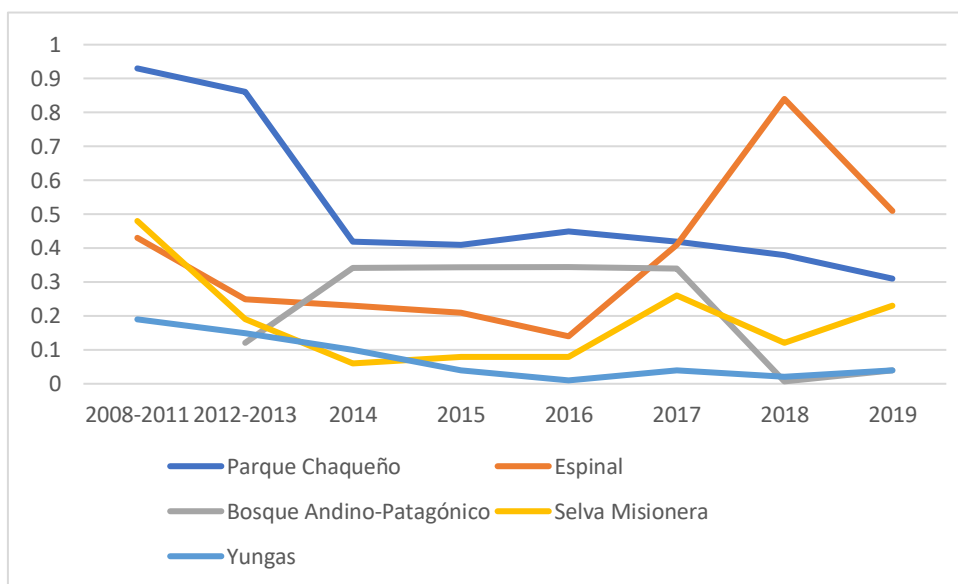
Los Gráficos N°4 y N°5 fueron elaborados a partir de los datos del Cuadro N°9 y presentan distintos niveles de agregación. El Gráfico N°4 presenta datos que comparan los resultados de distintas regiones forestales (con excepción de Monte) y el Gráfico N°5 brinda información sobre la evolución de la deforestación ilegal en términos absolutos para todas las provincias. Dichos datos permiten presentar un panorama general del comportamiento de la deforestación ilegal en Argentina, tras la sanción de la LNBN.

Con respecto al Gráfico N°4 es posible observar una gran heterogeneidad en el comportamiento de la deforestación entre las regiones forestales analizadas. Con excepción de la región Bosque Andino-Patagónico¹⁷, las demás presentan una tasa decreciente desde 2011 hasta 2015. Entre 2015 y 2016, la deforestación continuó descendiendo en las regiones Espinal y Yungas, mientras que en las regiones Parque Chaqueño y Selva Misionera se pudo observar un pequeño aumento. En la región Espinal, la tasa de deforestación bajó de 0,43% para el período 2008-2011 a 0,14% en 2016. Del mismo modo, en la región Yungas, el descenso fue de una tasa de 0,19% en 2008-2011 a 0,01% en 2016. En la región Parque Chaqueño, el descenso logrado entre el período 2008-2015 (de 0,93% a 0,41%) fue interrumpido en 2016 con un leve incremento (0,45%). La Selva Misionera tiene un recorrido semejante al Parque Chaqueño, ya que tuvo una tasa decreciente entre 2008-2015 (de 0,48% a 0,08%) y un aumento en 2016 (0,26%). En 2017, varias provincias tuvieron un aumento de la deforestación. Las provincias que mayor aumento tuvieron en el año mencionado se encuentran en las regiones Espinal (0,41%), Selva Misionera (0,26%) y Yungas (0,06%). Por último, en 2018 se observa que todas las regiones forestales volvieron a tener tasas decrecientes, con excepción de la región Espinal que continuó con una tasa de deforestación incremental (0,84%). Además,

¹⁷ La tasa de deforestación del Bosque Andino-Patagónico presenta datos agrupados desde 2014 hasta 2017. Por ello, no pudo establecerse, específicamente, cuánto se deforestó en cada año.

en este año, la región Espinal superó en términos porcentuales a la del Parque Chaqueño que dominó el ranking de la deforestación ilegal desde el comienzo del período hasta 2017. Este escenario se mantuvo en 2019, ya que, en términos porcentuales, la región Espinal continuó superando al Parque Chaqueño, aunque con una reducción en su tasa de deforestación ilegal de aproximadamente 0,30% (de 0,84% en 2018 a 0,51% en 2019). Las demás regiones forestales se mantuvieron prácticamente estables.

Gráfico N°4: Evolución de las tasas de deforestación ilegal para las regiones forestales Bosque Andino-Patagónico, Espinal, Parque Chaqueño, Selva Misionera y Yungas entre 2008-2019

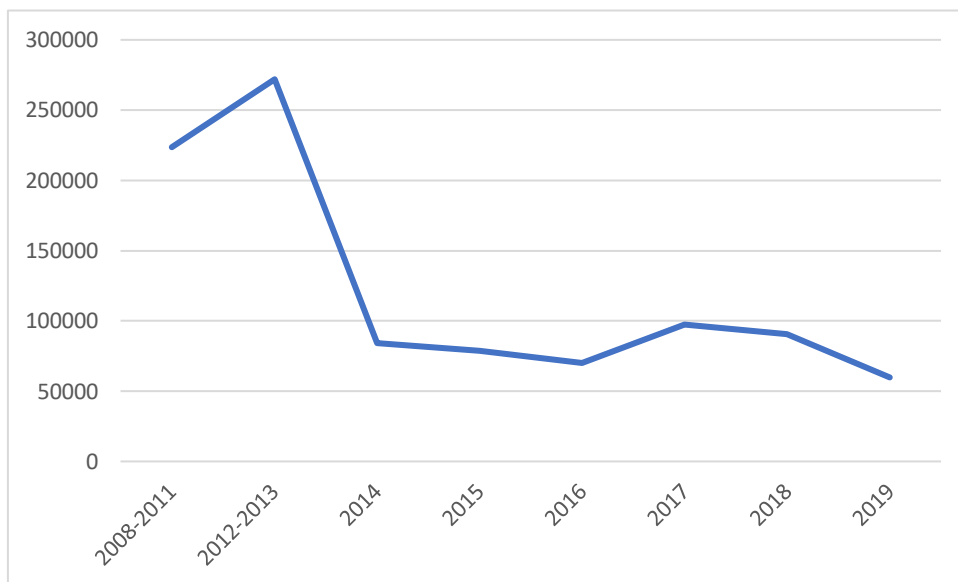


Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del MAdS

El comportamiento provincial plasmado en el Gráfico N°5 es similar a lo recién presentado. En este caso, tomando valores absolutos, la deforestación ilegal descendió abruptamente entre la sanción de la LNBN y 2016, ya que las hectáreas perdidas entre 2008 y 2016 se redujeron en 203.081 ha. (de 271.965 ha. en 2008 a 69.894 ha en 2016). En 2017, hubo un pequeño repunte en la deforestación ilegal, ya que aumentó unas 27.629 ha., retomando valores similares a los de 2013. Por su parte, en 2018 y 2019 la tasa de deforestación ilegal total volvió a decrecer. En 2018, se perdieron unas 7 mil ha. menos que en 2017 (90.428 ha.) y, en 2019 unas 30.648 ha. menos (59.780ha.). De hecho, este

último año fue el que menos cantidad de hectáreas se perdieron en las categorías roja y amarilla de todo el período.

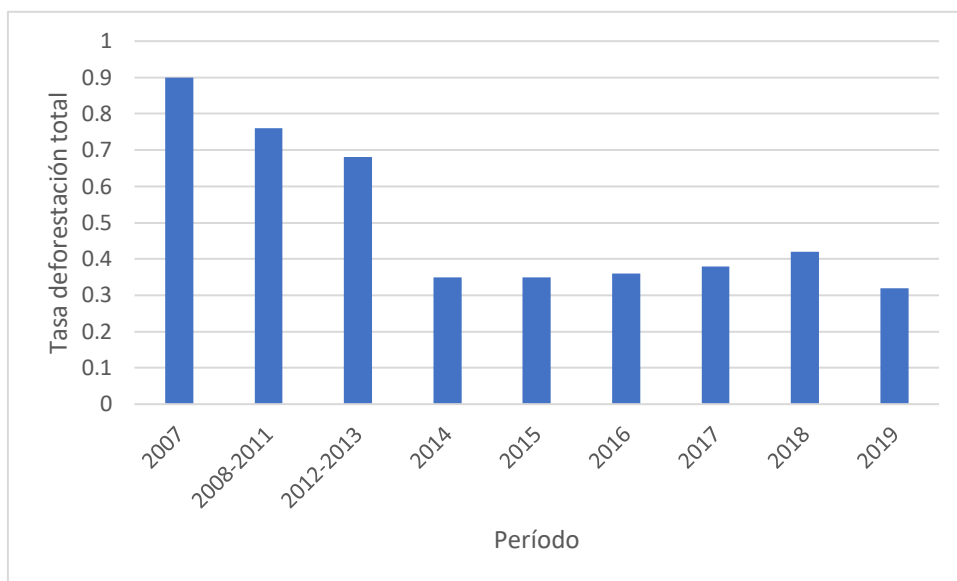
Gráfico N°5: Evolución de la deforestación ilegal en hectáreas entre 2008 y 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del MAyDS.

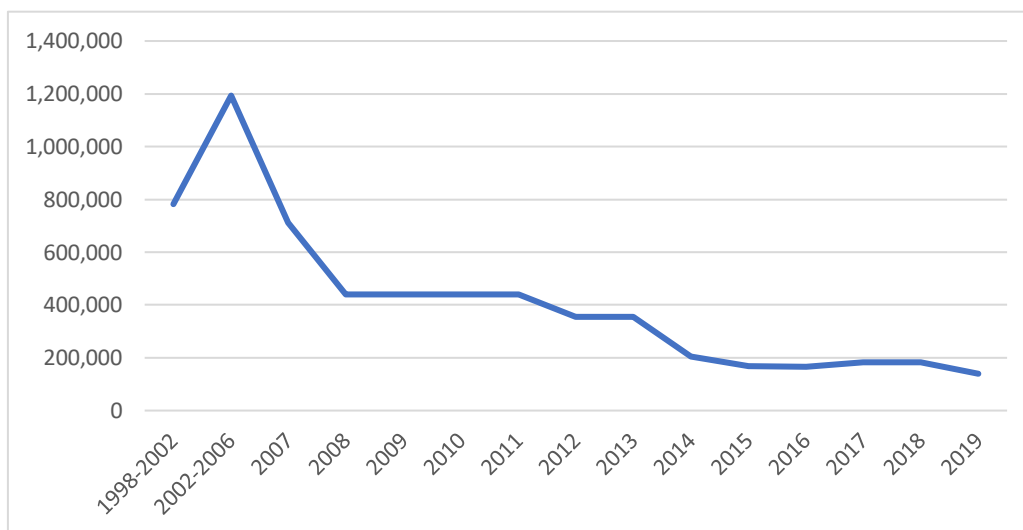
Los datos sobre la tasa deforestación total (Gráfico N°6) y los referidos a la deforestación total en términos absolutos (Gráfico N°7) tienen un recorrido similar a los de la deforestación ilegal. Ambos gráficos muestran que la deforestación continuó después de 2007 (entre 2008 y 2019 se perdieron un total de 3.516.211 hectáreas de bosques nativos), pero a valores absolutos y relativos decrecientes. La tasa de deforestación total descendió sostenidamente hasta 2015 (0.35%). En 2016 se mantuvo casi constante (0.36%), en 2017 y 2018 aumentó levemente (0.38% y 0.42% respectivamente). En 2019, volvió a descender, alcanzando los valores más bajos del período (0.32%). Con respecto a los datos absolutos, estos muestran, también, el descenso de la pérdida de bosques entre 2008 y 2015, el leve aumento en 2017 y 2018 y el nuevo descenso en 2019.

Gráfico N°6: Evolución de las tasas de deforestación total para las regiones forestales Bosque Andino-Patagónico, Espinal, Parque Chaqueño, Selva Misionera y Yungas entre 2008-2019



Fuente: (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación 2020b)

Gráfico N°7: Evolución de la deforestación total en hectáreas entre 1998 y 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del MAyDS.

2.5 Ubicación de las provincias en los escenarios teóricos

Tras haber realizado un análisis exhaustivo de las dos dimensiones propuestas, en el Gráfico N°8 se presentan a las distintas provincias ubicadas en relación con los escenarios

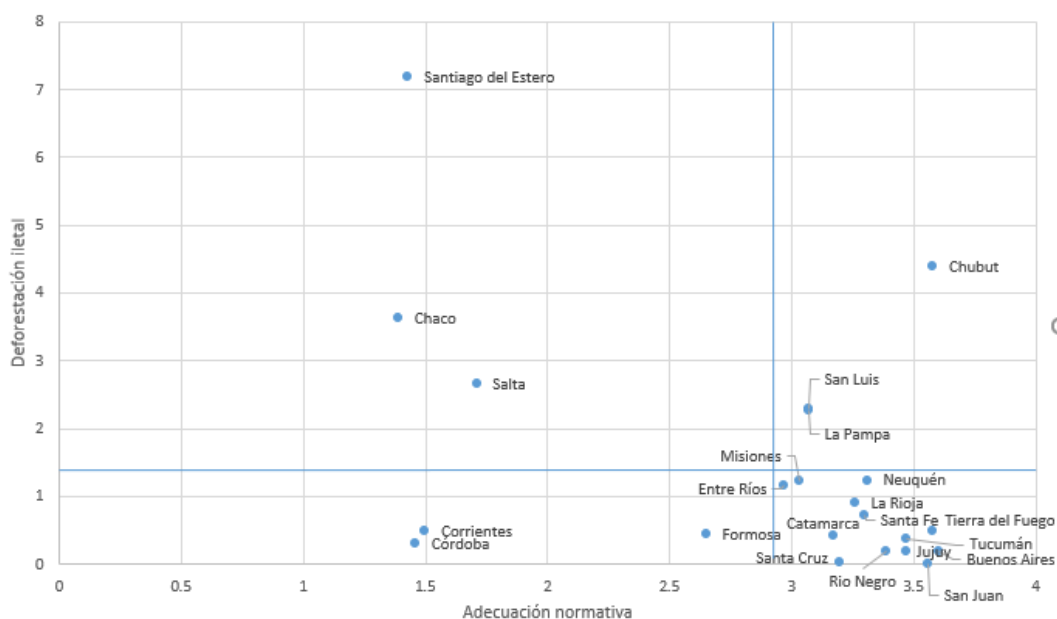
teóricos propuestos en el capítulo anterior¹⁸. El gráfico mencionado está compuesto por los siguientes datos: en la línea vertical está representado el porcentaje de deforestación ilegal de cada provincia entre 2008 y 2019 y en la línea horizontal está representado el índice de adecuación normativa de los OTBN a la LNBN. Para asignar la ubicación de las provincias se toma en cuenta la deforestación ilegal, ya que, a diferencia de la deforestación total, permite una mejor evaluación sobre el comportamiento provincial en relación con lo establecido en la LNBN y los OTBN.

El punto de corte fue elaborado a partir del promedio del índice de adecuación normativa (2,87) y el promedio de la tasa de deforestación ilegal total entre 2008 y 2019 (1,40). Este punto (2,87;1,40) funciona como referencia para ubicar a las provincias en los distintos escenarios. En ese sentido, dado que los escenarios son teóricos, es menester advertir que ninguna provincia se ubicó plenamente en los escenarios propuestos. El gráfico, de esa forma, muestra la tendencia de cada provincia en relación con dichos escenarios teóricos.

Los escenarios están distribuidos de la siguiente manera: el punto (0; 4) corresponde al escenario *implementación efectiva* (sin deforestación ilegal y plena adecuación normativa); el punto (8; 4) corresponde al escenario *brecha de implementación* (con deforestación ilegal por encima del valor promedio y plena adecuación normativa); el punto (0; 0) corresponde al escenario *implementación desordenada* (sin deforestación ilegal y sin adecuación normativa); el punto (8; 0) corresponde a la *carrera hacia abajo* (con deforestación ilegal por encima del valor promedio y sin adecuación normativa).

¹⁸ Dado que no hay datos disponibles sobre la región forestal Monte, el Gráfico N°8 no incluye a la provincia de Mendoza, la cual solo presenta bosques ubicados en dicha región.

Gráfico N°8: Distribución de las provincias argentinas en los escenarios teóricos propuestos



Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, aproximadamente, trece provincias se ubicaron a la cercanía del escenario *implementación efectiva*, ya que presentaron bajos porcentajes de deforestación ilegal y alto grado de adecuación normativa. Dentro de este grupo de provincias, Tierra del Fuego (0,50; 3,58) y Buenos Aires (0,19; 3,6) son las que estuvieron más próximas, dado su alto grado de adecuación normativa y sus bajos valores de deforestación ilegal¹⁹. A su vez, un grupo integrado por las provincias de Catamarca, Tucumán, Rio Negro, Santa Cruz, Jujuy y San Juan también se acerca a este escenario, pero se diferencia de Tierra del Fuego y Buenos Aires por tener un nivel de adecuación normativa menor. Un tercer grupo de provincias integrado por Misiones, Neuquén, La Rioja y Entre Ríos difieren de las demás mencionadas por poseer mayores tasas de deforestación ilegal.

¹⁹ Es necesario mencionar que la provincia de Buenos Aires fue analizada solamente para el período 2017-2019, porque aprobó su OTBN en 2016.

En segundo lugar, tres provincias se posicionaron cerca del escenario *implementación desordenada*, aunque entre ellas hay una clara variación. Por una parte, Formosa se encuentra en el límite con el escenario *implementación efectiva* debido a su bajo porcentaje de deforestación ilegal y su grado de adecuación cercano al promedio general²⁰. Por otra parte, Córdoba (1,50; 0,49) y Corrientes (1,46; 0,30) son las que en mayor medida se acercan al escenario *implementación desordenada* porque su tasa de deforestación ilegal está por debajo de promedio y su grado de adecuación se aleja de lo propuesto en los estándares nacionales. En tercer lugar, tres provincias se ubicaron próximos al escenario de *brecha de implementación*: San Luis (3,07; 2,30), La Pampa (3,07; 2,07) y Chubut (3,58; 4,40) por tener tasas de deforestación por encima del promedio, a pesar de haberse adecuado a los estándares de la LNBN. Entre ellas, Chubut se diferencia de San Luis y La Pampa por tener mayores tasas de deforestación ilegal.

Por último, las provincias de Chaco (1,39; 3,63), Salta (1,71; 2,67) y Santiago del Estero (1,43; 7,18) están más cercanas al escenario *carrera hacia abajo*. Dentro de este grupo de provincias también hay diferencias importantes. En primer lugar, Salta presenta una adecuación normativa mayor a los estándares nacionales y menor tasa de deforestación ilegal. En segundo lugar, Chaco cuenta con niveles de deforestación ilegal más elevados, en comparación con Salta, y menor nivel de adecuación normativa. Pero, de las provincias que están más cercanas al escenario de la *carrera hacia abajo*, Santiago del Estero es un caso especial, porque se aleja de todas las restantes. Esta diferencia está relacionada con su alta tasa de deforestación ilegal que no sólo supera el promedio general, sino que supera ampliamente a todas las demás. El hecho de poseer un alto

²⁰ Hay que remarcar que Formosa clasificó la mayor parte de sus bosques nativos en la categoría verde (74%). Esto puede explicar la baja tasa de deforestación ilegal en la provincia.

porcentaje de deforestación ilegal sumado al bajo grado de adecuación a los estándares nacionales, la ubica como la provincia más cercana a la *carrera hacia abajo*.

A modo de cierre, puede observarse que, si bien ninguna provincia alcanza los valores extremos de los cuatro escenarios teóricos, la tendencia muestra que la mayor parte de las provincias (13 en total) se aproximó al escenario de la *implementación efectiva*. En el extremo opuesto se ubicaron tres provincias (Chaco, Salta y Santiago del Estero) que integran la región Parque Chaqueño. A su vez, la misma cantidad de provincias integran los escenarios intermedios: Córdoba, Corrientes y Formosa el escenario de *implementación desordenada* y San Luis, La Pampa y Chubut el escenario de *brecha de implementación*.

Luego de haber presentado el comportamiento de todas provincias con respecto a las dos dimensiones propuestas para la variable dependiente, se seleccionan cuatro casos provinciales para comprender de manera exhaustiva las causas que producen la ubicación de cada una de ellas en los cuatro escenarios teóricos. Precisamente, se seleccionaron los casos extremos de cada uno de los escenarios (Collier, LaPorte, y Seawright 2012), como muestra el Cuadro N°10. En primer lugar, Tierra del Fuego representa el caso que más se aproxima al escenario *implementación efectiva*. En segundo lugar, Córdoba es el caso que más se acerca al escenario de *implementación desordenada*. En tercer lugar, Chubut es el caso que está más próximo al escenario de *brecha de implementación*. En cuarto lugar, Santiago del Estero representa el caso que más se aproxima al escenario de *carrera hacia abajo*.

Cuadro N°10: Casos extremos de cada uno de los escenarios teóricos

		Cumplimiento de la LNBN	
		Si	No
Adecuación normativa	Si	Tierra del Fuego	Chubut
	No	Córdoba	Santiago del Estero

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 3: Implementación efectiva, el caso de Tierra del Fuego

En el presente capítulo se analiza el proceso de implementación de la LNBN en Tierra del Fuego. Como se desarrolló en el capítulo anterior, la normativa provincial se adecúa a los estándares nacionales y la aplicación del OTBN está alineada con lo establecido en la normativa provincial y nacional, lo cual se refleja en los valores de deforestación de la provincia. Por esos motivos, Tierra del Fuego representa uno de los casos que más se aproxima al escenario de la *implementación efectiva*. De este modo, el objetivo principal de este capítulo es mostrar por qué Tierra del Fuego se ubicó en la cercanía de este escenario.

El capítulo está organizado en tres secciones. En la primera sección se analiza el proceso de formación y confrontación de las dos coaliciones (proteccionista y productivista) que derivó en la sanción del OTBN en 2012. En esta sección se muestra la manera en que la coalición proteccionista, con la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente a la cabeza, prevaleció sobre la productivista y estableció estándares proteccionistas en el OTBN. La segunda sección se centra, nuevamente, en la contraposición de las coaliciones para analizar la instancia de la aplicación del OTBN. En esta se analiza las discusiones controversiales en el marco de la comisión consultiva creada en el OTBN y la aplicación del Fondo de Bosques. Como se dijo en la introducción, se tiene en cuenta este instrumento debido al efecto que puede tener en la disminución o no de la deforestación. Al igual que en la primera instancia de la implementación, la coalición proteccionista logró prevalecer sobre la productivista y, por ello, los efectos de la aplicación del OTBN son acordes a los esperados tanto en la normativa provincial como en la nacional. De ese modo, el predominio de la coalición proteccionista en las dos instancias del proceso de implementación de la LNBN permitió

que Tierra del Fuego se ubique en la cercanía del escenario de la *implementación efectiva*. A modo de cierre, este capítulo finaliza con una conclusión que recapitula los principales aportes del caso.

3.1 Proceso de sanción del OTBN de Tierra del Fuego (2008-2012)

Para dar comienzo a la implementación de la LNBN y con el objetivo principal de acceder a los fondos nacionales, a mediados de 2008, la gobernadora Fabiana Ríos (ARI/2007-2015) designó a la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente (SDSyA) como el organismo provincial encargado de la implementación de la LNBN. Antes de la finalización del 2008, la SDSyA llevó a cabo dos acciones. Por un lado, comenzó a analizar los criterios de sustentabilidad de la LNBN de modo de adaptarlos a la realidad provincial (Dirección General de Bosques 2008a). Por otro lado, con el fin de dar inicio al proceso participativo que exige la LNBN, elaboró unos documentos informativos sobre el contenido de la ley nacional (Dirección General de Bosques 2008b) y especificó los pasos que el proceso participativo tendría hasta la sanción del OTBN en la legislatura (Villena 2008).

Para llevar a cabo la primera tarea, los técnicos de la Dirección General de Bosques (DGB), dependientes de la SDSyA, se vincularon estrechamente con funcionarios de otras jurisdicciones patagónicas de modo de establecer criterios semejantes ante las características similares de los bosques de la región. Para ello, fue central la existencia de una institución de investigación forestal denominada Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico (CIEFAP)²¹. Allí, tuvieron lugar una serie de encuentros

²¹ El CIEFAP fue creado en la provincia de Chubut en el año 1988 por iniciativa de las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut y Tierra del Fuego y comenzó sus funciones en 1990. Desde 1988 hasta 2014, la existencia del CIEFAP era renovada cada 5 años por las provincias integrantes, quienes, además, se encargaban de su financiamiento. Pero, en 2014 fue sancionada la Ley nacional N°26.966 que formalizó la existencia del CIEFAP como organismo interjurisdiccional. Este organismo tiene dos funciones principales, la primera es fomentar la investigación sobre los recursos forestales con el objetivo de potenciar el desarrollo productivo y garantizar la sustentabilidad ambiental de los bosques. La segunda

entre los funcionarios patagónicos, los expertos del CIEFAP y algunos representantes de la Administración de Parques Nacionales (APN) del Estado nacional (Figueroa 2019). Rápidamente, la DGB tuvo una propuesta tentativa sobre la posible clasificación de los bosques provinciales en las categorías de conservación que establece la LNBN.

Para dar lugar al proceso participativo previsto en la LNBN, en agosto de 2008, se enviaron quince cartas a distintos actores públicos y privados que contenían la propuesta de la clasificación de los bosques nativos en las tres categorías de conservación y las posibles actividades que podrían realizarse en ellas. Además, en septiembre, funcionarios de la SDSyA realizaron una reunión informativa en Ushuaia (capital provincial) para informar a la ciudadanía en general lo establecido en la LNBN (El Diario del Fin del Mundo 2008).

El contenido del material difundido a los diferentes actores permite vislumbrar que la visión de la SDSyA era proteccionista y que el interés principal era adecuarse lo antes posible a los estándares nacionales para regular y/o prohibir ciertas actividades productivas que se realizaban en las zonas con bosques nativos. A modo de ejemplo, uno de los informes técnicos elaborados por la DGB manifestó la necesidad de protección de los bosques de ñire al sostener que “se encuentran en un deficiente estado de conservación dado su uso intensivo para pastoreo y que [...] en un escenario de cambio climático las poblaciones ecotonales serán las más afectadas” (Dirección General de Bosques 2008a).

A diferencia de lo esperado por la SDSyA, la mayor parte de los actores a los que se les había enviado la propuesta manifestó una posición contraria en varios puntos. Entre los opositores, se destacaron algunos actores económicos de la provincia como

función es articular, con base en las investigaciones, con los gobiernos provinciales para establecer criterios semejantes tanto para la protección ambiental de los bosques como para la producción forestal (Figueroa 2019).

productores ganaderos y forestales, actores sociales con importante poder de *lobby* como los representantes de dichos sectores productivos²² y expertos del área forestal del Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC), dependiente del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En términos generales, el argumento que esgrimieron estos actores fue que la iniciativa era contraria al desarrollo productivo y que engrandecía, sin sustentos técnicos, las zonas de protección. A modo de ejemplo, la oposición del sector ganadero fue manifestada por un dirigente de la Asociación Rural de Tierra del Fuego (ARTdF):

En principio cuando empezó la Ley de Bosques dijeron ‘Uh, pero el Estado quiere apropiarse del bosque’ ¿me entendés? Porque acá tenés, del ecotono productivo, el 99% son campos privados que es lo pastoreable y ganaderamente lo más óptimo [...] Por eso, el productor siempre, en principio, con estas medidas tienen un poco de recelo, de resguardo ¿viste? Porque no sabés cómo viene la mano, qué es lo que los tipos (funcionarios estatales) quieren... (entrevista miembro ARTdF, junio de 2020).

Además, como mencionó otro entrevistado, el rechazo de los expertos forestales del CADIC fue central porque abasteció de argumentos a los sectores ligados a la producción forestal y ganadera durante todo el proceso:

algunos actores del sector forestal, algunos actores del sector académico cizañaban, cizañaban y les metían cizaña a los madereros y a los otros (productores ganaderos) qué se opusieron desde siempre (entrevista funcionario ambiental TdF I, julio de 2019).

²² Entre ellos, la Asociación Rural de Tierra del Fuego -ARTdF-, la Asociación Forestal Argentina Regional Sur, la Cámara de Fabricantes de Muebles, Aberturas, Carpintería y demás Manufacturas de Madera y Afines, la empresa Lengua Patagónica S.A., el Sindicato Obreros Industriales de Madera y la Cámara de Productores Madereros en Formación.

Las sinergias entre estos actores también sobresalen al analizar las respuestas del sector forestal a la propuesta técnica de la SDSyA²³, ya que reproducen textualmente el documento enviado por el área forestal del CADIC. Entre otras cosas, el documento de los expertos expresó que una buena parte de los bosques de lenga no merecían ser establecidos como categoría roja (máximo valor de conservación) porque tienen una amplia distribución en el territorio provincial y son de gran importancia para el sector forestal de la provincia (Martínez Pastur y Lencinas 2008). Además, estos investigadores consideraban que esta especie de bosques ya se encontraba representada en áreas de protección nacional y provincial²⁴. Algo similar manifestaron sobre la especie de ñire al considerar que no había evidencia científica que sostuviera que merecen ser considerados como bosques de conservación. Además, remarcaban que esta especie era especialmente relevante para el sector ganadero (Martínez Pastur y Lencinas 2008).

Como puede observarse, la articulación entre estos actores dio origen a la conformación de una *coalición productivista* compuesta por expertos (investigadores del área forestal del CADIC), la ARTdF, las organizaciones relacionadas con el sector forestal y productores ganaderos y forestales²⁵. A esta coalición pronto se incorporaron funcionarios del, por entonces, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca provincial (MAGyP) que disentían de la visión de la SDSyA sobre el manejo de los bosques (Vara y Collado 2013). En general, la coalición productivista tuvo el objetivo de bloquear la sanción del OTBN provincial porque, como se dijo, iba en contra de sus visiones e intereses productivos.

²³ Se hace referencia a las respuestas de: la Asociación Forestal Argentina Regional Patagonia Sur, la Cámara de Madereros de Tolhuin, la Cámara Fueguina de la Madera y otros productores forestales particulares.

²⁴ Particularmente, los investigadores se referían al Parque Nacional Tierra del Fuego y a la reserva provincial Corazón de la Isla.

²⁵ Es necesario remarcar que los actores económicos no pertenecen a sectores relevantes para la estructura económica provincial. Para más información, ver Capítulo 7.

Ante la oposición manifiesta, la SDSyA continuó impulsando su propuesta sin modificaciones y, en búsqueda de obtener mayor legitimidad, procuró vincularse con actores que tenían visiones e intereses similares. En particular, intentó tender vínculos con una reconocida ONG ambiental local denominada Finisterrae y con los directivos del CADIC que tenían una visión más proteccionista que los expertos del área forestal del mismo centro de investigación (Vara y Collado 2013). Además, dado el rechazo de los actores que compusieron la coalición productivista, el secretario ambiental de ese entonces, Nicolas Lucas, buscó el apoyo de una ONG internacional denominada Futuro Latinoamericano, especialista en resolución de conflictos ambientales. El mismo secretario afirmó: “[se convocó a la Fundación] para que nos facilite el diálogo porque yo veía como venía conflictiva la cosa [...] la dificultad que generan los conflictos en un área de recursos naturales son [sic] inevitables” (entrevista a funcionario ambiental TdF II, julio de 2019).

A pesar de los intentos de tender sinergias con actores con intereses y visiones similares, la ONG Futuro Latinoamericano prácticamente no logró intervenir en el proceso debido al rechazo de distintos actores locales. Por su parte, Finisterrae, que había manifestado inicialmente su apoyo, pronto quedó al margen debido a una enfermedad de su principal dirigente (Vara y Collado 2013). Solamente, el directorio del CADIC manifestó su acuerdo con la propuesta de la SDSyA, aunque el vínculo entre estos actores quedó en la mera manifestación de apoyo y no establecieron sinergias para contraponerse a la presión de los actores de la coalición productivista. De ese modo, la SDSyA quedó prácticamente en soledad en su intento de adecuarse a los estándares nacionales.

En 2009, la SAyDS nacional comunicó que las provincias que contaran con su OTBN aprobado antes de fin de año podrían acceder a unos fondos exploratorios en el marco de la implementación de la LNBN. Ante dicha posibilidad y teniendo en cuenta la falta de

consensos sobre la propuesta, la SDSyA emitió la Resolución N°339/09 con la que aprobó su OTBN (El Diario del Fin del Mundo 2009). Dicha normativa formalizó el documento técnico que había sido difundido y rechazado por los actores de la coalición productivista. En esta línea, un funcionario de la SDSyA comentó:

Queríamos cumplir con la ley, nosotros ya hicimos el ordenamiento, fuimos de las primeras provincias en hacer el ordenamiento, pero como no teníamos el consenso en la legislatura la sacamos por resolución (entrevista con funcionario ambiental TdF I, julio de 2019).

Si bien la resolución mencionada les permitió acceder excepcionalmente a los fondos iniciales, el retraso de la sanción de ley en la legislatura seguía amenazando la posibilidad de acceder a futuras entregas.

Con el objetivo de cumplir con la adecuación normativa, la SDSyA cambió, en parte, su estrategia. En lugar de la confrontación abierta, buscó generar consensos con algunos actores de la coalición productivista. Para ello, durante la segunda mitad del 2009, realizó una reunión con los dirigentes de la ARTdF y más de treinta encuentros con productores ganaderos individuales. Si bien se realizaron algunos ajustes mínimos a la clasificación de los bosques nativos (Collado 2009), la oposición de los actores con visiones e intereses productivistas se mantuvo firme y el proyecto de ley de OTBN no fue presentado a la legislatura. Durante 2010, la SDSyA no logró establecer sinergias con otros actores y, por ese motivo, no se constituyó una coalición proteccionista que permitiera confrontar con la coalición productivista. A pesar de la desigualdad de poder, en abril, el secretario de ambiente tomó la decisión de presentar el proyecto de ley de OTBN a la legislatura en virtud de cumplir con los requisitos nacionales y asegurarse los recursos del Fondo de Bosques (El Diario del Fin del Mundo 2010).

A partir de ese entonces, las altas autoridades ambientales de la provincia buscaron obtener el apoyo de la ciudadanía en general con el objetivo de presionar a los legisladores para que dieran tratamiento al proyecto enviado. Para ello, difundieron, a través de los principales medios provinciales, la necesidad de contar con una ley de protección de los bosques provinciales (Sur54 2010a; 2010b). Sin embargo, debido a las sinergias establecidas por los actores de la coalición productivista y, principalmente, por las conexiones entre los representantes de los productores ganaderos (v.g. ARTdF) y algunos legisladores, el proyecto no fue tratado en la legislatura y el 2010 culminó sin la adecuación normativa y, por lo tanto, sin el acceso a los fondos nacionales. Las razones del fracaso legislativo fueron manifestadas por dos funcionarios de la SDSyA:

el resultado fue producto de la falta de un acuerdo en la legislatura que era donde, sobre todo, el sector ganadero tenía representantes (entrevista funcionario ambiental TdF I, julio de 2019);

sé que [el sector ganadero y el forestal] hablaban con la legislatura, mucho. Pero ¿en qué consistía ese *lobby*?, no sé... y después bueno, en los espacios con nosotros también, una posición muy cerrada, muy, muy cerrada (entrevista funcionario ambiental TdF III, junio 2020).

Además de la imposibilidad de recibir los fondos, la falta de sanción del OTBN tuvo como impacto la salida del secretario ambiental de ese entonces y su reemplazo por Ariel Martínez, su subsecretario, quien era un actor más cercano a la gobernadora. Con la llegada del nuevo secretario, en 2011, los funcionarios de la SDSyA continuaron insistiendo con el tratamiento del OTBN en la legislatura y, para ello, realizaron dos acciones. Por un lado, intentaron consensuar con la coalición productivista nuevos estándares ambientales y, por otro lado, buscaron tender vínculos con nuevos actores provinciales afines a la visión proteccionista que caracterizaba a la SDSyA.

Para lograr el consenso, Martínez puso en funcionamiento, por primera vez, la Comisión de Bosques creada por la Ley provincial N°145. Sancionada en 1994, la Ley N°145 propuso la creación de una Comisión de Bosques que tendría el objetivo de poner en diálogo a los actores ligados a la producción forestal. Sin embargo, fue utilizada para poner en discusión el proyecto de ley de OTBN con algunos de los actores opositores, principalmente la ARTdF y parte del sector forestal y foresto-industrial de la provincia (Secretaría de Desarrollo Sostenible y Ambiente 2012). La principal propuesta del secretario fue reducir el contenido del proyecto, dejar de lado la sanción de una nueva normativa y proponer la modificación de la ley N°145 para adecuarla a los estándares nacionales. A pesar del intento y de la muestra de diálogo de algunos actores de la coalición productivista, el veto de la ARTdF y del CADIC forestal se mantuvo constante y volvió a amenazar los intereses de la SDSyA.

A la vista de ese escenario, el organismo de implementación provincial intentó nuevamente equilibrar las fuerzas con la coalición productivista. Para ello, a fines de 2011, la SDSyA envió una carta a diferentes actores con la propuesta de OTBN. A diferencia del envío de cartas en 2008, esta vez fueron dirigidas principalmente a determinados actores que compartían la posición de la SDSyA. Entre esos actores se encontraron, ONG ambientalistas locales como Manekenk, Asociación Amigos de la Montaña y Fundación Ushuaia XXI, organismos públicos provinciales y municipales como el Instituto Fueguino de Turismo (INFUETUR) y la Subsecretaría de Desarrollo y Gestión Urbana de Ushuaia e instituciones de investigación como el directorio del CADIC y la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTdF)²⁶.

²⁶ En total, fueron enviadas treinta tres cartas con el mismo contenido a diferentes actores. De esa totalidad, veinticuatro de ellos tenían una posición cercana a la de la SDSyA. Para mayor información sobre este punto, ver: Vara y Collado 2013.

Mientras aguardaban la respuesta y propuestas de dichos actores, un trágico evento vino en ayuda de la SDSyA. En el verano de 2011-2012, un incendio forestal de gran magnitud generó preocupación en los actores involucrados con la protección del bosque nativo y llamó la atención de los medios provinciales y nacionales y de la ciudadanía en general que comenzó a demandar por la conservación de los bosques (Clarín 2012; La Nación 2012). Un alto funcionario de ese entonces comentó el impacto que tuvo el incendio en medio del intento de avanzar con la propuesta de OTBN:

tensión va, tensión viene, en el medio de toda esa discusión aparece un incendio forestal enorme. La sociedad estaba indignada con lo que estaba pasando con el bosque y se armó un debate, un tole tole en la opinión pública increíble (entrevista funcionario ambiental TdF I, julio de 2019).

Al mismo tiempo que sucedían los incendios, comenzaron a llegar las respuestas positivas a la propuesta de la SDSyA. Estas reacciones provinieron centralmente de las ONG locales mencionadas, de distintos organismos del poder ejecutivo provincial (v.g. IFUETUR) y de las instituciones académicas (el directorio del CADIC y la UNTdF). Esta vez, los hechos no se agotaron en la manifestación de apoyo, sino que comenzaron a tenderse sinergias con dichos actores, lo que permitió la conformación de una *coalición proteccionista* que tuvo el objetivo principal de alcanzar la sanción del OTBN para aumentar las zonas de protección de los bosques. Esta coalición estuvo compuesta por los funcionarios de la SDSyA, otros funcionarios del poder ejecutivo provincial (v.g. INFUETUR) y municipal, organizaciones socioambientales locales (como Manekenk), el directorio del CADIC y expertos de la UNTdF.

Algunos eventos que permiten ilustrar las sinergias establecidas sucedieron entre febrero y marzo de 2012 cuando dichos actores llevaron adelante unas charlas informativas en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego y en distintas sedes de la

municipalidad de Ushuaia. En estas, miembros de la SDSyA, en conjunto con otros actores sociales y estatales, difundieron la necesidad de contar con una ley de protección de los bosques nativos para proteger a estos ecosistemas de futuros incendios. A la par de estos encuentros, los actores de la coalición proteccionista realizaron dos acciones con el objetivo de llamar la atención de los legisladores. Por una parte, con las ONG a la cabeza y con la participación de funcionarios provinciales y municipales, se llevaron a cabo distintas acciones de protesta como movilizaciones y juntas de firmas para demandar medidas que frenasen los incendios y, particularmente, para impulsar el tratamiento y sanción del OTBN. Esto mismo fue expresado por distintos actores estatales y sociales de la coalición proteccionista:

Me acuerdo de que se hicieron manifestaciones y los medios las tomaron y se armó toda una movida para que se apruebe la Ley de Bosques Nativos, para tener recursos para combatir los incendios y tomó estado público, subió a los primeros puntos de la agenda mediática y fue clave, eso fue realmente clave. Se cortó varias veces la calle principal, la San Martín, con manifestantes que pedían que salga la Ley de Bosques para poder parar los incendios forestales. Me acuerdo de haber estado en esas (entrevista a funcionario ambiental TdF IV, junio de 2020).

En el 2012 hay un evento que fue como un punto de inflexión ¿no? que es un gran incendio en Bahía Torito, donde la gente se movilizó mucho, se sintió muy afectada [...] Ahí hubo una movilización muy grande y nosotros empezamos a liderarla y ahí mucha gente, [...] se juntaron firmas, se hicieron marchas y se puso sobre la agenda de debate la Ley de Ordenamiento de Bosques Nativos de la provincia, que estaba como durmiendo en las oficinas de los ministerios hacía unos años (entrevista miembro ONG ambientalista TdF I, junio 2020).

Por otra parte, el secretario de la SDSyA se encargó de difundir la necesidad de contar con el OTBN en los medios de comunicación locales:

aproveché un poco la coyuntura para salir a comunicar que estábamos en inferioridad con respecto a otras provincias porque no contábamos con el financiamiento suficiente porque había algunos pocos que no querían tener los beneficios de la ley de bosques. La gobernadora a tal punto que nos sacó en cadena provincial directa e hicimos una conferencia de prensa con todos los medios gráficos de la provincia (entrevista funcionario ambiental TdF I, julio de 2019).

Ante el apoyo de la gobernadora, el aumento de la presión pública y las acciones establecidas por los actores conformantes de la coalición proteccionista, los legisladores rápidamente tomaron el proyecto presentado por la SDSyA y comenzaron a tratarlo a fines de marzo de 2012. En las reuniones de comisiones, los vínculos de la coalición proteccionista se profundizaron para presionar a los legisladores indecisos e imponerse sobre los que apoyaban a la coalición productivista. Entre otras cosas, los funcionarios de la SDSyA se encargaron de invitar a las organizaciones socioambientales a participar de los debates de comisiones, como mencionó un entrevistado:

Las ONG participaron, me acuerdo Manekenk, otra que era de turismo. Las ONG participaron todas, las reunimos a todas. [...] Las ONG no solían participar, pero las habilitamos...yo les decía "pregunten a los técnicos nuestros, transmítanles las preguntas y acérquenmelas", entonces yo iba y decía "bueno, está la inquietud de..." y están participando. Eso fue súper interesante" (entrevista funcionario ambiental TdF I, julio 2019)

A diferencia de lo ocurrido en los años anteriores, el tratamiento en la legislatura presagiaba una pronta sanción del OTBN, como declaró una dirigente de una ONG provincial:

yo no sé si los legisladores nos tenían pánico porque en las reuniones de comisión nos consultaban sobre todos los artículos. Digo, evidentemente, la movilización social [...] los asusta y mucho ¿no? (entrevista miembro ONG ambientalista TdF I, junio de 2020).

En vista de la presión para sancionar el OTBN, nuevamente se activaron los dirigentes de la ARTdF y los expertos forestales del CADIC, entre otros, para bloquear el avance del proyecto. Entre otras cosas, intentaron, sin éxito, profundizar el *lobby* sobre los legisladores y funcionarios de la SDSyA.

Tuvimos un montón de discusiones con los representantes del sector agropecuario que no querían saber nada y que nos querían cambiar el mapa, eran los que nos querían cambiar el mapa, decían bueno que salga la ley, pero nos querían flexibilizar las categorías. Querían poner más verde, nosotros estábamos dispuestos a ceder en amarillo, pero no en verde (entrevista funcionario ambiental TdF I, julio 2019).

A fines de marzo, desde la legislatura anunciaron el tratamiento del proyecto para mediados de abril en una de las primeras sesiones del año. Presagiando una sesión complicada, el secretario de ambiente se encargó de invitar a las ONG y a los técnicos de la SDSyA para que presenciasen todo el debate. Debido a la presión ejercida por la coalición proteccionista en los meses siguientes a los incendios del verano de 2012, la legislatura trató el proyecto de OTBN original de la SDSyA y lo aprobó por unanimidad, generando una adecuación normativa a los estándares nacionales.

3.2 Aplicación del OTBN (2012-2019)

Debido al retraso en la sanción de su OTBN, Tierra del Fuego fue una de las últimas provincias en comenzar con su aplicación²⁷. En esta segunda instancia, las coaliciones tuvieron pocos cambios en su composición. Por una parte, la coalición proteccionista continuó compuesta por los funcionarios de la SDSyA y de otros organismos del poder ejecutivo provincial como el INFUETUR, expertos de la UNTdF y del directorio del CADIC y las organizaciones socioambientales provinciales como Manekenk, y Fundación Bahía Encerrada. En particular, estos actores tuvieron el objetivo principal de destinar la mayor parte del Fondo de Bosques hacia actividades de conservación de los bosques nativos, con un especial énfasis en la prevención de nuevos incendios forestales. Por otra parte, la coalición productivista continuó compuesta por miembros de las asociaciones de productores ganaderos y forestales y expertos del área forestal del CADIC. En búsqueda de aumentar su capacidad de incidencia, lograron incorporar a un grupo de expertos privados (ingenieros forestales) y a funcionarios del municipio de Rio Grande que es el que más bosques contiene en zonas privadas. Su principal interés fue abastecerse de la mayor cantidad de fondos disponibles para destinarlos hacia actividades productivas. Como se verá a continuación, a diferencia de la instancia anterior, la coalición productivista no se opuso a la aplicación del OTBN, ni intentó bloquearla. En esta instancia, sus acciones se dirigieron a modificar la trayectoria propuesta por la coalición proteccionista, pero en las instancias formales que prevé la normativa de adecuación. Como se desarrolla a continuación, a pesar de estos intentos, la fortaleza de la coalición proteccionista permitió que esta prevaleciera sobre la productivista en la instancia de la aplicación de la normativa provincial. Por lo tanto, esta coalición logró

²⁷ Las otras provincias que más demoraron en comenzar con la aplicación de su OTBN fueron: Entre Ríos (2014), La Rioja (2015) y Buenos Aires (2016).

prevalecer en ambas instancias del proceso de implementación, permitiendo que Tierra del Fuego se ubique en la cercanía del escenario de *implementación efectiva*.

A continuación, se detalla la confrontación entre las coaliciones en el marco de la Comisión Consultiva de Bosques Nativos (una institución creada en el OTBN), la distribución del Fondo de Bosques y, por último, los efectos que esto tuvo en la deforestación ilegal y total.

3.2.1 Confrontación institucional de las coaliciones

Desde la sanción del OTBN en abril de 2012 hasta 2019, la confrontación de las coaliciones se mantuvo activa, aunque con un menor nivel de conflictividad. Para reducir las controversias entre los actores, la puesta en práctica de la Comisión Consultiva de Bosque Nativo (en adelante, Comisión Consultiva) resultó de suma relevancia, ya que fue el ámbito en donde sucedieron y resolvieron las controversias entre las coaliciones.

Teniendo en cuenta el carácter conflictivo del proceso de sanción del OTBN, la normativa de adecuación a la LNBN dispuso la creación de una Comisión Consultiva. Entre los objetivos de su creación se encuentran: conciliar los intereses de los sectores productivos y actividades antrópicas relacionadas al sistema de bosques nativos, suelos y ambientes asociados con los fines y objetivos del OTBN; participar en la propuesta, discusión, análisis y priorización de las iniciativas, proyectos, acciones y actividades que se realicen en el marco del OTBN; y monitorear la aplicación del Fondo (artículos N°13, 14 y 15, Ley provincial N°689). Para ello, la normativa de adecuación propone que la Comisión Consultiva debe estar compuesta por una gran diversidad de actores. Entre ellos, técnicos de la DGB, funcionarios políticos de la SDSyA, otros organismos provinciales como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el INFUETUR, expertos de distintos centros de investigación como la UNTdF y el CADIC, técnicos forestales privados, organizaciones socioambientales provinciales, asociaciones de

productores forestales y ganaderos, legisladores y representantes de los tres municipios que componen la provincia²⁸ (artículo 14, Ley provincial N°689). Como se desarrolló en el apartado anterior, la mayor parte de estos actores fueron los que tendieron vínculos, formaron coaliciones y confrontaron sobre los alcances de la adecuación normativa.

Como mencionó una buena cantidad de entrevistados, el tema central de discusión entre las coaliciones en el marco de la Comisión Consultiva fue la distribución del Fondo de Bosques:

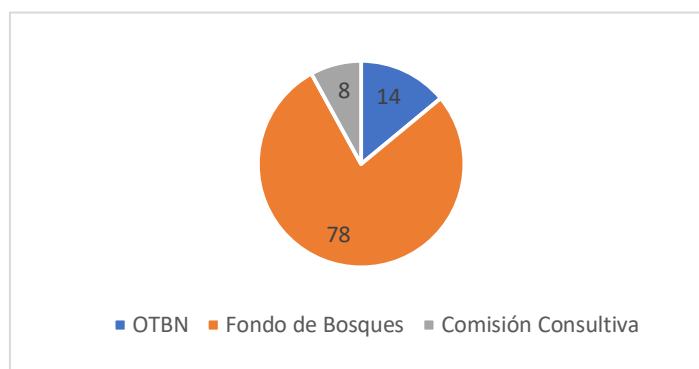
En las reuniones de la comisión consultiva de bosques, continuamente hay tensiones. Hay un montón de instituciones, donde todos los puntos de vista se ponen en discusión en una mesa sobre la designación de fondos públicos, que provienen de la Ley de Bosques (entrevista experto privado TdF, abril 2019).

A la Comisión de Bosques se le dio una trascendencia enorme, era un espacio donde había reuniones y tensiones, a veces muy fuertes en relación a cómo aplicar el fondo y si el proyecto era elegible o no (entrevista funcionario ambiental TdF III, junio de 2020).

Esto mismo reflejan las actas de la Comisión Consultiva a las cuales tuvo acceso el autor. En pocas palabras, el Gráfico N°9 muestra el porcentaje de temas tratados por la Comisión Consultiva entre 2012 y 2019.

²⁸ Tierra del Fuego está dividida en tres municipios Rio Grande, Tolhuin y Ushuaia.

Gráfico N°9: Porcentaje de temas abordados por la Comisión Consultiva de Bosque Nativo entre 2012 y 2019



Fuente: elaboración propia con base en información brindada por la DGB.

En ese período, se sucedieron veintisiete reuniones en las que fueron tratados tres grandes temas: los vinculados al OTBN, los vinculados al Fondo de Bosques y los vinculados al funcionamiento interno a la Comisión Consultiva. Entre estos, los asuntos vinculados al Fondo de Bosques ocuparon el 78% de los temas abordados en la Comisión Consultiva, luego los asuntos vinculados al OTBN (14%) y, posteriormente, los asuntos vinculados al funcionamiento de la Comisión Consultiva (8%).

Entre los temas más controversiales vinculados al Fondo de Bosques se encontraron la asignación de los fondos y su gestión. Con respecto a la asignación de los fondos, la principal disputa entre las coaliciones estuvo vinculada con el tipo de actividades que el Fondo debía financiar. Relacionado con su visión más orientada a la conservación, los actores de la coalición proteccionista, nuevamente con los funcionarios de la SDSyA a la cabeza, manifestaron su interés de extender la mayor parte del Fondo de Bosques hacia actividades de conservación de los bosques provinciales. En particular, hacia proyectos que contemplasen acciones de combate contra incendios forestales, el turismo ecológico y la educación ambiental. Por el contrario, los actores de la coalición productivista, de acuerdo con su visión productiva del manejo de los bosques, intentaron modificar el

destino de los fondos hacia actividades más vinculadas con la producción forestal y ganadera.

En relación con la direccionalidad de los fondos, una de las instancias en que la confrontación se hizo manifiesta en la Comisión Consultiva fue al momento de discutir las actividades prioritarias y de interés para la provincia. Justamente, la selección de ciertas actividades otorgaría mayor posibilidad de asignar el fondo solicitado. Por el lado de la coalición productivista, un productor ganadero ilustró la tensión con integrantes de la coalición proteccionista, principalmente con los técnicos de la DGB:

Rápidamente nos pusimos a trabajar en conjunto y vinieron los planes de manejo. Entonces, empezamos a trabajar, obviamente, cada uno apuntando desde su lugar, (nosotros) con una visión productivista [...] Un poco la pelea que hay, la pelea en el buen sentido ¿no? con las áreas técnicas es que entiendan que más allá de la preservación del bosque como un ambiente, uno necesita seguir produciendo (entrevista miembro ARTdF, junio 2020).

Por el otro lado, los integrantes de la coalición proteccionista pujaron por destinar la mayor parte del Fondo de Bosques hacia actividades de conservación en áreas protegidas provinciales y en tierras fiscales, tal como mencionó un alto funcionario de la SDSyA:

yo fui un poco más político en sentarme en la Comisión y decir “muchachos, acá no se financia más alambrado para nadie eh... no financiamos más corrales, financiamos alambrados para proteger bosques, no para financiar más corrales”. Esto fue así y ahí fue un conflicto [...] Es que son importantes las áreas de bosque que hay protegidas en la provincia, entonces yo le pedí a la gente de Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad nuestra que empiecen a levantar un poco los planes institucionales (entrevista funcionario ambiental TdF V, mayo de 2020).

El análisis de las actas de la Comisión Consultiva y de las distintas resoluciones de la SDSyA que anunciaron las convocatorias anuales a los fondos permite verificar que, en todos los años, la coalición proteccionista logró prevalecer en la selección de la mayor parte de las actividades prioritarias, con excepción de 2014. El Cuadro N°11 muestra las actividades que fueron definidas como prioritarias en cada año desde la sanción del OTBN en 2012 hasta 2018.

Cuadro N°11: Principales actividades propuestas para la selección de proyectos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos en Tierra del Fuego para el período 2012-2018

Año	Cinco principales actividades prioritarias
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Conservación de bosques como prevención de incendios - Restauración de bosques degradados - Manejo integral de ambientes rurales – sistemas silvopastoriles - Usos Múltiples del Bosque – eje en áreas de recreación - Proyectos de bosques urbanos – silvicultura
2013	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento del uso recreativo del bosque como prevención de incendios - Ordenamiento a nivel predial para silvopastoriles - Control del castor - Restauración de bosques degradados - Silvicultura en bosques juveniles e irregulares con énfasis en estrategias de conservación
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovechamiento de residuos forestales con fines energéticos, recuperación de madera sólida - Manejo de bosques juveniles con énfasis en la generación de valor agregado - Acciones de buenas prácticas con fines de manejo forestal - Manejo de bosques urbanos - Ordenamiento del uso recreativo del bosque como prevención de incendios
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Restauración de bosques nativos afectados por incendios forestales - Control de especies exóticas con énfasis en el castor - Manejo forestal de estructuras juveniles de bosques nativos - Manejo silvopastoril sobre la base de Planes de Manejo Prediales - Manejo y puesta en valor de bosques urbanos
2016	<ul style="list-style-type: none"> - Restauración de bosques nativos afectados por incendios forestales - Manejo y puesta en valor de bosques urbanos - Prevención de incendios forestales y de interfase rural-urbano y adecuación de áreas recreativas - Control de especies exóticas - Manejo silvopastoril sobre la base de Planes de Manejo Prediales
2017	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación de áreas recreativas y prevención de incendios forestales y de interfase - Fortalecimiento de Áreas de Conservación - Restauración de bosques degradados - Manejo y puesta en valor de bosques urbanos - Manejo predial de bosques con ganadería integrada
2018	<ul style="list-style-type: none"> - Restauración de bosques nativos - Planes Prediales Manejo de Bosque con Ganadería Integrada - Adecuación de áreas recreativas y áreas de conservación - Puesta en valor y manejo de bosques de interfase urbana - Prevención de incendios forestales

Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones SDSyA N°369/12; SDSyA N°102/13; SDSyA N°743/13; SDSyA N°630/14; SADSyCC N°25/16; SADSyCC N°127/17; SADSyCC N°168/18.

El análisis del cuadro permite observar que, año tras año, cuatro de las cinco actividades prioritarias estuvieron vinculadas con la conservación, puesta en valor y restauración de los bosques nativos, con excepción de 2014. Ese año fue particular, ya que fue el único en el que las actividades vinculadas a la producción forestal prevalecieron sobre las de conservación. Del estudio del cuadro también sobresale que estuvo representada una actividad vinculada a la producción en todos los años, descontando el 2014 cuando hubo tres actividades productivas como prioridad. Esto pudo deberse a la negociación constante entre las coaliciones y a la intención de la coalición proteccionista de reducir el conflicto.

El segundo gran punto de discusión entre las coaliciones estuvo vinculado con los actores que debían asumir la responsabilidad de la gestión de los planes. En particular, la controversia giró en torno al impulso constante de la SDSyA por fomentar la participación de organizaciones socioambientales y de otros organismos del poder ejecutivo provincial en la presentación y gestión de planes del Fondo de Bosques. En contraposición, la coalición productivista demandó una menor cantidad de planes en manos de las estructuras del gobierno provincial y de organizaciones socioambientales en tierras fiscales. Las demandas de estos actores fueron ilustradas por una experta del CADIC quien argumentó:

tenemos la visión de que los fondos de la ley no queden solamente en el Estado, y que vayan a productores. Ellos (SDSyA) siempre están tirando como para su lado y presentan planes para las reservas. Pero, la ley no está hecha para las reservas, sino para el manejo de todo el bosque nativo. Y en el bosque nativo vos tenés también privados (entrevista experta CADIC, abril 2019).

Además, las críticas a los proyectos de la coalición proteccionista fueron manifestadas por una miembro de una ONG que gestiona uno de los Planes de Conservación:

El proyecto también busca generar trabajo para los guías de montaña, entonces cada salida tiene que ser remunerada. Y en algún momento surgió “¿cuánto se les paga?” [...] Esas críticas venían bastante del sector forestal y de la gente del CADIC que ha hecho críticas de ese tipo, sobre todo a estos gastos que por ahí para ellos son innecesarios (entrevista miembro ONG ambientalista TdF II, junio de 2020).

Con respecto al manejo de los fondos, las actas de la Comisión Consultiva revelan que la mayor controversia surgió ante la posibilidad de que las ONG ambientalistas gestionasen planes presentados por técnicos de la SDSyA en áreas fiscales o en reservas provinciales. En 2013, los funcionarios de la SDSyA, conscientes de su falta de capacidades burocráticas para llevar a cabo la formulación e implementación de distintos proyectos, establecieron un acuerdo con Manekenk, una ONG ambientalista de la provincia, para delegar la responsabilidad de gestionar un proyecto de conservación en el Paso Beban en Ushuaia. En búsqueda de otorgar legitimidad a la decisión, llevaron la discusión a la Comisión Consultiva.

Entre mayo y diciembre de ese año, funcionarios de la SDSyA y la titular de Manekenk plantearon los fundamentos para la gestión conjunta. El argumento central de estos actores fue poder abarcar la mayor cantidad de territorio provincial posible con los fondos de la ley, principalmente, en las zonas que habían sufrido los incendios de 2012 (entrevista funcionario ambiental TdF I, julio de 2019). Sin embargo, tuvieron el rechazo de los actores de la coalición productivista, sobre todo de expertos del área forestal del CADIC, de los técnicos particulares y de representantes del sector forestal y ganadero. Los argumentos de estos actores pueden dividirse en dos. Por un lado, sostuvieron que era *injusto* para otras instituciones que no contaban con la posibilidad de coordinar con la DGB (Secretaría de Desarrollo Sostenible y Ambiente 2013a) y, por otro lado,

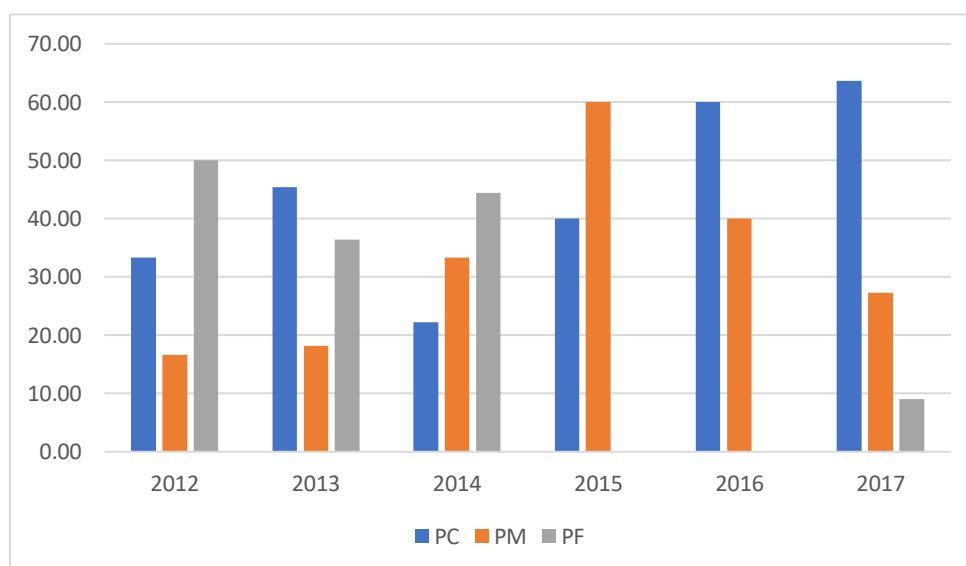
argumentaron que había pocos proyectos ligados con la producción forestal y ganadera (Secretaría de Desarrollo Sostenible y Ambiente 2013b).

A pesar de los rechazos, la coalición proteccionista logró prevalecer sobre la productivista y, desde 2014 en adelante, las organizaciones socioambientales de la provincia pudieron gestionar planes formulados por la SDSyA²⁹, tal como se desarrolla a continuación.

3.2.2 Destino del Fondo de Bosques: análisis cuantitativo y cualitativo

Además de prevalecer en las discusiones en la Comisión Consultiva, el predominio de la coalición proteccionista sobre la productivista también puede observarse en el destino del Fondo de Bosques en la provincia. El Gráfico N°10 presenta los tipos de planes aprobados por el organismo de implementación provincial entre 2012 y 2017.

Gráfico N°10: Tipo de planes aprobados por el organismo de implementación provincial en términos porcentuales entre 2012 y 2017



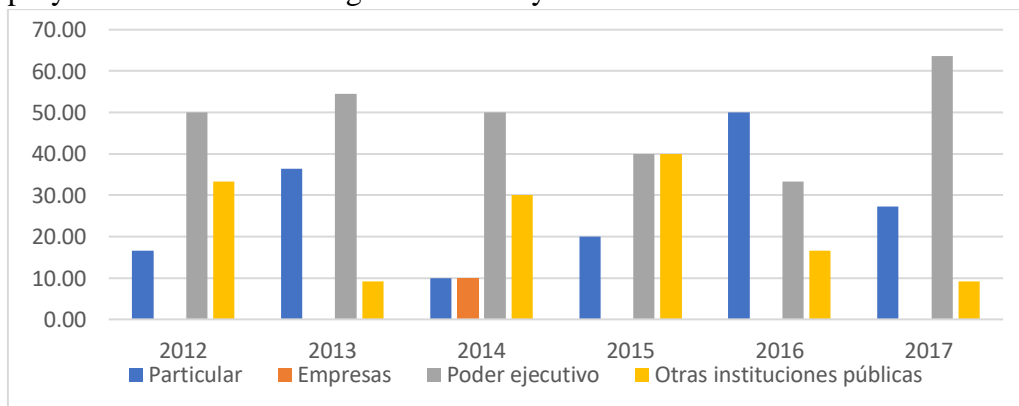
Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS.

²⁹ A fines de 2015, asumió una nueva gobernadora, Rosana Bertone (Frente para la Victoria), luego de ocho años de gestión de Fabiana Ríos su antecesora. Uno de los cambios que tuvo la llegada de la nueva gobernadora fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, Ambiente y Cambio Climático que no modificó, a grandes rasgos, los objetivos que previamente tuvo la SDSyA. En ese mismo momento, asumió un nuevo secretario, Mauro Pérez Toscani, que, con una visión proteccionista, se mantuvo en el cargo hasta fines de 2019.

En su conjunto, los datos del gráfico reflejan que la prioridad del organismo encargado de la aplicación en la provincia fue asignar el dinero del Fondo de Bosques hacia actividades vinculadas a la conservación de los bosques nativos. En total, Tierra del Fuego gestionó 47 planes entre 2012 y 2017. Entre ellos, el 45% de los proyectos aprobados fueron Planes de Conservación (PC), el 30% Planes de Manejo (PM) y el 25% restante fueron Planes de Formulación (PF). En esta línea, es posible notar que descontando los PF, los PC predominaron son los PM con excepción de 2014 y 2015. Aunque es necesario mencionar que, de los 14 PM aprobados entre 2012 y 2017, solamente seis fueron hacia actividades productivas (tres hacia aprovechamientos forestales y tres hacia silvopastoriles -actividades ganaderas en zonas con bosques nativos-). Los ocho restantes fueron hacia actividades vinculadas con la Recuperación del Potencial de Conservación o Productivo (REC) o hacia Aprovechamientos de Productos no Madereros y Servicios (PNMyS) que no implican, en principio, la puesta en práctica de una acción que afecte la sostenibilidad de los bosques nativos.

El predominio de la coalición proteccionista también es observable analizando quienes fueron los actores que obtuvieron los beneficios del Fondo de Bosques. El Gráfico N°11 ilustra el tipo de titular que accedió a los planes entre 2012 y 2017.

Gráfico N°11: Distribución del Fondo nacional de bosques nativos según titular del proyecto en Tierra del Fuego entre 2012 y 2017



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS.

Del análisis del gráfico sobresalen varios puntos relevantes. En primer lugar, en todo el período, distintas instituciones estatales consiguieron gestionar la mayor cantidad de planes. En esta línea, si se adicionan los planes que obtuvieron distintas dependencias del poder ejecutivo provincial y otras instituciones públicas³⁰, el porcentaje oscila entre el 50% en 2016 y el 83% de los planes en 2012. Del conjunto de planes que permanecieron en las estructuras estatales provinciales o municipales, los organismos del poder ejecutivo provincial obtuvieron un mayor porcentaje de planes en comparación con los obtenidos por las otras instituciones públicas. En segundo lugar, en términos totales, el poder ejecutivo provincial (con la Secretaría ambiental a la cabeza) fue el que consiguió la mayor parte de los planes al alcanzar un 51% del total entre 2012 y 2017, luego los particulares que obtuvieron un 27%. El 22% restante se dividió entre las otras instituciones públicas (20%) y empresas (2%). En tercer lugar, al desagregar el 51% que obtuvo el poder ejecutivo provincial es posible notar que solamente uno no pertenece a la Secretaría ambiental provincial y fue presentado por el INFUETUR (otro organismo público que formó parte de la coalición proteccionista durante todo el proceso de implementación). Por último, un dato que no figura en el gráfico, pero merece ser remarcado, es la participación de las organizaciones socioambientales provinciales en la ejecución de algunos planes presentados por la Secretaría ambiental provincial. En total, tres organizaciones se encargaron de la puesta en práctica de diferentes planes vinculados a la conservación y regeneración de los bosques nativos y a la educación ambiental: Asociación Argentina de Guías de Montaña, Asociación Bahía Encerrada y Mankenk.

Las sinergias entre los actores estatales y sociales que formaron parte de la coalición proteccionista pueden ilustrarse al observar la aplicación de los proyectos presentados por

³⁰ En el caso de Tierra del Fuego, las instituciones públicas que accedieron a los beneficios del fondo sin contabilizar al poder ejecutivo provincial fueron la Municipalidad de Tolhuin (cuatro planes), la Municipalidad de Ushuaia (tres planes) y la Municipalidad de Rio Grande (un plan).

la SDSyA y gestionados por las ONG. Un ejemplo de ellos es el proyecto denominado Soy Parte del Bosque Fueguino.

Luego de los incendios de 2012, la Asociación Argentina de Guías de Montaña (delegación Tierra del Fuego) comenzó a buscar estrategias para restaurar parte del ecosistema perdido. Para ello, debido a vínculos previos con técnicos de la SDSyA, evaluaron la presentación de un proyecto en el marco de la LNBN en 2013. Sin embargo, hasta ese momento, la fuente de financiamiento no estaba habilitada para ONG (algo que ocurriría al año siguiente, luego de las discusiones en la Comisión Consultiva). Por ese motivo, con la ayuda de los técnicos de la DGB, presentaron y accedieron a un financiamiento anual otorgado por la Administración de Parques Nacionales. El objetivo central del proyecto era lograr, a través de la participación de voluntarios, la plantación de 200 mil árboles. Acerca del inicio del proyecto, una entrevistada comentó:

nosotros empezamos a trabajar en el proyecto Soy Parte del Bosque Fueguino, a través de la Asociación, porque nuestro espacio de trabajo se vio afectado por este incendio del 2012. Desde la Asociación decidimos hacer algo y nos vinculamos con la gente de la Secretaría de Ambiente y de ahí es que arranca el proyecto. Teníamos un objetivo específico que era plantar doscientos mil árboles en seis años. [...] A fines del 2013 aparecieron los fondos DAS (Desarrollo de Actividades Sustentables) de Parques Nacionales que son los primeros y ahí empezamos a ejecutar. Y luego por la Ley de Bosques, nuestra principal fuente de financiamiento. (entrevista miembro ONG ambientalista TdF III, junio de 2020).

Una vez aceptado el proyecto y comenzado a ejecutarse con el dinero del Fondo de Bosques en 2014, los vínculos entre esta ONG y los funcionarios estatales de distintos organismos del poder ejecutivo se profundizaron. La división de tareas producto de la sinergia estado-sociedad resulta clara para los actores integrantes de la coalición

proteccionista. La Asociación Guías de Montaña tuvo a su cargo la planificación, la convocatoria de voluntarios, la difusión del proyecto, entre otras cosas vinculadas con la aplicación del proyecto en el territorio. Por su parte, los técnicos de la DGB se encargaron de hacer la presentación del proyecto en todas las convocatorias, brindar información técnica a las responsables del proyecto, prestar equipamiento (v.g. camionetas) y ayudar en la llegada hacia el lugar, debido a la dificultad del acceso. Parte de la división de tareas fue manifestada por un funcionario de la DGB.

Las ONGs decían “nosotros queremos tener proyectos en el bosque”. Entonces, se le buscó la vuelta para que puedan y, de hecho, tenemos proyectos que arrancaron en el 2013 como el de plantación en Bahía Torito por el incendio en 2012 que lo lleva adelante la Asociación de Guía de Montañas, con voluntarios de escuelas. Un proyecto que lleva cinco años. O sea, han pasado casi mil pibes de escuela ahí, y tienen que ir en bote, se quedan dos días y plantan, todo. La verdad es que es un proyecto divino, en el sentido de la participación. Eso es en bosques fiscales, entonces la titularidad la tiene la Secretaría, pero lo que pudimos hacer fue eso, fue diferenciar, el titular es el Estado, pero como ente ejecutor es la ONG (entrevista funcionario ambiental TdF VI, abril de 2019).

A su vez, la contraparte de la ONG comentó:

la Dirección de bosques nos han apoyado un montón, porque siempre lo han considerado importante y el apoyo es con los fondos [...] también hemos interactuado un montón a la hora de ir a buscar las plantas con los planes de relevamiento y nos han acompañado a medir nuestros ensayos (entrevista miembro ONG ambientalista TdF II, junio de 2020).

Del mismo modo, otra encargada del proyecto sostuvo:

desde su génesis (el proyecto) fue apoyado por la Dirección de Bosques [...] los tenemos de referentes para preguntarles por las técnicas y los hemos llevado a todos a trabajar con nosotros, a ver si les parece la técnica, si hay que mejorar (entrevista miembro ONG ambientalista TdF III, junio de 2020).

A su vez, en el proyecto también participaron activamente funcionarios del INFUETUR, otro activo integrante de la coalición proteccionista. Debido a su especialidad en la promoción del turismo, este organismo provincial brindó asistencia vinculada a las campañas de promoción del proyecto y de concientización ambiental:

con la que se está gestionando es Soy Parte del Bosque Fueguino, por ahí asesorarlos en algunas cuestiones de pensar en Campañas de promoción y en todo lo que tiene que ver con campañas de concientización o en otras estrategias o acciones (entrevista funcionaria INFUETUR, junio de 2020).

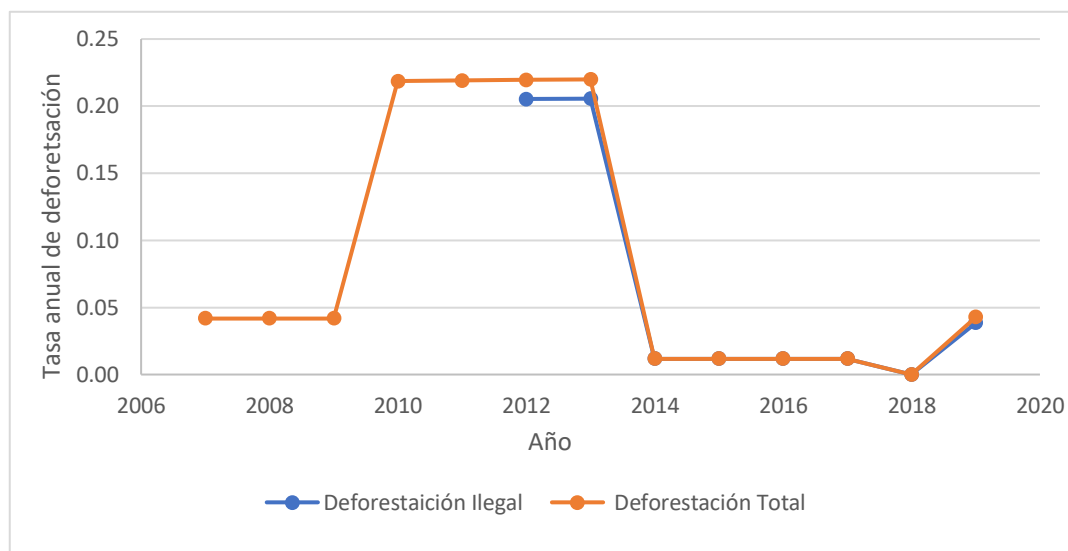
Luego de seis años de existencia, la gestión conjunta del proyecto permitió cumplir con el objetivo de movilizar a más de mil voluntarios de las escuelas de la provincia e informar, entre otras cosas, sobre la prevención de incendios forestales. En ese sentido, el análisis de la aplicación de este proyecto permite ilustrar la importancia de las sinergias estado-sociedad para la gestión de los fondos, siguiendo, en este caso, una orientación proteccionista. A su vez, el análisis de este apartado permite mostrar la manera en que la coalición proteccionista prevaleció sobre la productivista, generando una aplicación proteccionista del OTBN.

3.2.3 Evolución de la deforestación

El capítulo finaliza con el análisis de los posibles efectos de la aplicación del OTBN en la tasa de deforestación total e ilegal. Dado que la coalición proteccionista prevaleció en las dos instancias del proceso de implementación en Tierra del Fuego es de esperar un bajo porcentaje de deforestación tanto legal como ilegal, luego de la sanción del OTBN.

Los datos presentados en el Gráfico N°12 ilustran la evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Tierra del Fuego entre 2007 y 2019.

Gráfico N°12: Evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Tierra del Fuego entre 2007 y 2019



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS.

Como fue mencionado en el capítulo anterior, la LNBN estableció una moratoria que prohibió las intervenciones sobre los bosques nativos hasta la sanción de los OTBN provinciales. A pesar de ello, como todas las demás jurisdicciones provinciales, Tierra del Fuego tuvo pérdida de bosques nativos en el período 2007-2012, como puede observarse en el Gráfico N°12. En este tiempo, la provincia perdió un total de 4.137ha de sus bosques nativos (tasa de pérdida del 0.56%). Como ilustra el gráfico recién presentado, la mayor cantidad de pérdida de este período se corresponde con los incendios forestales del verano 2011-2012 relatados en uno de los apartados anteriores. Con posterioridad a la sanción del OTBN, en términos totales, la provincia sufrió una pérdida de 3.871ha. en todas las categorías entre 2012 y 2019, lo que representa una tasa de 0.53% de la totalidad de los bosques nativos provinciales. Sin embargo, es necesario remarcar que la mayor cantidad perdida en este tiempo corresponde al 2012 y 2013 y que, desde

2014 hasta 2019, la deforestación total en términos absolutos y porcentuales se acerca a cero.

Para analizar los efectos de la implementación del OTBN es necesario detenerse en el análisis de la deforestación ilegal. En términos generales, el Gráfico N°12 muestra que la tasa de deforestación ilegal tiene un recorrido similar al de la deforestación total. Entre 2012 y 2019, la tasa de pérdida de bosques en las categorías roja y amarilla fue de 0.50% (3.534ha.). Nuevamente, la mayor cantidad de pérdida sucedió en 2012 y 2013 cuando, en conjunto, se perdieron 2.928ha, lo que representó una tasa de pérdida anual de 0.22%. Ahora bien, la evolución de la deforestación ilegal permite mostrar que hubo un constante descenso desde 2014 hasta 2019. En este tiempo, la tasa de deforestación ilegal anual fue de 0.01% (un total de 344ha. perdidas). En 2019, la provincia perdió 274ha., lo que significó un pequeño aumento en su tasa de deforestación ilegal (0.04%).

3.3 Conclusión

El caso de Tierra del Fuego ilustra cómo una provincia puede ubicarse en la cercanía del escenario *implementación efectiva*. A grandes rasgos, este capítulo mostró que, una vez conformadas las dos coaliciones, el predominio de la coalición proteccionista en las dos instancias del proceso de implementación de la LNBN posibilitó que la adecuación normativa se ajustase a lo establecido en la normativa nacional y que la aplicación del OTBN fuese acorde a lo establecido en la normativa nacional y provincial. Como resultado, la baja tasa de deforestación total e ilegal puede estar plasmando el predominio de las visiones e intereses de la coalición proteccionista en todo el proceso.

Además, este capítulo permite extraer lecciones importantes sobre la incidencia política de las coaliciones. En primera instancia, para incidir en las distintas instancias del proceso de implementación parece necesario que se constituya una coalición. En el caso presentado, la SDSyA no logró sancionar un OTBN proteccionista entre 2008 y

2011, a pesar de ser un actor con importantes recursos para tomar decisiones en el marco de la implementación de la LNBN. Esto se relacionó, por un lado, con la conformación de la coalición productivista en 2008 y con las acciones que llevaron a cabo sus actores para bloquear el tratamiento del proyecto en la legislatura. Por otro lado, se vinculó con la imposibilidad de la SDSyA de relacionarse con otros actores con visiones e intereses similares. Por ello, las sinergias generadas por los actores de la coalición productivista posibilitaron el veto a la sanción del OTBN hasta 2012.

En segunda instancia, resulta interesante ver cómo un evento exógeno al proceso de adecuación normativa permitió la conformación de una coalición proteccionista. Tras unos años de indiferencia, los incendios forestales de fines de 2011 generaron que una serie de actores manifestaran su apoyo a la SDSyA. A partir de ese entonces, organizaciones socioambientales, expertos, funcionarios municipales y de otras dependencias del poder ejecutivo provincial se vincularon y dieron origen a la coalición proteccionista con el objetivo central de prevalecer sobre los actores productivistas. Desde ese entonces, estos actores accionaron conjuntamente para promover la sanción y aplicación del OTBN.

En tercera instancia, el análisis del proceso de implementación permite dar cuenta que, una vez conformadas, las coaliciones buscan estratégicamente vincularse con otros actores para aumentar su capacidad de incidencia. En particular, esto pudo observarse durante la instancia de la aplicación del OTBN cuando la coalición productivista incorporó a un grupo de expertos vinculados con los productores ganaderos y forestales y a funcionarios de un municipio específico (Rio Grande) con el objetivo de modificar la manera en que eran distribuidos los planes vinculados al Fondo de Bosques. A su vez, los actores de la coalición proteccionista, en particular la SDSyA, en su intento por expandir los proyectos de restauración de bosques incendiados en zonas de difícil acceso tendieron

vínculos con una ONG particular (Asociación Argentina Guías de Montaña) que tenía conocimiento de esa parte del territorio. A partir de 2013, las sinergias entre estos actores se potenciaron con lo que lograron diseñar y aplicar proyectos de conservación de forma exitosa.

En cuarta instancia, el resultado de la confrontación de las coaliciones en las dos instancias de la implementación comienza a mostrar la relevancia de la composición de las coaliciones y, en particular, los tipos de recursos que poseen los actores integrantes. De acuerdo con lo establecido en el Capítulo 1, producto de interacciones estratégicas, la coalición productivista aglutinó tres diferentes tipos de recursos durante todo el proceso. Esta coalición estuvo compuesta centralmente por actores sociales con poder de *lobby* (v.g. ARTdF), legisladores cercanos a los sectores ganaderos y expertos que brindaron argumentos científicos para oponerse a la sanción y aplicación de un OTBN más ligado a la conservación. Otros actores también fueron protagonistas del proceso, como los actores económicos y los funcionarios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, pero no contaban con recursos que aumentaran la capacidad de incidencia de la coalición. Por su parte, la coalición proteccionista, luego de los incendios, quedó integrada por una variedad relevante de actores y recursos en su intento por incidir en la sanción del OTBN y en la aplicación de este. Entre ellos, encontramos organizaciones socioambientales que llamaron la atención de la opinión pública, expertos que brindaron argumentos científicos para respaldar las propuestas de la SDSyA en todo el proceso y el organismo de implementación provincial que lideró la coalición una vez conformada. La conjunción entre estos actores, en relación con el impacto público de los incendios, permitió incorporar a legisladores provinciales de distintas fuerzas políticas en su composición, quebrar la resistencia de la coalición productivista y sancionar el OTBN. A su vez, en la instancia de la aplicación del OTBN, las sinergias establecidas permitieron que las ONG

pudieran ejecutar planes del Fondo de Bosques en tierras fiscales y reservas provinciales y que los proyectos de conservación y manejo sostenible fueran aplicados para promover la conservación y restauración de los bosques provinciales.

Por último, este capítulo brinda información sobre las acciones de los gobernadores. En términos generales, puede observarse que las decisiones de las cabezas ejecutivas fueron acordes a la coalición prevaleciente a lo largo del proceso. Por ejemplo, en el momento en que la coalición productivista logró bloquear la sanción del OTBN (2008-2011), la gobernadora Fabiana Ríos (2007-2015) no intervino en el proceso. Este escenario fue modificado en 2012 debido al impacto en la opinión pública de las masivas acciones de protesta llevadas a cabo por los actores que compusieron la coalición proteccionista en medio de los incendios forestales. En ese contexto, la gobernadora decidió intervenir y respaldar abiertamente la posición de la SDSyA, mostrando una oscilación en su comportamiento. Luego de la sanción del OTBN, Fabiana Ríos y, su sucesora, Rosana Bertone (2015-2019) respaldaron las acciones impulsadas por la SDSyA y los demás miembros que compusieron la coalición proteccionista.

Capítulo 4: Implementación desordenada, el caso de Córdoba

En este capítulo se analiza el proceso de implementación de la LNBN en Córdoba. En esta provincia, la adecuación normativa no se ajusta a lo establecido en los estándares de la LNBN, aunque la aplicación de la normativa es acorde a lo establecido en esta última. Por lo tanto, Córdoba representa uno de los casos que más se aproxima al escenario de *implementación desordenada*. El objetivo principal de este capítulo es mostrar las causas que contribuyeron a que esta provincia se haya ubicado dentro de este escenario.

Este capítulo está distribuido en tres apartados. En el primero de ellos, se analiza el proceso que derivó en la sanción del OTBN en 2010. En este, se muestra cómo la coalición productivista logró prevalecer en la definición de los estándares normativos provinciales, dando como resultado un OTBN que se alejó de lo propuesto en la LNBN. En el segundo apartado, se vuelve a analizar la confrontación de las coaliciones en la instancia de la aplicación del OTBN. A diferencia de la primera instancia, la coalición proteccionista logró prevalecer sobre la productivista. En este momento, la coalición proteccionista pudo incorporar nuevos actores que aportaron recursos valiosos. El aumento de su fortaleza le permitió modificar los estándares normativos del OTBN y aplicar el Fondo de Bosques de acuerdo con los objetivos nacionales. Como resultado, los efectos de la aplicación del OTBN fueron acordes a los objetivos de la LNBN. En resumen, la ubicación de Córdoba a la cercanía del escenario de *implementación desordenada* es resultado del predominio de la coalición productivista en la instancia de la adecuación normativa y de la prevalencia de la coalición proteccionista en la instancia de la aplicación del OTBN. El último apartado presenta una conclusión que recapitula lo desarrollado a lo largo del capítulo.

4.1 Proceso de sanción del OTBN de Córdoba (2008-2010)

A comienzos de 2008, el gobernador Juan Schiaretti (Unión por Córdoba-PJ/2007-2011;2015-2023) designó a la Secretaría de Ambiente como el organismo encargado de implementar la LNBN en la provincia. Para dar comienzo al proceso de adecuación normativa, el secretario ambiental, Omar Costa, un funcionario cercano al gobernador, nombró un equipo compuesto por funcionarios técnicos de la Secretaría -en particular funcionarios de la Dirección de Bosques- y expertos de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) que elaboró y publicó un informe en el que se describió el estado de los bosques provinciales. Además, en dicho informe se especificó cuáles iban a ser las fases que tendría el proceso técnico y participativo para elaborar el mapa con las tres categorías de conservación (Atala et al. 2008).

En relación con el primer punto, en el informe se destacó la necesidad de contar con una normativa de protección de bosques debido al mal manejo que tuvo la provincia en los últimos cien años (una pérdida estimada en 12 millones de ha.)³¹. Además, se identificó al desarrollo agropecuario, la urbanización, la explotación forestal no sustentable y los incendios forestales como los principales causantes de la pérdida de los bosques provinciales. En este sentido, es posible notar la orientación proteccionista que, al comienzo, tuvo el secretario de ambiente al designar este equipo para establecer las bases técnicas del OTBN.

Con respecto al segundo punto, en búsqueda de prevenir un escenario conflictivo, en el informe se propuso la creación de la Comisión Técnica de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (COTBN) que iba a estar encargada de discutir y presentar un informe

³¹ En mayor detalle, el informe sostiene que “hace poco más de 100 años, [los bosques nativos] ocupaban alrededor de 13.000.000 de hectáreas de las 16.500.000 que conforman nuestro territorio (más del 70 %), hoy no alcanzan a cubrir los 1.250.000 hectáreas (menos del 10 %)” (Atala et al. 2008:5).

con una propuesta de ley de OTBN. En un comienzo, se planteó que la COTBN estuviese integrada por una multiplicidad de actores con visiones e intereses disímiles, entre ellos: distintas agencias del poder ejecutivo provincial (la Secretaría de Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos -MAGA-), universidades públicas y privadas de la provincia, ONGs ambientalistas provinciales³², el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC)³³ y la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ) que agrupa a medianos y grandes productores agropecuarios. Sin embargo, antes de dar inicio al funcionamiento de la COTBN, la CARTEZ desconoció el proceso iniciado, abandonó la Comisión y accionó en contra del proceso de adecuación iniciado. Al parecer, el motivo de la renuncia estuvo vinculado con dos eventos. Según manifestó un entrevistado, el primero fue la elección de Alicia Barchuk (una reconocida investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba -UNC- que tenía una visión de manejo sustentable de los bosques) como presidenta de la COTBN:

de entrada ¿qué ocurrió? De la gente que debía participar de esa comisión, la Confederación Rural de la Tercera Zona decidió no participar de esa comisión. Se quejaron de que quien la que dirija, la que presida, sea Alicia Barchuk (entrevista miembro asamblea ciudadana Córdoba, agosto de 2020).

Según manifestó otro entrevistado, el segundo motivo fue la negativa, por parte de los integrantes de la COTBN, de otorgarle un mayor poder de decisión a CARTEZ sobre otros participantes:

En la primera reunión, los representantes de la Sociedad Rural plantean que ellos deben tener mayor representación que el resto de los integrantes. Entonces,

³² Entre ellas, el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) y Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS).

³³ El Movimiento Campesino de Córdoba es una organización que agrupa a pequeños y medianos productores del centro y norte de la provincia.

obviamente se declaró que no, que cada institución debe tener un solo representante y, ante ese escenario, decidieron irse y no participar más (Entrevista experto UNC, 13 de agosto de 2020).

El rechazo al funcionamiento de la COTBN no se redujo, solamente, a los representantes de los grandes productores agropecuarios. Uno de los principales problemas que tuvieron los actores que impulsaron el funcionamiento de la COTBN fue que el secretario de ambiente, en una clara acción oscilante, por iniciativa del gobernador, desconoció las acciones llevadas a cabo por la comisión y quitó del proceso a los funcionarios de su secretaría (Silvetti et al. 2013). Como comentó un entrevistado, tal decisión fue, al parecer, consecuencia del *lobby* de los representantes de los grandes productores de la provincia sobre altos funcionarios del poder ejecutivo provincial:

al poco tiempo de trabajar, por presión de los ruralistas, el secretario de ambiente desconoce a la COTBN, entonces empezamos a juntarnos por fuera en la Secretaría de Parques Nacionales y financiado por nuestros recursos (Entrevista experto UNC, 13 de agosto de 2020).

Ante el rechazo de los grandes productores y de la secretaría ambiental, una buena parte de los integrantes de la COTBN profundizó sus vínculos, dando lugar a la conformación de una coalición proteccionista que tuvo la intención de impulsar una adecuación normativa acorde a los estándares nacionales para aumentar la protección de los bosques nativos provinciales. Entre sus integrantes se encontraron, principalmente, expertos de distintas universidades nacionales que encabezaron la coalición (Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Río Cuarto y Universidad Nacional de Villa María), ONG ambientalistas provinciales (Centro de Derechos Humanos y Ambiente y Fundación para la Defensa del Medio Ambiente), organizaciones socioambientales locales (MCC), distintas asambleas ciudadanas de municipios

cordobeses), pequeños productores del norte provincial y funcionarios nacionales encargados de la Administración de Parques Nacionales en la provincia³⁴.

Hasta fines de 2008, los actores que compusieron la coalición proteccionista, organizados en la COTBN, alcanzaron a organizar siete talleres participativos en distintas partes de la provincia³⁵. El objetivo fue continuar con los pasos previstos en el informe mencionado y redactar uno nuevo que contuviese la propuesta del OTBN para, luego, presentarlo a la Secretaría de Ambiente y de allí a la legislatura.

Como respuesta de las acciones llevadas a cabo por la coalición proteccionista, la CARTEZ entabló vínculos con otras organizaciones que aglutinaban a grandes y medianos productores agropecuarios³⁶, expertos particulares y funcionarios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos (MAGA) que tenían una visión productivista sobre el manejo de los bosques nativos. De esa forma, quedó conformada una coalición productivista que tuvo dos grandes objetivos. Por un lado, bloquear el trabajo de la COTBN y, por otro lado, promover la sanción de una normativa que propusiera un manejo productivo de los bosques provinciales.

Entre febrero y septiembre de 2009, las sinergias entre los actores de la coalición proteccionista y sus acciones se intensificaron. En esos meses, la COTBN finalizó el informe en el que dio por culminado el proceso participativo y el análisis de la información disponible. De acuerdo con sus competencias iniciales y como resultado de dicho proceso, elaboró un proyecto de adecuación normativa de corte proteccionista y lo presentó en la Secretaría de Ambiente (Día a día 2009a). El análisis del proyecto

³⁴ La participación de estos actores nacionales se restringió a otorgar un espacio de encuentro para los actores provinciales mencionados.

³⁵ La COTBN realizó siete talleres regionales a lo largo de la provincia, en localidades representativas de las siete cuencas hídricas principales: Sebastián el Cano, Río Cuarto, Cruz del Eje, Ballesteros, Villa General Belgrano, Villa Dolores y Río Ceballos (Coalición Argentina TAI 2010).

³⁶ Aquí se hace referencia a la Sociedad Rural de Jesús María y a algunos representantes de la Federación Agraria Argentina.

elaborado por la COTBN permite vislumbrar una propuesta acorde a los estándares de la LNBN, aunque con una orientación aún más conservacionista. Entre las principales propuestas se encontraban: la declaración de la emergencia forestal por un período de 25 años para fomentar la regeneración de los bosques nativos de la provincia y evitar nuevos desmontes; la prohibición de aplicar agroquímicos en sitios cercanos a bosques nativos y el consentimiento de las poblaciones campesinas e indígenas ante futuros proyectos de cambio de uso del suelo y aprovechamientos productivos en zonas cercanas a su hábitat (Barchuk 2009). Además del informe, la COTBN organizó tres movilizaciones y un festival, con reconocidos artistas, en donde se demandó por la protección de los bosques y el tratamiento del proyecto. Además, denunció que el *lobby* de los actores de la coalición productivista en la legislatura y en las estructuras del gobierno provincial frenaban el tratamiento del OTBN (Día a día 2009b; La Voz del Interior 2009)³⁷.

A pesar de dichos intentos, el secretario de ambiente, en clara acción en favor de la coalición productivista, volvió a rechazar el trabajo de la COTBN y manifestó que no iba a apoyar al proyecto presentado (La Voz del Interior 2009). Entre otras cosas, el secretario manifestó que la Comisión había aumentado sus atribuciones y no tenía competencias para presentar un proyecto normativo (Coalición Argentina TAI 2010; Cáceres 2015).

Con respecto al proyecto de la coalición proteccionista, la principal discrepancia entre quienes compusieron las dos coaliciones estuvo vinculada con la definición de bosques nativos. Esto es relevante porque establece el ámbito de aplicación del OTBN en el territorio. La coalición proteccionista sostenía, como lo hace la LNBN, que los bosques nativos son los bosques primarios y secundarios. En otras palabras, esta coalición propuso establecer la regulación tanto para la formación de árboles maduros que no habían sido

³⁷ La movilización más masiva fue a finales de mayo cuando la COTBN convocó a una audiencia pública para debatir sobre la propuesta normativa a la que asistieron, aproximadamente, mil personas (La Voz del Interior 2009).

intervenidos por la actividad humana (los bosques primarios) como para ecosistemas que, en aquel momento, estaban en proceso de regeneración y contaban con parte de su biodiversidad, aunque con poca cantidad de árboles maduros (bosques secundarios) (Barchuk 2009). En esta categoría, ingresaban los denominados fachinales, arbustos, pastizales y áreas sin bosque destinadas a la agricultura. La coalición productivista criticó fuertemente esta definición, ya que, según entendían, podría afectar una importante zona productiva en términos agropecuarios. Al respecto, Silvetti y sus coautores (2013) plasman una opinión de un funcionario del MAGA:

Fachinal sí-fachinal no, son las decisiones más importantes, porque obviamente nadie va a aceptar evaluar la propuesta de desmontar un bosque primario. De los bosques primarios no queda prácticamente nada, pero sí queda fachinal y esa es la gran discusión ¿Qué pasa si el Gobierno sale con una posición de que el bosque - con fachinal- sí? Inmediatamente tiene un conflicto de intereses en puerta, porque es un gobierno que se autodefinió como defensor de lo productivo y defensor del sector agropecuario. (Entrevista a funcionario del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la provincia de Córdoba, octubre 2009 – extraído de Silvetti et al. 2013).

Como respuesta a las acciones de la COTBN, entre septiembre y diciembre de 2009, quienes aumentaron la presencia pública fueron los actores de la coalición productivista. Entre otras cosas, miembros de CARTEZ y expertos privados en colaboración con funcionarios del MAGA elaboraron un informe técnico y un proyecto de ley de clara orientación productivista y lo presentaron a la Secretaría de Ambiente (Centro de Derechos Humanos y Ambiente 2009; Viano 2009). Tres aspectos del informe y de la propuesta de ley de la coalición productivista se diferencian de la LNBN y del proyecto que había presentado la COTBN. Primero, consideraba “bosques” solamente a los

bosques primarios (árboles maduros) y dejaba fuera a los bosques secundarios. De esa forma, proponía la reducción de la superficie forestal que quedaría bajo regulación (aproximadamente un 3% del territorio). Segundo, establecía que, en la categoría roja (de máximo valor de conservación), podían realizarse actividades de aprovechamiento sustentable y minería. Tercero, habilitaba el cambio de categoría roja y amarilla a verde (donde pueden aprobarse desmontes) cuando la superficie fuese apta para la agricultura (Centro de Derechos Humanos y Ambiente 2009).

Ante ese escenario conflictivo, el secretario ambiental buscó establecer un consenso. Para ello, en una nueva muestra de carácter oscilante, la Secretaría de Ambiente tomó los dos proyectos de OTBN y los presentó a la legislatura. Inmediatamente después de dicho evento, la coalición proteccionista realizó distintas acciones para intentar oponerse a las iniciativas de la colación contraria. Entre otras cosas, los expertos de las universidades nacionales y miembros de la CEDHA publicaron un contra informe cuestionando los alcances del proyecto de la coalición productivista. Además de estos actores, otras ONG (FUNDEPS) y organizaciones socioambientales (en particular, asambleas ciudadanas) realizaron una junta de firmas, brindaron entrevistas en medios provinciales criticando al gobierno provincial y a la CARTEZ y convocaron a sucesivas movilizaciones (Día a día 2009c; 2009d). Por su parte, la coalición productivista, encabezada por CARTEZ, también difundió sus argumentos en los medios, efectuó reuniones informales con funcionarios de la secretaría de ambiente y legisladores y realizó una movilización en la capital provincial (Día a día 2010).

Entre marzo y julio de 2010, la arena principal del conflicto de las coaliciones fue la comisión de ecología de la legislatura provincial. Allí, el presidente de la comisión, Marcelo Faló, un histórico dirigente de Unión por Córdoba-PJ (partido que gobierna la provincia hace más de veinte años) y con vínculos cercanos al gobernador, se encargó de

encabezar reuniones con miembros de ambas coaliciones con la intención de llegar a un consenso y evitar el conflicto. No obstante, el trabajo de la comisión se demoró, lo que motivó una reacción por parte de quienes compusieron la coalición proteccionista. Sobre el trabajo de la comisión, una miembro de la coalición proteccionista comentó:

se armó una comisión en la Legislatura, dentro de la Comisión nosotros (el MCC) estuvimos yendo, no sé, meses a discutir con otras organizaciones, el Estado, los grandes productores. Fue un proceso muy largo de debate en el que no se sabía bien qué era el bosque nativo y tampoco se hablaba de campesinos (entrevista miembro Movimiento Campesino de Córdoba, septiembre de 2020).

Ante la demora, el MCC, integrante de la coalición proteccionista, organizó una caminata desde el interior de la provincia hasta la ciudad capital que duró dos días. En la misma, se encargaron de difundir, en diversos pueblos y ciudades provinciales, la necesidad de la sanción del OTBN proteccionista. Una vez en la capital, se sumaron todos los miembros de la COTBN y ciudadanos de a pie que pidieron por la sanción de un OTBN que protegiera los bosques provinciales (Agencia La Vaca 2010). Debido a la presión por parte de la coalición proteccionista y de las acciones de la coalición productivista, en julio, el presidente de la comisión de ecología convocó a los principales bloques de la legislatura (Unión por Córdoba-PJ y Unión Cívica Radical) para consensuar un proyecto y acordar que el mismo fuera tratado en la legislatura lo antes posible. El 27 de julio de 2010, algunos legisladores de los dos partidos mayoritarios y de otros partidos minoritarios acordaron el tratamiento de un proyecto consensuado (Vera 2015). Según manifestara un entrevistado, el proyecto consensuado contenía una buena parte de lo propuesto por la COTBN, aunque no era respaldado por los miembros de la coalición proteccionista.

Toda la gente del ámbito ecológico, del ambientalismo criticaba la “Ley Falo” (el proyecto consensuado) y decían que el presidente de la comisión había hecho lo que él quería. No obstante, la Ley Falo tenía un montón de cosas que los ruralistas y CARTEZ no querían saber nada. O sea, la Ley Falo, en el fondo, hubiera terminado siendo una ley ecológica (entrevista miembro asamblea ciudadana Córdoba, agosto de 2020).

Ante el temor de la sanción de una normativa que afectase sus intereses económicos y se contrapusiese con su visión productiva sobre el manejo de los bosques, CARTEZ y funcionarios del MAGA buscaron bloquear el proyecto consensuado e intentaron, nuevamente, promover uno que representase sus visiones e intereses. Por ese motivo, el 4 de agosto de 2010, funcionarios del MAGA tomaron como base la propuesta del antiguo proyecto realizado por los actores de la coalición productivista, elaboraron uno nuevo y lo presentaron a la legislatura. La única diferencia con el proyecto previo fue que sostuvo la superficie y el mapa de bosques nativos que estableció la COTBN, aunque mantuvo la posibilidad de realizar actividades de aprovechamiento sustentable y minería en la categoría de máximo valor de conservación. Además, el proyecto sostuvo la posibilidad del cambio de categoría roja y amarillo a verde cuando un predio tuviese potencialidad agrícola.

Ese mismo día, por sorpresa de los actores de la coalición proteccionista, el denominado “Proyecto de Agricultura” (Vera 2015) fue tratado por los legisladores. Luego de una larga sesión en la que los legisladores discutieron sobre la validez del proyecto, este resultó aprobado por amplia mayoría³⁸, otorgando una victoria a la coalición productivista. En una entrevista brindada a un medio de comunicación de

³⁸ El resultado fue 55 votos por la afirmativa y 9 por la negativa (Vera 2015).

alcance nacional, el por entonces presidente de CARTEZ celebró la sanción del OTBN y contrapuso su visión a la de la coalición proteccionista:

[La ley] no es la ideal, pero ayuda al campo. Es una respuesta madura a propuestas inmaduras (por el proyecto de la COTBN) ¿por qué digo eso? porque esa Comisión está integrada por fundamentalistas de escritorio que entienden por bosque desde una arboleda hasta un yuyito (Entrevista presidente CARTEZ - extraído de Aranda 2010)

De esa forma, a pesar de los diversos intentos de presión pública por parte de la coalición proteccionista, el balance de poder terminó beneficiando a la coalición productivista que logró que el resultado de la adecuación normativa fuera un OTBN con estándares contrapuestos a los nacionales³⁹.

4.2 Aplicación del OTBN (2010-2019)

La aplicación del OTBN se demoró, aproximadamente, cuatro años. Como se desarrolla en profundidad a continuación, el retraso se debió a la paridad de la confrontación de las coaliciones, principalmente, al aumento de poder de la coalición proteccionista que logró incorporar, entre otros, al organismo de implementación nacional. En adición, a fines de 2012, con la asunción de un nuevo gobernador y de nuevos funcionarios al área ambiental más afines a los intereses de los actores proteccionistas, estos últimos lograron rediseñar parte del OTBN para adecuarlo a sus visiones e intereses.

Una vez modificados los estándares normativos provinciales, por iniciativa del nuevo secretario de ambiente, el OTBN comenzó a ser implementado por los funcionarios de la Dirección de Bosques, organismo dependiente de la secretaría ambiental de la provincia,

³⁹ Para mayor detalle sobre las desviaciones del OTBN de Córdoba, ver el capítulo 2.

que, hasta el momento, no había participado en la toma de decisiones. La intervención de estos actores fue importante, ya que tenían una visión proteccionista sobre el manejo de los bosques y contaban con vínculos con comunidades campesinas. De ese modo, el organismo de implementación provincial dejó de oscilar entre las coaliciones e integró la coalición proteccionista desde ese entonces. El aumento del poder de esta coalición permitió que la aplicación del OTBN tuviera una orientación proteccionista y, por lo tanto, a diferencia de lo establecido en el OTBN, la aplicación de la normativa fue correspondiente con lo propuesto en los estándares de la LNBN.

Lo que resta de este subapartado está dividido en tres. Primero, se detalla la confrontación de las coaliciones para redefinir los estándares normativos. Segundo, se analiza, la distribución del Fondo de Bosques. Por último, se presentan los efectos que la aplicación provincial tuvo en la tasa deforestación total e ilegal en la provincia.

4.2.1 Rediseño del OTBN

La confrontación de las coaliciones por la definición de los estándares de protección de los bosques nativos no culminó con la sanción del OTBN. Inmediatamente después de aprobada la normativa de adecuación, los actores de la coalición proteccionista desplegaron una serie de acciones para intentar modificar los estándares del OTBN. Por un lado, intentaron estratégicamente incorporar nuevos actores para aumentar su capacidad de incidencia. Para ello, los expertos de las universidades nacionales buscaron tender sinergias con una serie de actores institucionales con poder de decisión en lo relativo a la implementación de la LNBN (entre ellos, cortes judiciales provinciales y nacionales y la Dirección Nacional de Bosques, dependiente de la SAyDS nacional). Además, el MCC buscó interactuar con los funcionarios de la Dirección de Bosques provincial quienes, con una visión proteccionista, habían participado en la redacción del primer informe técnico y, luego, fueron apartados de la COTBN por pedido del secretario

ambiental. A su vez, los actores de la coalición proteccionista buscaron generar vínculos con otras organizaciones socioambientales que operan a escala provincial (sobre todo con el Foro Ambiental Córdoba) y nacional (entre ellas, Greenpeace y REDAF). Por otro lado, estos actores mantuvieron la estrategia de llamar la atención de la opinión pública mediante protestas sociales, comunicados públicos y entrevistas en los medios de comunicación provinciales. Por su parte, los integrantes de la coalición productivista se preocuparon por lograr una pronta reglamentación del OTBN de modo de llevar a cabo sus proyectos productivos en el marco de la nueva institucionalidad.

Debido a la repercusión pública que tuvo la sanción de un OTBN abiertamente productivista, dos reconocidas ONG se incorporaron, rápidamente, a la coalición proteccionista: Greenpeace y el Foro Ambiental Córdoba. Con dichas ONG en su composición, entre agosto y diciembre de 2010, la coalición proteccionista desplegó una serie de acciones con el objetivo de poner en cuestión la orientación productivista de la normativa de adecuación. Para ello, los actores sociales integrantes de la coalición proteccionista publicaron comunicados e informes en rechazo al OTBN (Arasmendi y Demo 2010; Greenpeace 2010), brindaron entrevistas en medios de comunicación de alcance provincial y nacional (Aranda 2010a), realizaron una protesta en la ciudad capital de la provincia y entablaron reuniones entre ellos para evaluar otras acciones (Aranda 2010b). Como resultado de estas últimas, ex miembros de la COTBN junto con otros expertos de diversas universidades de la provincia tomaron la decisión de apelar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y presentaron un pedido de inconstitucionalidad sobre el OTBN de la provincia. Sin embargo, la demora en la respuesta por parte de la CSJN motivó la puesta en práctica de otras acciones. En 2011, a través de un contacto entre un experto de la UNC, integrante de la coalición proteccionista, con Inés Gómez, la directora nacional de bosques, la coalición proteccionista buscó extender su preocupación

por el OTBN al Poder Ejecutivo nacional con el objetivo de que este tomase posición y no lo acreditase⁴⁰. A partir de los vínculos establecidos, la directora de bosques nacional pronto accionó de acuerdo con las visiones e intereses de la coalición proteccionista, tal como mencionó un entrevistado:

Después del tema de la COTBN quedó un grupo activo que dijimos “bueno, esto es una derrota, pero no hemos perdido la batalla” y la seguimos. Después de aprobar la ley se hicieron presentaciones judiciales, se hizo una presentación a la CSJN firmada por la Universidad Nacional de Río Cuarto. La corte no resolvió, como que se lavaron las manos. Pero después hubo una presentación en grupo a Nación. En ese momento, en Nación había una directora de bosques que era una mujer de carrera, una mujer grande, con la cual teníamos diálogo, le fuimos explicando y fue entendiendo un poco las cosas. En ese momento, la gente del área de Ambiente de nación se interesó, sacó un discurso muy importante, incluso, diciendo que [el OTBN] era contradictorio con la LNBN (entrevista experto UNC, agosto de 2020).

Como respuesta a estas iniciativas, la composición de la coalición productivista se mantuvo estable en sus integrantes. Luego de lograr que el OTBN respondiese a sus visiones e intereses, los actores integrantes buscaron conseguir la autorización de nuevos desmontes. Para apresurar la reglamentación, los grandes productores agropecuarios y la CARTEZ mantuvieron su *lobby* sobre el secretario ambiental, Omar Costa, y el gobernador Schiaretti y amenazaron con una movilización (Mancini 2010). Como resultado de los vínculos con los altos funcionarios provinciales, en 2011, algunos

⁴⁰ Es necesario recordar que para que una provincia pueda poner en práctica un OTBN y recibir los fondos nacionales, el MAyDS (ex SAyDS) nacional debe acreditar que la normativa provincial se ajusta a lo establecido en la LNBN.

grandes productores provinciales lograron la autorización para desmontar, aproximadamente, 2 mil hectáreas en el marco del OTBN (REDAF 2012a).

Ante esta situación, el Foro Ambiental Córdoba, uno de los nuevos miembros de la coalición proteccionista, utilizó sus vínculos con importantes medios de comunicación provincial y se encargó de denunciar públicamente cada nuevo desmonte avalado por la Secretaría de Ambiente (REDAF 2012a). Al respecto, las denuncias constantes de desmontes ilegales fueron importantes para mantener el asunto del OTBN en la opinión pública y para apresurar la toma de decisión por parte de la Dirección de Bosques nacional, tal como mencionó otro entrevistado y la propia directora de bosques nacional:

Desde 2010, instalamos el tema en los medios de comunicación. Digamos, la gente que había participado de la COTBN había quedado muy golpeada después de la aprobación de la ley. Pero, el tema era volver a instalar que los desmontes seguían existiendo en Córdoba y para esto nos fue muy útil la información que generaba la Organización Guayra Paraguay. Entonces, con los datos que tenían ellos sobre el gran Chaco Americano, podíamos traer a colación lo que pasaba en Córdoba, sacarlo a los medios y mostrar que los desmontes iban sucediendo mensualmente (entrevista miembro ONG ambiental Córdoba, septiembre de 2020).

Córdoba tenía mucho rojo, pero discutiendo con las ONG de la provincia y todo eso, vos te enterabas de que se estaba deforestando y, también, porque lo veíamos con las imágenes. [...] Entonces, nosotros no queríamos aprobar el ordenamiento como estaba planteado porque era falso lo que proponía (entrevista ex directora de bosques nacional, julio de 2020).

Como resultado de los vínculos generados estratégicamente, en 2011 los funcionarios de la Dirección de Bosques de la SAyDS nacional se incorporaron a la coalición proteccionista. De ese modo, esta coalición pudo aumentar, considerablemente, su

fortaleza y su capacidad de incidencia debido a la posibilidad de tomar decisiones relativas a la implementación de la LNBN en Córdoba. Como se mencionó en la entrevista citada, la SAyDS nacional no acreditó el OTBN tal como fue sancionado y comunicó que era necesario ajustarlo a los estándares nacionales (entrevista ex directora de bosques nacional, julio de 2020).

Ante la acción de la Dirección de Bosques nacional y de las denuncias de desmontes irregulares, funcionarios de la Dirección de Bosques dependiente de la Secretaría ambiental provincial comenzaron a cuestionar técnicamente la aplicación del OTBN y accionaron según los intereses de la coalición proteccionista. Principalmente, sostenían que el mapa presentado en la ley de adecuación no era preciso en cuanto a la clasificación y ubicación de los bosques provinciales, lo que les generaba problemas para el trabajo de aplicación. Por ese motivo, desde el área de Sistema de Información Geográfica de la Dirección de Bosques provincial se georreferenció y elaboró un nuevo mapa más ajustado a la realidad provincial y a lo propuesto en un primer momento por la COTBN y se lo presentó al secretario (entrevista funcionario ambiental Córdoba I, agosto de 2020).

A comienzos de 2012, luego de una victoria por un amplio margen, Juan Manuel de la Sota (Unión por Córdoba/2011-2015) asumió como gobernador. Aunque del mismo signo político que el anterior, la llegada del nuevo gobernador generó algunos cambios que beneficiaron a la coalición proteccionista. Entre otras cosas, nombró un nuevo titular a cargo de la Secretaría ambiental, Germán Pratto, quien tuvo como objetivo reducir el conflicto político y social y lograr la acreditación por parte de la SAyDS, tal como mencionó en una entrevista:

Cuando fui secretario de ambiente, acercamos posiciones con Nación. Las diferencias se remontaban a tiempos en qué Córdoba en vez de adherir lisa y llanamente a la legislación Nacional, mantuvo la vigencia de la Ley Provincial 9814

[de OTBN]. Con el acercamiento, entonces, Córdoba comenzó a percibir los fondos por los servicios ambientales del bosque nativo (entrevista funcionario ambiental Córdoba II, julio de 2020).

Durante 2012, por un lado, las denuncias de desmontes autorizados en 2011 se mantuvieron en la agenda mediática provincial⁴¹ y, por otro lado, la Dirección de Bosques nacional aumentó el número de encuentros con la Secretaría ambiental provincial para alcanzar un acuerdo que le permitiera a la provincia acceder a los fondos. Ante la presión pública e institucional, el nuevo secretario ambiental tomó el mapa que había elaborado el equipo técnico de la Dirección de Bosques provincial y se lo presentó a la Dirección de Bosques nacional. Además, propuso dejar sin efecto los artículos del OTBN contrarios a la LNBN. Como resultado, en diciembre de 2012, el gobernador elaboró un decreto (N°1131/12) con el que modificó el OTBN. Específicamente, las modificaciones centrales fueron el cambio de mapa, la imposibilidad de desarrollar actividades de aprovechamiento sustentable en la categoría roja y la inhabilitación para que un propietario pudiese solicitar un pedido de cambio de categoría de rojo o amarillo a verde si su predio se encontraba en una zona de producción bajo riego. De esa manera, los cambios efectuados por el gobernador reflejan cómo las iniciativas de los actores integrantes de la coalición proteccionista se materializaron en la nueva institucionalidad. Con los cambios efectuados, Córdoba pudo acceder, por primera vez, a los fondos nacionales.

Con respecto a la normativa de adecuación, un nuevo escenario de conflictividad se dio entre 2016 y 2018, cuando los actores integrantes de la coalición productivista presentaron un proyecto para actualizar el OTBN. De acuerdo con sus visiones e intereses,

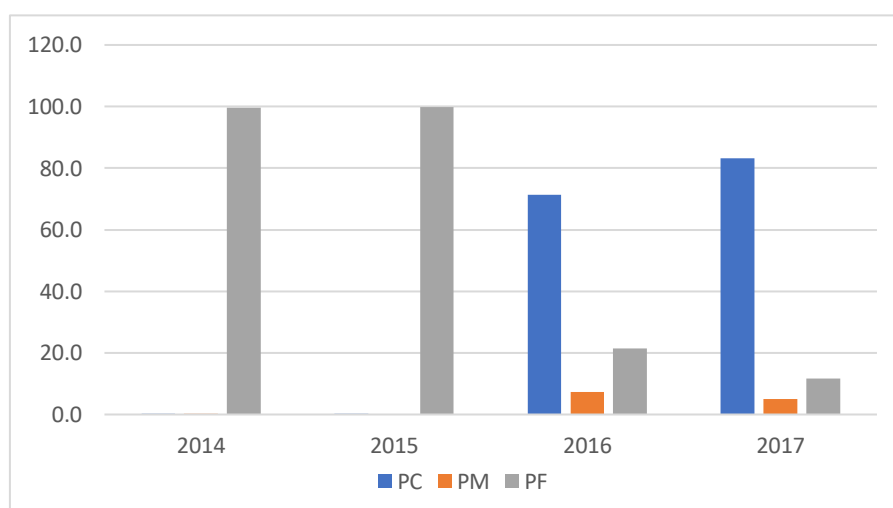
⁴¹ Entre otras cosas, miembros de la coalición proteccionista denunciaron penalmente al secretario de ambiente de la gestión anterior por autorizaciones de desmontes ilegales.

el objetivo principal fue reducir los estándares normativos de protección de los bosques. Para hacerlo, propusieron quitar a los fachinales (bosques secundarios) del mapa de OTBN y, de ese modo, reducir la cantidad de hectáreas bajo regulación (CARTEZ 2016). Sin embargo, la coalición proteccionista, encabezada por ex miembros de la COTBN, funcionarios de la Dirección de Bosques provincial y algunas organizaciones socioambientales (v.g. Foro Ambiental de Córdoba), lograron bloquear dicho intento y el OTBN no fue modificado. Actualmente (septiembre de 2022), el OTBN de Córdoba sigue sin actualizarse, en parte, debido a la falta de consensos entre los actores con visiones e intereses contrapuestos.

4.2.2 Destino del Fondo de Bosques: análisis cuantitativo y cualitativo

Luego de que la coalición proteccionista prevaleciera sobre la productivista en el rediseño de la normativa provincial, el predominio de esta coalición también se mantuvo en la distribución del Fondo de Bosques en la provincia. El Gráfico N°13 presenta los tipos de planes aprobados por la Dirección de Bosques de Córdoba entre 2014 y 2017.

Gráfico N°13: Tipo de planes aprobados por el organismo de implementación provincial de Córdoba en términos porcentuales entre 2014 y 2017



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS.

Para comenzar, es necesario mencionar que Córdoba fue una de las provincias que más demoró en recibir el dinero del Fondo de Bosques⁴². Producto de esa demora, comenzó a recibir los fondos en 2013 y empezó a distribuirlos en 2014, tal como muestra el Gráfico N°13. Como era de esperar, en los primeros dos años de aplicación del Fondo de Bosques, los ingresos se dirigieron a Planes de Formulación (PF). De los 420 planes que se otorgaron en 2014, el 99,5% (418) fue destinado a ese tipo de planes, mientras que, de los 410 planes financiados en 2015, el 99,8% (409) fueron PF. Lo interesante de la aplicación del Fondo de Bosques comienza en 2016 cuando los PF se convirtieron en Planes de Conservación (PC) y en Planes de Manejo (PM). En dicho año, Córdoba aplicó una cantidad similar de planes que los años precedentes, unos 415. Del total, el 71,3% (296 planes) fueron planes que proponían la conservación estricta de los bosques, mientras que el 7,2% (30 planes) fueron PM. Es importante destacar que, de esos 30 PM, solamente tres tuvieron componentes ligados con actividades productivas en su totalidad. Los demás priorizaron actividades orientadas a la intervención para el control de incendios forestales, la recolección de leña o la poda selectiva. Por su parte, el 21,4% restante fueron nuevos PF. En 2017, la cantidad de planes aumentó considerablemente, ya que se adjudicaron 608. A diferencia del año anterior, en 2017 se financiaron, en términos porcentuales, más PC, aproximadamente un 84% (506 planes). Los PM representaron un 5% (31 planes) y los PF un 11% (71 planes). Al igual que en 2016, los PM fueron más orientados hacia actividades que no afectaban la protección de los bosques nativos, ya que solo cuatro de ellos fueron hacia actividades productivas.

De este modo, puede observarse que el destino de los fondos fue, mayormente, hacia actividades de conservación. Como fue desarrollado, el porcentaje de PC es elevado en

⁴² Las provincias que más demoraron en acceder a los fondos después de Córdoba fueron: Entre Ríos, Corrientes, La Rioja y Buenos Aires, en ese orden.

comparación con los otros tipos de planes. Podría sostenerse que esto es esperable, teniendo en cuenta que Córdoba es la provincia que más bosques destinó a la categoría roja (el 82%). No obstante, la cantidad de PM dirigidos hacia actividades productivas es relativamente baja, algo que, como se verá en los próximos capítulos, no es común entre las distintas provincias. Posiblemente, en caso de no haberse modificado el OTBN, esta provincia hubiese podido seleccionar una mayor cantidad de PM, considerando las cláusulas normativas que habilitaban actividades de aprovechamiento sustentable en zonas categorizadas como rojo.

La dirección más proteccionista de los planes financiados está vinculada con una forma particular de gestión que tiene la provincia para proteger las tierras con bosques nativos. Esta particularidad está relacionada con dos aspectos. El primero se vincula con la noción de la Dirección de Bosques provincial de destinar fondos solamente hacia actividades de conservación y el segundo está relacionado a la manera de monitorear el cumplimiento de los planes. Con respecto al primer aspecto, una funcionaria mencionó:

Córdoba solamente paga por conservación, si vos en tu campo querés hacer un rolado y también querés hacer reserva, te vamos a pagar solo por la reserva, no por el área de rolado. Otras provincias sí pagan, pero en Córdoba fue una decisión nuestra de no pagar eso. O sea, solo se pagan actividades de conservación, nada más. Obviamente, algún tipo de trabajo, tipo sacar leña, porque están infectados por insectos o que los pequeños productores puedan tener sus animales porque ellos viven de eso, sí. Porque sabemos que lo hacen de una forma muy sustentable ellos y con eso no ganan nada, lo hacen para vivir (entrevista funcionario ambiental Córdoba I, agosto de 2020).

Con respecto a la manera de monitorear la aplicación de los planes otro funcionario provincial comentó:

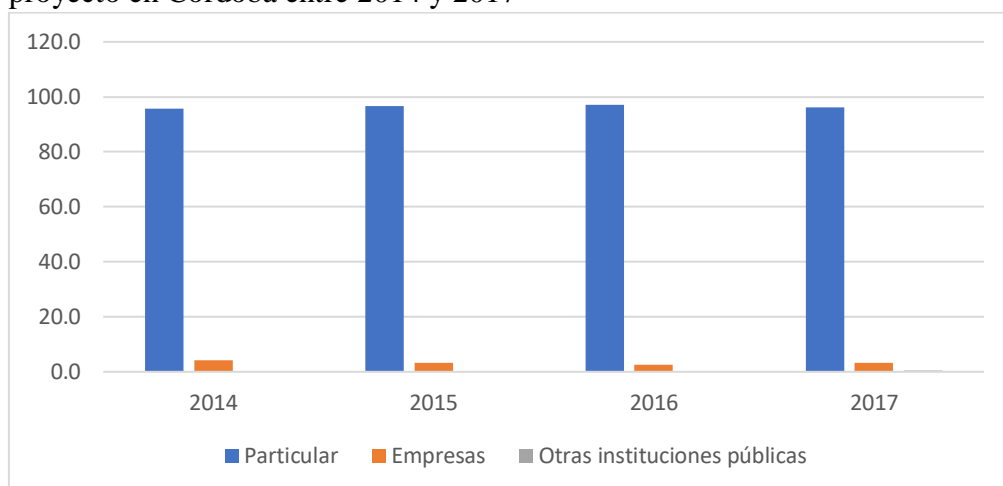
Como nosotros pagamos por conservación y no por manejo o intervenciones, directamente verificamos que esté el bosque por imágenes satelitales. Igual, muchas veces se hace la visita predial para controlar y otorgar el pago del servicio ambiental. Imagínate que nosotros somos una de las provincias que tenemos más planes, tenemos entre cuatrocientos y seiscientos planes por año. Entonces, verificar eso todos los años, a nosotros se nos hace imposible, no tenemos, digamos, recursos humanos ni físicos para eso. Entonces nos basamos mucho en la imagen satelital y que esté el bosque (entrevista funcionario ambiental Córdoba III, agosto de 2020).

Esta particularidad fue reconocida también por funcionarios nacionales que monitorean la implementación en todo el país:

Entre las provincias, hay distintas concepciones sobre el manejo del Fondo. Córdoba, por ejemplo, lo interpreta como un fondo de compensación, entonces todas las personas que presentan un plan de conservación tienen el derecho de recibir el fondo (entrevista ex director de bosques nacional, julio de 2020).

Además del destino de los planes, el predominio de la coalición proteccionista también puede observarse al analizar los destinatarios que obtuvieron los beneficios del Fondo nacional. El Gráfico N°14 ilustra el tipo de titular que accedió a los planes entre 2014 y 2017.

Gráfico N°14: Distribución del Fondo nacional de bosques nativos según titular del proyecto en Córdoba entre 2014 y 2017



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS.

Lo que se deduce del gráfico presentado es que, en todo el período analizado (2014-2017), casi la totalidad de los planes fueron gestionados por particulares. En promedio, los *particulares* obtuvieron el 96% de la totalidad de los planes. Las empresas, por su parte, accedieron al 3% de los planes y el 1% restante fue hacia instituciones públicas que no tienen a su cargo la implementación de la ley⁴³. De ese modo, el 99% de los planes fueron hacia actores privados (particulares o empresas).

Sin embargo, estos datos no reflejan, en su totalidad, la realidad provincial, ya que la categoría *particulares* no discrimina que en su interior están incluidos pequeños productores agropecuarios y las familias campesinas. De hecho, estos actores fueron los que más accedieron a los fondos nacionales. Según informó un alto funcionario ambiental de la provincia, el porcentaje de planes que recibieron las comunidades campesinas ronda, en promedio, el 60% en los cuatro años considerados en este estudio (entrevista funcionario ambiental IX, agosto de 2020). En términos anuales, el año en que las comunidades campesinas más accedieron a los fondos nacionales fue 2017, cuando

⁴³ Aquí se incluyen el municipio de Chaján, la Universidad Nacional de Río Cuarto (dos planes) y la Universidad Nacional de Córdoba (dos planes).

obtuvieron el 60,8% de los planes (entrevista funcionario ambiental IX, agosto de 2020).

Este dato fue corroborado, también, por dirigentes del MCC:

La provincia ejecutó alrededor de quinientos planes de conservación, de esos, doscientos setenta y seis, más o menos, o sea más de la mitad se desarrollan en predios de familias campesinas o campos comunitarios o individuales, digamos. [Eso es porque] nosotros tenemos muy buena relación con la Secretaría de Ambiente, sobre todo con el área de Bosques, donde hay un equipo técnico ahí muy comprometido que trabaja, sobre todo, comprometido con que la ley llegue a las familias campesinas (entrevista miembro Movimiento Campesino de Córdoba, septiembre de 2020).

Es necesario remarcar que los pequeños productores que lograron acceder a los fondos fueron los organizados en el MCC y esto fue posible gracias a las sinergias con los funcionarios de la Dirección de Bosques provincial. Al respecto, es necesario destacar que el vínculo entre estos actores no se limita a la aplicación del OTBN, ya que estos suelen coordinar estrategias para promover un manejo forestal sostenible (v.g. podas selectivas y manejo de residuos de la madera para prevenir incendios) o para difundir las políticas aplicadas por la Dirección de Bosques provincial en el territorio habitado por las comunidades campesinas (entrevista funcionario ambiental IX, agosto 2020).

En cuanto a la división de tareas sobre la aplicación del Fondo de Bosques, entre otras cosas, los funcionarios provinciales brindaron asistencia a los técnicos de las comunidades para evitar que las familias campesinas tuviesen que costear los planes. A su vez, en algunas ocasiones, fueron los propios funcionarios los que formularon los planes para las comunidades campesinas. Por su parte, el MCC se encargó, sobre todo, de la presentación de los planes y del control de estos en el territorio. Esta división de tareas fue mencionada por un funcionario de la Dirección de Bosques de Córdoba:

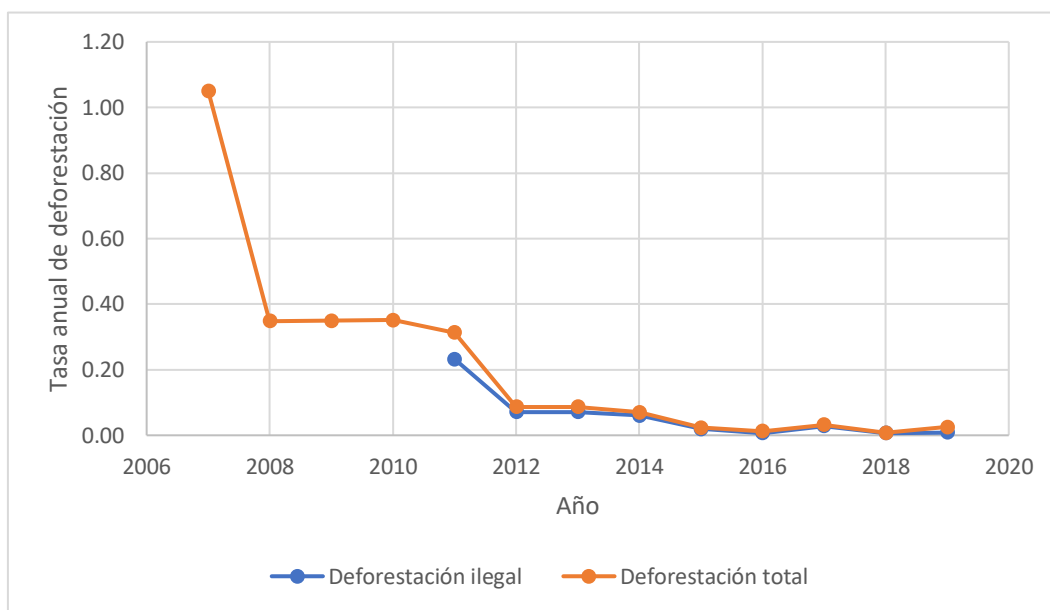
nosotros tenemos programas de asistencia al pequeño productor con el que podemos evitar que el pequeño productor pague a un profesional. Entonces, nosotros les hacemos los planes. [...] Si no, la mayoría de los pequeños productores están agrupados dentro del movimiento campesino (MCC). Ellos, son los que les hacen los planes y como tenemos muy buena relación con ellos, ellos van al campo, hacen el recorrido, hacen el tramo, hacen toda la cuestión de mediciones, formulan el plan y lo presentan y lo aprobamos” (entrevista, funcionario ambiental III, agosto de 2020).

De ese modo, es relevante destacar que las sinergias establecidas en los funcionarios de la Dirección de Bosques de la provincia y el MCC fueron centrales para que las comunidades campesinas pudieran acceder al Fondo de Bosques.

4.2.3 Evolución de la deforestación

Este capítulo finaliza con el análisis de los posibles impactos de la aplicación del OTBN en la tasa de deforestación total e ilegal en Córdoba. Dado que la coalición proteccionista prevaleció sobre la productivista en la instancia de aplicación del OTBN es de esperar un descenso en la tasa de deforestación (total e ilegal), luego del rediseño del OTBN en 2012 y, sobre todo, desde el comienzo de la distribución del Fondo de Bosques en 2014. Los datos presentados en el Gráfico N°15 ilustran la evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en la provincia para el período 2007-2019.

Gráfico N°15: Evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Córdoba entre 2007 y 2019



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS.

Entre la sanción de la LNBN y el OTBN en 2010, la provincia perdió una importante cantidad de bosques nativos que deberían haberse conservado (62.047ha.). Entre estos años, la mayor cantidad de bosques se perdió en 2007, cuando se deforestó unas 31.255ha. Esto representó una tasa de pérdida del 1.05% de los bosques provinciales. Luego de la sanción de la LNBN, entre 2008 y 2010 se perdió, aproximadamente, la misma cantidad que en 2007, unas 30.792ha. En estos años, la tasa de deforestación descendió al 0.35% anual. Con posterioridad a la sanción del OTBN, en 2011, la tasa de deforestación total se mantuvo en niveles elevados (0.31%), ya que se perdieron 9.126ha. en dicho año. Por su parte, la tasa de deforestación ilegal se mantuvo a niveles semejantes, ya que en 2011 se deforestaron 6.800ha. en las categorías roja y amarilla (0.23%). Es necesario remarcar que esta provincia no cuenta con categoría verde, por lo que las hectáreas restantes corresponden a bosques no categorizados en el OTBN, pero contabilizados como tales por el MAyDS nacional (ver Capítulo 2). Desde 2012 en adelante, luego de la reforma normativa del OTBN y del comienzo de su aplicación, la tasa de deforestación total e

ilegal descendió abruptamente, lo que puede vincularse con la modificación del OTBN y, desde 2014, con la participación de las comunidades campesinas en la aplicación del Fondo de Bosques. Más en detalle, entre 2012 y 2014, la tasa de deforestación ilegal anual fue de 0.07% y la total de 0.08%. En 2015 y 2016, la pérdida de bosques se redujo aún más, dado que la tasa de deforestación ilegal y total fue de 0.02% y 0.01% respectivamente. En 2017, se evidenció un leve aumento tanto en la tasa de deforestación ilegal y total (0.03%) y en 2018 y 2019 los datos muestran una nueva reducción en la tasa de deforestación total e ilegal (0.01% anualmente).

4.3 Conclusión

En términos generales, al igual que el capítulo anterior, el caso de Córdoba mostró que la coalición que prevalece en la confrontación es la que incide en los resultados de las dos instancias de la implementación. No obstante, este caso permite ilustrar que el predominio de una coalición en la instancia de la adecuación normativa no determina su éxito en la instancia de aplicación. En esta provincia, la coalición productivista se impuso en la definición de los estándares de la adecuación normativa, generando que el OTBN se alejase de lo propuesto en la LNBN. Sin embargo, la coalición proteccionista logró torcer el resultado e incidió en la redefinición de los estándares normativos provinciales, en la aplicación del Fondo de Bosques y, como efecto de ello, en el descenso de la tasa de deforestación total e ilegal desde 2011 en adelante. De ese modo, Córdoba representa un caso del escenario de *implementación desordenada*. Por todo ello, este caso resulta claro para mostrar que el proceso de implementación puede no ser unívoco ni lineal y que puede haber variaciones dentro de una misma unidad subnacional.

Como en el capítulo anterior, pueden extraerse algunos aprendizajes sobre la incidencia política de las coaliciones. Por un lado, este caso muestra que la dinámica cambiante es algo característico del funcionamiento de las coaliciones. A su vez, ilustra

que los cambios sucedidos en la composición de las coaliciones se vinculan con la búsqueda estratégica de incorporar nuevos actores y sus recursos específicos con el objetivo de aumentar su capacidad de incidencia. En particular, esto pudo observarse, por ejemplo, cuando los actores de la coalición productivista, en particular CARTEZ, tendieron vínculos con el MAGA para diseñar un OTBN de corte productivista. A su vez, esto sucedió con mayor claridad cuando, luego de la sanción del OTBN, los actores de la coalición proteccionista lograron incorporar una importante cantidad de actores y sus respectivos recursos, entre ellos: Greenpeace, el Foro Ambiental Córdoba, la Dirección de Bosques nacional y provincial, entre otros. Con la incorporación de los actores sociales, se logró mantener la problemática de los desmontes y de la falta de adecuación normativa en la agenda pública con el objetivo de modificar el OTBN. Con ese mismo objetivo, la inclusión de la Dirección de Bosques nacional en la coalición permitió presionar al poder ejecutivo provincial por vías institucionales. Con esos cambios en su composición, la coalición proteccionista pudo rediseñar el OTBN de acuerdo con sus visiones e intereses y bloquear un proceso liderado por los actores de la coalición productivista para actualizar el OTBN. A su vez, la incorporación de los funcionarios de la Dirección de Bosques provincial, la cual tenía vínculos con el MCC, permitió destinar una importante cantidad de recursos económicos del Fondo de Bosques hacia las comunidades campesinas.

Por otro lado, este capítulo ilustra que los gobernadores pueden tener un comportamiento oscilante en cuanto a la implementación de políticas ambientales y que su oscilación está relacionada con el predominio de las coaliciones. A modo de ejemplo, al inicio del proceso de adecuación, Schiaretti, a través de su secretario ambiental, designó a un equipo técnico compuesto por actores con visiones proteccionistas, entre ellos, funcionarios de la Dirección de Bosques provincial y expertos de distintas universidades

para diseñar un informe con el objetivo de evaluar la situación de los bosques nativos provinciales. No obstante, al poco tiempo, en respuesta a la presión ejercida por los actores de la coalición productivista, el mismo secretario ambiental y el gobernador desconocieron el trabajo efectuado por el equipo técnico (COTBN) y, tras la sanción del OTBN, comenzó a autorizar desmontes en categoría roja y amarilla. Un nuevo momento de oscilación ocurrió con el aumento de la presión pública e institucional ejercida por la coalición proteccionista y por el cambio de gobernador a fines de 2011. A partir de ese entonces, con el objetivo de reducir el conflicto y ante el predominio de la coalición proteccionista, los altos funcionarios de la secretaría ambiental, por pedido de De la Sota, modificaron el OTBN y lo aplicaron de acuerdo con las visiones e intereses de la coalición proteccionista.

Capítulo 5: Brecha de implementación, el caso de Chubut

En el presente capítulo se analiza el proceso de implementación de la LNBN en Chubut. En este caso, el OTBN se adecuaba a los estándares nacionales pero su aplicación no se corresponde con lo establecido en la propia normativa provincial y, por lo tanto, tampoco con lo fijado en la ley nacional. Por ello, Chubut representa uno de los casos próximos al escenario de *brecha de implementación*. Al igual que en los capítulos anteriores, el objetivo principal es ilustrar por qué esta provincia se ubicó en la cercanía de ese escenario.

Lo que resta del capítulo está organizado en tres secciones. En la primera sección se analiza el proceso de confrontación de las coaliciones que derivó en la sanción del OTBN en 2010. En esta sección se muestra la manera en que la coalición proteccionista, con la Dirección de Bosques y Parques (DByP) a la cabeza y otros actores institucionales, prevaleció sobre la productivista y estableció estándares proteccionistas en el OTBN. La segunda sección muestra, por un lado, cómo la falta de vínculos entre la DByP con actores sociales y económicos impidió aplicar proyectos de conservación a lo largo del territorio. Por otro lado, se ilustra la manera en que la coalición productivista resultó fortalecida con la incorporación nuevos actores (en particular unos expertos), logró prevalecer sobre la coalición contraria y, con ello, modificó la trayectoria de la implementación. Como resultado del proceso, los efectos de la aplicación de la LNBN y el OTBN fueron contrarios a lo establecido en ambas normativas. Por lo tanto, este caso muestra cómo la preponderancia de la coalición proteccionista en la instancia de la adecuación normativa y el predominio de la coalición productivista en la instancia de la aplicación del OTBN generaron que esta provincia se ubique en el escenario de *brecha de implementación*.

5.1 Proceso de sanción del OTBN de Chubut (2008-2010)

A comienzos de 2008, el gobernador Mario Das Neves (PJ/2003-2011/2015-2017) designó a la Dirección de Bosques y Parques (DByP), dependiente del Ministerio de Producción, como el organismo encargado de implementar la LNBN en la provincia. Al igual que en Tierra del Fuego y otras provincias, la causa principal que motivó el comienzo del trabajo técnico y participativo fue la posibilidad de abastecerse de los recursos económicos del Fondo de Bosques. Al respecto, un funcionario provincial comentó: “el tema de los fondos en principio fue un poco el caballito de batalla para comenzar a difundir la ley y nos concentramos mucho en esa herramienta” (entrevista funcionario producción Chubut I, agosto de 2020).

Para lograr la adecuación normativa, la DByP propuso seguir dos caminos. Por una parte, funcionarios técnicos comenzaron a evaluar los criterios de sustentabilidad establecidos en la LNBN con el objetivo de adecuarlos al contexto provincial. Por otra parte, diseñaron un proceso participativo para dar a conocer, a distintos actores, una propuesta preliminar de OTBN (Dirección General de Bosques y Parques 2010). Con respecto al trabajo técnico, los funcionarios de la DByP realizaron diversas acciones. Primero, hicieron un análisis interno de la información disponible sobre el manejo y la conservación de los bosques provinciales, tal como comentó un entrevistado:

lo que hizo en cuanto al ordenamiento, desde lo técnico te digo, teníamos una base, se habían hecho cosas previo a la ley. Había algunos programas, tenemos Reservas o Áreas Naturales Protegidas y varios Parques Nacionales, entonces, la parte de conservación está bastante desarrollada. Entonces, fue el ordenamiento lo que ayudó [...] a ordenar todo eso que había ahí dando vueltas dentro de [la Dirección de] Bosques (entrevista funcionario producción Chubut II, agosto de 2020).

Segundo, al igual que en Tierra del Fuego, los funcionarios provinciales intercambiaron, en el ámbito del CIEFAP, experiencias con otras provincias integrantes de la región Bosque Andino-Patagónico con el objetivo de establecer criterios similares entre las provincias que componen la región (CIEFAP 2010). Sin embargo, a diferencia de Tierra del Fuego, la participación de los expertos del CIEFAP fue más proactiva dado que la sede central del organismo se encuentra en Esquel donde también está la DByP. Por lo tanto, desde el comienzo del proceso de adecuación ambos organismos (DByP y CIEFAP) interactuaron para diseñar técnicamente el OTBN. Tercero, los funcionarios del poder ejecutivo provincial se vincularon con otros organismos estatales, nacionales y provinciales (entre otros con la Administración de Parques Nacionales, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco -UNPSJB- y la Dirección de Tierras de la provincia), que tienen competencias en la gestión de los bosques ubicados en la provincia. La constante interacción entre estos actores institucionales dio como resultado la conformación de una coalición proteccionista, que estuvo compuesta por los funcionarios de la DByP, quienes encabezaron la coalición, expertos del CIEFAP y de la UNPSJB y funcionarios de otros organismos del poder ejecutivo provincial (como la Dirección de Tierras) y nacional (Parques Nacionales). El objetivo de estos actores fue impulsar la sanción de un OTBN de corte proteccionista para obtener los recursos del Fondo de Bosques.

Como puede observarse, al momento de su conformación, esta coalición no contó con la participación de actores sociales en su composición. Este escenario se sostuvo en lo que resta del proceso de adecuación por dos motivos aparentes. El primero es que, en la provincia, hay pocas organizaciones vinculadas con la promoción de la protección de los bosques (entre ellas, algunas comunidades indígenas que habitan en zonas con bosques y

asambleas ciudadanas del municipio de Lago Puelo). Sobre este asunto, una militante de una asamblea ciudadana en Chubut comentó:

Acá convivimos con una problemática que recién ahora con el último incendio (marzo 2021) se destapó. [...] Quienes más o menos venimos con la idea de que el bosque tiene que preservarse y cuidarse es con un compañero porque no hay o había una consciencia sobre esto (entrevista miembro asamblea ciudadana Chubut, febrero 2022).

El segundo motivo, como se muestra a continuación, es que la DByP no se caracteriza por tener vínculos con este tipo de actores para gestionar los bosques provinciales.

Entonces, producto de las sinergias generadas entre los actores institucionales, a fines de 2008, los actores de la coalición proteccionista elaboraron un documento preliminar sobre la posible clasificación de los bosques de la provincia en las tres categorías de la LNBN (Dirección General de Bosques y Parques 2010). Durante la elaboración técnica no aparecieron conflictos ni controversias. Esto pudo deberse a que el diseño técnico fue elaborado y puesto en discusión entre actores con visiones e intereses similares, vinculados con la protección y el manejo sustentable de los bosques nativos. Con respecto a la propuesta técnica, varias secciones del documento permiten ilustrar la orientación proteccionista que caracterizó a los distintos actores de esa coalición. A modo de ejemplo, para la clasificación de los bosques en las distintas categorías de conservación, se priorizaron la conservación de la biodiversidad y el suelo y la protección de la calidad y cantidad de agua, entre otros criterios (Dirección General de Bosques y Parques 2010). A su vez, el documento propuso destinar una poca cantidad de hectáreas a la categoría verde, a pesar del reclamo posterior de algunos actores, tal como se desarrolla a continuación.

Una vez culminado el proceso técnico, los funcionarios de la DByP iniciaron, rápidamente, la fase participativa con el fin de cumplir los pasos establecidos en la LNBN

para presentar la propuesta normativa en la legislatura provincial. Para dar comienzo al proceso, conscientes de la necesidad de relacionarse con actores sociales del territorio (sobre todo con las comunidades indígenas), la DByP buscó vincularse con investigadores de la Facultad de Humanidades de la UNPSJB en Esquel para que colaborase con el diseño participativo y, principalmente, con la llegada a las comunidades indígenas de la provincia. El motivo, según mencionó una experta de la UNPSJB, fue que la DByP y el CIEFAP “no contaban con capacidad de convocatoria de las comunidades indígenas” (entrevista experta UNPSJB, febrero de 2022). Algo similar manifestó un funcionario de la DByP quien comentó que “la Dirección de Bosques no tiene gente relacionada con el tema social” (entrevista funcionario producción Chubut III, agosto de 2020). Como resultado de esas interacciones, expertos de la Facultad de Humanidades de la UNPSJB se sumaron a la coalición proteccionista.

Una vez diseñada la modalidad del proceso de consulta, se realizaron tres talleres a los que concurrieron actores estatales, económicos y sociales que no habían intervenido en la discusión técnica. No obstante, a diferencia de lo esperado, quienes concurrieron, en mayor medida, fueron funcionarios municipales, medianos productores ganaderos y representantes de la Sociedad Rural Argentina con sede en Esquel. En estos encuentros, surgieron algunas tensiones con la intervención de esos actores. Con respecto a los primeros, la propuesta técnica propuso zonificar la mayor parte de los municipios de El Hoyo y Lago Puelo en la categoría amarilla (Dirección General de Bosques y Parques 2010). Sin embargo, esto chocó con los intereses municipales que propiciaban un proceso de urbanización. Al respecto, un alto funcionario municipal comentó que “en el caso de Lago Puelo no se compartió activamente [con la DByP] porque entendían que la ley de bosques iba a limitar el desarrollo urbanístico que se venía dando” (entrevista funcionario municipal Chubut, febrero de 2022). Por ese motivo, la propuesta de los municipios

mencionados fue cambiar parte de la propuesta y que la extensión territorial municipal fuese zonificada de color verde. Sobre el rechazo municipal a la propuesta técnica, un funcionario provincial comentó:

hubo algunos tironeos con los municipios que querían pintar todo de verde, sobre todo los municipios del noroeste. El municipio de Lago Puelo y de El Hoyo son los dos más conflictivos, que están mucho con manejar ellos la tierra y el bosque y no hacer ordenamientos. No quieren hacer ordenamientos, por intereses particulares de ellos [...] relacionados con los loteos urbanos (entrevista funcionario producción Chubut III, agosto de 2020).

Una situación semejante sucedió con los productores ganaderos de la provincia. El problema principal para estos actores fue que la propuesta de OTBN propuso clasificar a la zona de alta montaña como categoría roja. Es necesario mencionar que la actividad ganadera en la zona cordillerana, donde se desarrolla el 70% de la producción ganadera de la provincia (Dirección General de Bosques y Parques 2010), se lleva a cabo mediante el mecanismo de la trashumancia⁴⁴. Por este motivo, la sanción del OTBN podía llegar a bloquear lo que se llama la *veraneada*, esto es, el desarrollo de la actividad ganadera en zonas de alta montaña. De esa forma, representantes de la sede Esquel de la Sociedad Rural Argentina y productores ganaderos independientes hicieron llegar sus reclamos a los funcionarios de la DByP. En general, las demandas giraron en torno a reducir la cantidad de hectáreas clasificadas en la categoría roja y extender las áreas amarillas de

⁴⁴ Según Bendini, Tsakoumagkos, y Nogues (2005), la trashumancia es una actividad característica de la producción ganadera en zonas cordilleranas en la que los animales (ovinos o bovinos) son desplazados constantemente en búsqueda de las zonas más aptas del territorio para llevar a cabo la producción. De esa manera, es una actividad que requiere una gran extensión de territorio para pastorear. En el caso de Chubut, como en el resto de las provincias patagónicas, hay dos ciclos principales: la veraneada que se realiza en los valles de altura y zonas de montaña y la invernada que se lleva a cabo en la zona de mesetas y valles inferiores. Para más información, ver Bendini, Tsakoumagkos, y Nogues (2005).

modo de permitir el desarrollo de la actividad ganadera en las zonas de alta montaña. Un funcionario de ese entonces mencionó:

Hubo un conflicto con la ganadería, sobre todo con la ganadería de bosques nativos que son las famosas veranadas. Desde el verano llevan la hacienda vacuna u ovina a pastorear a la montaña para, digamos, hacer descansar un poco los valles, en la época que se ha ido la nieve. Ahí sí hay un conflicto de usos y ahí entramos en un conflicto no, con las zonas verdes, sino con las zonas amarillas (entrevista funcionario producción Chubut IV, agosto de 2020).

En conjunto, los representantes de los municipios mencionados y los productores ganaderos conformaron una coalición productivista que tuvo el objetivo de reducir los estándares de protección de los bosques nativos en distintas partes de la provincia. No obstante, es necesario destacar estos actores no contaban con una importante capacidad de incidencia, ya que la producción ganadera realiza aportes marginales a la economía provincial, la Sociedad Rural situada en Esquel no es representativa de una gran parte de productores ganaderos y los funcionarios municipales no cuentan con competencias a la hora de decidir sobre la política de bosques.

Como se mencionó previamente, la parte restante del proceso participativo fue el intento de difusión a las comunidades indígenas y otras organizaciones socioambientales de la provincia. No obstante, al poco tiempo de haber firmado el acuerdo colaborativo con la Facultad de Humanidades de la UNP, el vínculo entre la DByP y estos expertos se quebró, lo que derivó en el abandono del proceso participativo por parte de estos actores (Casalderrey Zapata y Tozzini 2020). Aparentemente, la razón por la que estos expertos salieron del proceso participativo fue que no estuvieron de acuerdo con la difusión de los talleres ni con la manera en que se llevaron a cabo. Sobre lo talleres, una experta de la UNPSJB comentó: “lo que vi es que necesitaban mostrarse, entonces hicieron un par de

folletos, pero quedó en un nivel estético, político. La gente nunca se enteró [...] no fueron participativos para nada” (entrevista experta UNPSJB, febrero de 2022). La falta de participación también fue manifestada por distintos actores sociales:

en la parte del ordenamiento territorial, no, no nos han consultado. Posteriormente sobre situaciones muy puntuales para restauración, pero no en la parte previa del ordenamiento, digamos (entrevista miembro ONG ambientalista Chubut, septiembre 2020).

La salida de los expertos de la Facultad de Humanidades más la falta de articulación con distintos actores sociales generó un importante problema para los principales actores de la coalición proteccionista (la DByP y el CIEFAP), ya que no lograron avanzar con la fase participativa y, por ello, no pudieron hacer la presentación de la propuesta de OTBN en la legislatura durante 2009.

A comienzos de 2010, un evento cambió el proceso. El Poder Ejecutivo nacional comunicó que, durante la segunda parte del año, se realizaría la primera transferencia del Fondo de Bosques para aquellas provincias que tuvieran sancionado por ley su OTBN. Dicho evento generó que las autoridades del Ministerio de Producción y de la DByP buscaran apurar el proceso participativo con el objetivo de aprovechar la partida presupuestaria. Por ese motivo, se decidió posponer la consulta a las comunidades indígenas, definir un proyecto de OTBN tomando como base el documento técnico elaborado por los funcionarios de la DByP y presentarlo a la legislatura. Además, tal como refleja el documento técnico finalizado, no se tuvo en cuenta ninguna de las demandas efectuadas por la coalición productivista (Dirección General de Bosques y Parques 2010).

Una vez presentado el proyecto, distintos actores de la coalición proteccionista, con los técnicos de la DByP a la cabeza, se trasladaron hacia la legislatura para informar a los legisladores los contenidos del proyecto de OTBN.

Nuestro objetivo fue este: difundir y que realmente se conozca en todos los bloques el alcance y la importancia que tenía la ley. Entonces, hicimos una serie de charlas en la legislatura [...] no era fácil tampoco explicarles a los legisladores en qué consistía el ordenamiento, para que servía, entonces el caballito de batalla era siempre el mismo: “si sale esto vamos a recibir los fondos” (entrevista funcionario producción Chubut I, agosto de 2020).

Luego de unos pocos encuentros con los legisladores y debido a que el PJ, el partido del gobernador Das Neves, dominaba la legislatura, el proyecto de OTBN fue tratado en una sesión sin discusiones y aprobado por una amplia mayoría el 17 de junio de 2010, dando un triunfo a los actores institucionales que conformaron la coalición proteccionista.

5.2 Aplicación del OTBN (2010-2019)

A pesar de la sanción del OTBN, su aplicación estuvo paralizada durante tres meses debido a un pedido de amparo antepuesto por unas comunidades indígenas del noroeste provincial, quienes reclamaron una falla en el proceso participativo. Dicha traba pudo resolverse por un acuerdo entre la parte demandante y los funcionarios provinciales.

Luego del acuerdo entre los funcionarios provinciales y las comunidades, el OTBN y el Fondo de Bosques estuvieron en condiciones de ser aplicados. Sin embargo, la falta de vínculos con actores sociales y económicos con visiones proteccionistas generó una inacción inicial por parte de la DByP, quien no pudo comenzar a distribuir los fondos nacionales. Dicha situación se resolvió a comienzos de 2012, en parte como resultado del cambio de gobernador. A fines de 2011, Martín Buzzi (PJ/2011-2015) fue electo como gobernador con el apoyo de Das Neves. Entre otras cosas, el nuevo gobernador elevó el

rango ministerial del organismo encargado de la implementación de la LNBN y constituyó la Subsecretaría de Bosques y Parques (SByP) (El Chubut 2012). Con respecto a la nueva gestión, Pablo Delgado, un funcionario de carrera, fue elegido subsecretario. El nuevo subsecretario se propuso, como uno de los principales objetivos de su gestión, distribuir el Fondo de Bosques para cumplir con las obligaciones nacionales. Por ello, para resolver la inacción de la aplicación del OTBN, desde fines de 2011, los funcionarios provinciales comenzaron a vincularse con expertos particulares (integrantes de la Asociación de Ingenieros Forestales de Chubut), quienes ofrecieron sus servicios para extender la política a productores ganaderos y forestales que tenían predios con bosques a lo largo del territorio.

Ante la necesidad de distribuir los fondos nacionales y producto de la extensa presentación de proyectos elaborados por estos expertos en campos privados, la SByP comenzó a financiar, en su mayor parte, planes de formulación y de manejo en predios ganaderos situados en zonas con bosques nativos. A partir de ello, los funcionarios provinciales encargados de la implementación de la LNBN comenzaron a accionar de acuerdo con los intereses de los actores de la coalición productivista y pasaron a integrar esta coalición. Ante esta situación, algunos actores de la coalición proteccionista (v.g. CIEFAP y otros actores que se incorporaron a esta) demandaron, sin éxito, un cambio en la aplicación del OTBN. Como resultado, la coalición productivista resultó fortalecida (con la incorporación de los expertos y el cambio de coalición de la SByP), lo que permitió que la aplicación del OTBN siguiera una orientación que priorizó el aprovechamiento productivo de los bosques sobre su conservación. Este escenario se mantuvo con los cambios de gobernador en 2015 y 2017. En 2015, Das Neves volvió a ganar las elecciones para gobernador para el período 2015-2019. No obstante, su muerte

en 2017 generó la asunción de su vicegobernador, Mariano Arcioni, quien mantuvo la misma línea en relación con la política de bosques, al menos, hasta 2019.

Por lo tanto, como veremos, la aplicación de la normativa provincial no se correspondió con lo establecido en el OTBN y, con ello, los efectos de la aplicación fueron contrarios a lo establecido en la LNBN.

5.2.1 Breve *impasse* en la aplicación del OTBN

Inmediatamente después de la sanción del OTBN, cuatro comunidades indígenas⁴⁵ del noroeste provincial demandaron a la provincia de Chubut por haberlas omitido del proceso de participativo (Comunidad Mapuche Cayún y Otros s/Amparo, 2010). En pocas palabras, las comunidades reclamaron la nulidad de la ley y la reapertura del proceso participativo. Al respecto, una miembro de una de las comunidades involucradas mencionó:

Con respecto a la implementación de la Ley de Bosques, no hubo ni consulta ni participación por parte de los pueblos originarios de la provincia. La Ley fue creada y no hubo participación de nosotros [...] en ese momento [la Dirección de] Bosques no tenía vínculos con las comunidades y dejamos en claro que sin consulta ni participación podríamos bloquear todo lo que se hacía (entrevista miembro comunidad indígena Chubut, febrero de 2022).

A los pocos días de haber hecho el pedido de amparo, la justicia provincial suspendió la aplicación del OTBN. En el tiempo de suspensión del OTBN, los técnicos de la DByP buscaron llegar a un acuerdo con las comunidades mencionadas. Para ello, entablaron distintas reuniones con el objetivo de destrabar el conflicto, recibir los fondos nacionales e iniciar la aplicación del OTBN. Entre otras cosas, escucharon sus reclamos y ofrecieron,

⁴⁵ Las comunidades que presentaron el pedido de amparo fueron: la Comunidad Motoco Cárdenas, la Comunidad Cayún, la Comunidad Pulgar-Huentuquidél y la Comunidad Quilodrán.

por un lado, dejar fuera del alcance de la ley al área de una de las comunidades y, por otro lado, destinar parte de los fondos nacionales al manejo comunitario de las otras. Sobre los acuerdos entre los funcionarios de la DByP y las comunidades indígenas mencionadas, un funcionario de ese entonces comentó:

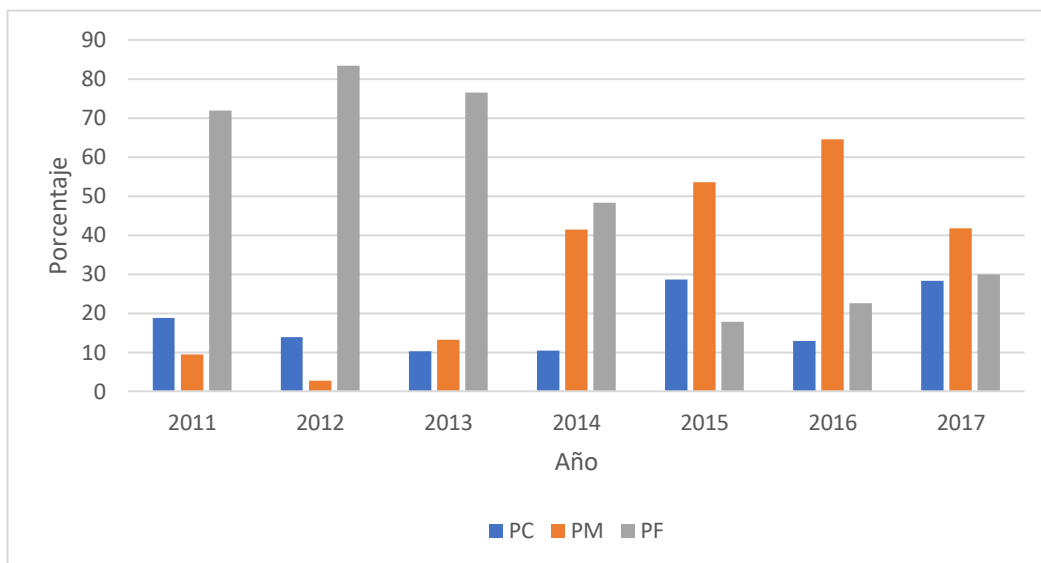
Hubo una historia complicada en el noroeste que tuvo que ver con el proceso de sanción del ordenamiento territorial que estamos usando ahora, que algunas comunidades cuestionaron el procedimiento de consulta. Luego, hubo voluntad de trabajar de forma articulada con las comunidades, de hecho, algunas comunidades están trabajando con nosotros con los fondos (entrevista funcionario Chubut IV, agosto de 2020).

Luego de los acuerdos entre los funcionarios y las comunidades mencionadas, la justicia provincial se declaró jurisdiccionalmente incompetente por tratarse de una normativa nacional (Casalderrey Zapata y Tozzini 2020). De ese modo, el amparo quedó sin efecto en el ámbito provincial, lo que permitió comenzar con la aplicación del OTBN y la distribución del Fondo de Bosques. Sobre la causa iniciada por las comunidades, al momento de escribir esta tesis (septiembre de 2022), la misma se encuentra en la justicia federal a la espera de su tratamiento.

5.2.2 Destino del Fondo de Bosques: análisis cuantitativo y cualitativo

Como se dijo, pese a que la coalición proteccionista prevaleció en la instancia de la adecuación normativa, los intereses productivistas se impusieron en la instancia de la aplicación del OTBN. Una muestra de ello es la manera en que se distribuyó el Fondo de Bosques en la provincia. Para comenzar con este análisis, el Gráfico N°16 presenta los tipos de planes aprobados por la SByP entre 2011 y 2017.

Gráfico N°16: Tipo de planes aprobados por la ALA, en términos porcentuales, entre 2011 y 2017



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por el MAyDS.

El gráfico recién presentado ilustra que la SByP priorizó dos tipos de planes a la hora de asignar los recursos del Fondo de Bosques a lo largo del período considerado (2011-2017). Por una parte, los Planes de Formulación (PF) y, por otra parte, los Planes de Manejo (PM). En términos agregados, Chubut aplicó 284 planes entre 2011 y 2017. De ese total, el 52% de los proyectos fueron PF (149 planes), el 30% fueron PM (85 planes) y el 18% restante fueron PC (50 planes).

Ahora bien, la tendencia de la asignación de planes no es homogénea a lo largo del tiempo. Durante los primeros cuatro años de aplicación del Fondo de Bosques (2011-2014), los PF sobresalieron sobre todos los demás. En esta línea, el pico de la asignación de este tipo de planes fue en 2012 cuando se destinó un 83%. Es necesario volver a remarcar que los PF son un paso previo a la formulación de un PC o PM y, por ello, no proponen una intervención directa sobre los bosques nativos, ya que su objetivo principal es la recolección de información por parte de algún experto sobre la realidad de un

determinado predio⁴⁶. De esa manera, la mayor cantidad de los recursos del Fondo de Bosques financiaron trabajos de extensión efectuados por expertos. Esta tendencia comenzó a revertirse en 2014 cuando hubo un retroceso de los PF y un aumento de los PM. El cambio de tendencia de la asignación de los tipos de proyectos aprobados puede estar relacionado con un cambio en la cabeza de la SByP. En diciembre de 2013, Delgado fue reemplazado por Hernán Colomb, también funcionario de carrera y ex miembro de la Asociación de Ingenieros Forestales de Chubut. Entre otras cosas, Colomb, quien tenía una visión de aprovechamiento productivo de los bosques, propuso intervenir el territorio con la aprobación de una cantidad importante de PM (entrevista funcionario producción Chubut V, agosto de 2020). De ese modo, en 2015, el 54% de los planes que obtuvieron los beneficios del Fondo de Bosques fueron PM, mientras que los PC ocuparon un 29% y los PF un 18%. En 2016, se financió una cantidad mayor de PM (un 65%) y de PF (23%) y una menor cantidad de PC (13%). Por último, en 2017, la distribución se equiparó un poco más, ya que se destinó un 42% a PM, un 30% a PF y un 28% a PC. En resumen, los PC fueron los menos considerados y, como muestra el Gráfico N°16, en ningún momento fueron los planes más adjudicados por las autoridades provinciales.

Además de la poca asignación de PC, otro elemento que muestra el predominio de los actores productivistas y, en particular, el cambio de orientación de la SByP en la instancia de la aplicación del OTBN está vinculado con las actividades financiadas en los PM. En su totalidad, la mayor parte se correspondió con actividades productivas que pueden alterar la sostenibilidad de los bosques provinciales. En ese sentido, el 33% de los PM se dirigieron a planes silvopastoriles, el 18% a aprovechamientos forestales, el 20% a planes que combinaron actividades silvopastoriles con componentes de aprovechamiento forestal y el 21% restante fue dirigido a Planes de Recuperación del Potencial de

⁴⁶ Para más detalles sobre los Planes de Formulación, ver Capítulo 2.

Conservación o Productivo (REC) o Planes de Aprovechamiento de Productos no Madereros o Servicios (PNMyS). Es necesario recordar que estos dos últimos no tienen la posibilidad de afectar la sostenibilidad de los bosques provinciales. En este sentido, en Chubut se financiaron 61 planes que propusieron actividades ganaderas y forestales que pueden afectar la protección de los bosques nativos provinciales. Con respecto a las actividades financiadas a los productores, un experto privado comentó:

Cuando no hay subsidio del Estado o no hay posibilidades de hacer planes de manejo, yo tengo poco trabajo. Ahora, sobre los planes de la 26331, [los productores] acá piden para ñire, fundamentalmente ñire, que da para hacer leña, para limpiar los bosques y para meter el ganado (entrevista experto privado Chubut, agosto de 2020).

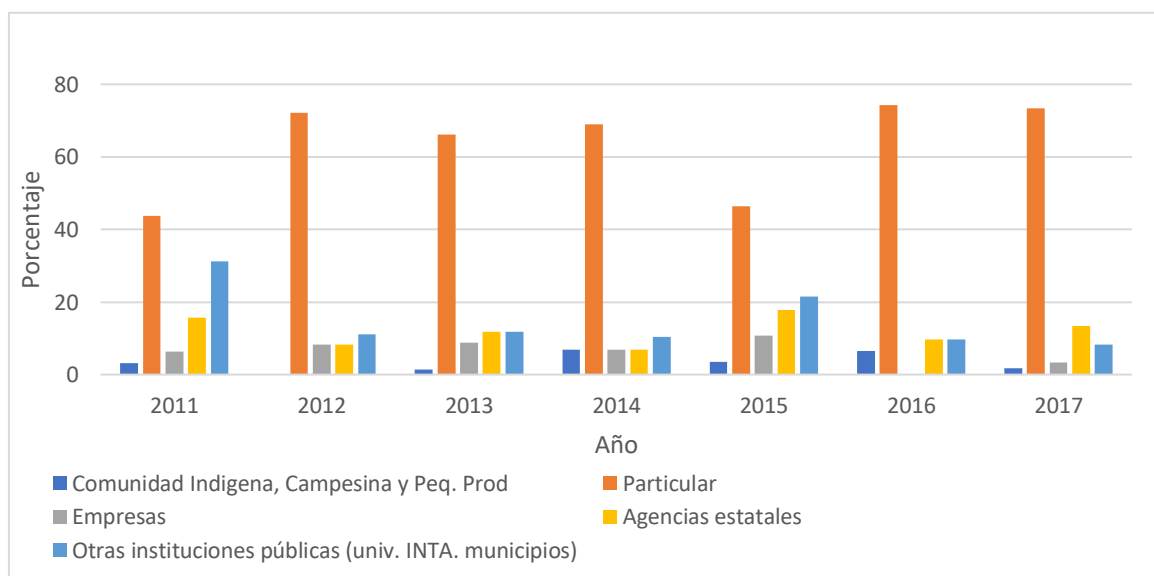
Además, del análisis de las actividades financiadas por el Fondo de Bosques en los PM, también sobresale que Chubut destinó una poca cantidad a la prevención de incendios forestales⁴⁷. Como se mencionó, esta provincia aprobó 85 PM en el período 2011-2017, sin embargo, tan solo 13 (15%) tuvieron algún componente para prevenir los incendios forestales. Un dato adicional es que, de este total, solo el 46% (6 planes) fueron propuestos por particulares. El restante 54% (7 planes) los presentaron distintas comunidades indígenas (3 planes) y organismos públicos de la provincia (4 planes). Es importante destacar este punto, ya que Chubut es una de las provincias que mayor cantidad de bosques nativos perdió como consecuencia de los incendios forestales en el período considerado para esta tesis, tal como se detalla en el próximo subapartado. En esta línea, un entrevistado destacó la falta de políticas para prevenir los incendios forestales.

⁴⁷ Para el análisis de los PM con componentes de prevención de incendios forestales, se computó aquellos que incorporan, entre sus actividades, la prevención de incendios forestales y el manejo del fuego.

[hay] como ocho, nueve planes con el tema de prevención de incendios [...] lo que yo te decía, en realidad eso llega muy poco y eso también es una falencia nuestra, del sistema de promoción que hemos tenido (entrevista funcionario producción Chubut II, agosto de 2020).

Además de los tipos de planes aprobados por la SByP, otro elemento que permite dar cuenta del predominio de la coalición productivista en la aplicación del OTBN es la distribución del Fondo de Bosques según el tipo de beneficiario. El Gráfico N°17 presenta estos datos para el período 2011-2017. En suma, estos datos también permiten mostrar la orientación productivista de las acciones llevadas a cabo por la SByP durante el transcurso de la aplicación del OTBN.

Gráfico N°17: Distribución del Fondo de Bosques según titular del proyecto en Chubut entre 2011 y 2017



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS.

Del análisis del gráfico sobresalen varios aspectos relevantes. En primer lugar, en términos totales, la categoría *particulares* consiguió gestionar el 65% de los planes. En términos anuales, con excepción del 2011, primer año de distribución del Fondo de Bosques en la provincia, los particulares obtuvieron más del 50% de los planes aprobados

entre 2012 y 2017. Es necesario remarcar que los particulares en esta provincia incluyen a grandes y medianos productores ganaderos y forestales.

En segundo lugar, las categorías que agrupan a distintas organizaciones estatales lograron acceder, en su conjunto, al 26% de los planes. De manera desagregada, la categoría de *Otras Instituciones Públicas* accedió al 14% de los planes, mientras que el organismo encargado de la aplicación del OTBN al 12%. Dentro de los primeros se incluyen los planes gestionados por el INTA, los municipios de Lago Puelo, El Hoyo, Esquel, Trevelin, Epuyén, Cholila, entre otros. En general, los planes gestionados los organismos públicos (nacionales, provinciales y municipales) fueron actividades de prevención de incendios en reservas naturales y bosques provinciales y municipales.

En tercer lugar, las comunidades indígenas de la provincia accedieron, solamente, al 3% de los planes financiados por el Fondo de Bosques, a pesar de la importante cantidad de población indígena que tiene la provincia⁴⁸. Esto también fue reconocido por un funcionario provincial:

La plata se va para otra actividad que es la que se va al productor ganadero. Después está el tema de los pequeños productores y comunidades y si uno lo ve reflejado en la cantidad de plata que ha puesto la ley, o sea, en cuanto a recursos ya sea del fortalecimiento o de la ejecución del 70% para mi sigue siendo bajo (entrevista funcionario producción Chubut II, agosto de 2020).

Como se mencionó en la introducción de este apartado, la prioridad otorgada a los PF y los PM (en sus variantes silvopastoriles y aprovechamiento forestal) y la cantidad de planes que recibieron los particulares pueden corresponderse con el cambio de orientación del organismo encargado de aplicar el OTBN a fines de 2011 y por las

⁴⁸ Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, la población indígena representa el 8% de los habitantes provinciales.

sinergias establecidas entre la SByP, los expertos forestales y los productores ganaderos y forestales. Con mayor detalle, ante la incapacidad de vincularse con actores sociales con visiones e intereses proteccionistas, los funcionarios de la, por entonces, DByP diseñaron el OTBN junto con expertos del CIEFAP y otros actores institucionales con los que conformó la coalición proteccionista. Sin embargo, la composición institucional de la coalición generó inconvenientes, entre otras cosas, a la hora de cumplir con la obligación de distribuir los recursos del Fondo de Bosques. Al mismo tiempo, el desembolso de los primeros fondos en 2011 generó una oportunidad económica para un grupo de ingenieros forestales integrados en la Asociación de Ingenieros Forestales de Chubut que se encargaban de vender sus servicios a grandes y medianos productores ganaderos y forestales. En búsqueda de esa oportunidad, este grupo de expertos pasó a integrar la coalición productivista y le ofreció a la SByP formular distintos tipos de planes en los campos donde solían trabajar. Ante la necesidad de comenzar a distribuir los fondos nacionales, los funcionarios provinciales se vincularon con los expertos mencionados y, desde ese entonces, pasaron a accionar de acuerdo con los intereses y visiones de la coalición productivista. Sobre la oportunidad económica para los expertos al comienzo de la aplicación del OTBN, uno de ellos mencionó:

Me acerqué a Bosques. Estaba la convocatoria. Yo conocía a algunos productores, pero lo que hice fue hacerme unos punteos de algunos lugares que me parecían interesantes, agarré mi auto y me fui al campo a ofrecer. Es un trabajo... “Che, vieron que está la ley...” [...] y los ofrecí a Bosques (entrevista experto Chubut II, febrero 2022).

Con respecto a los vínculos con los expertos privados, un funcionario comentó:

a excepción que sea algún esquema de pequeños productores o alguna cuestión institucional, se accede (al Fondo de Bosques) a través de algún técnico que

digamos presenta el proyecto. Entonces, a nosotros nos traen los proyectos y muchas veces el técnico privado, que hace ese trabajo en el campo, trae sus clientes [...] Digamos que todavía no hay una estructura de extensión propiamente dicha en la temática, más allá de algunas cuestiones [...] Entonces, el rol del ingeniero forestal, en el ámbito del manejo de los bosques, es esa presencia hacia el afuera y yo creo que por eso tenemos una relación fluida (entrevista funcionario Chubut VI, agosto de 2020).

La manera de distribuir los planes generó algunas críticas por parte de algunos actores que integraron en todo el proceso la coalición proteccionista como el CIEFAP o algunos expertos de la UNPSJB. En general, cuestionaron las sinergias entre la SByP y los expertos forestales y los tipos de planes aprobados. Con respecto a lo primero, un investigador del CIEFAP, comentó:

En Chubut sí (el Estado le delega a los privados el vínculo con los productores). De hecho, lo que para mí fue el detonante de la implementación de los planes de manejo fueron los profesionales privados. Esos que antes le hacían el plan de manejo a los aserraderos ahora iban a ver a los dueños de los campos y les decían, “usted puede acceder a un subsidio y tal plata ¿porque no hace un plan?” [...] para mi fueron ellos los *drivers* claves, un detonante de todo un sistema de extensión, entre comillas informal, no reglamentado por el Estado (entrevista experto CIEFAP, agosto de 2020).

Como se verá a continuación, entre fines de 2014 y comienzos de 2015 se desataron unos incendios forestales en distintas partes del territorio provincial que llamaron la atención de la opinión pública. Como respuesta al incendio, diferentes actores sociales, en particular asambleas ciudadanas, se movilizaron en Rawson (la capital provincial que no contiene bosques nativos) demandando una intervención estatal para detener el avance

del fuego. Sin embargo, una vez que el asunto perdió centralidad en la agenda pública, los actores sociales de la provincia no volvieron a manifestarse en torno a la protección de los bosques. Por lo tanto, el evento crítico no incidió en el fortalecimiento de la coalición proteccionista, la cual continuó compuesta por los expertos mencionados, quienes continuaron reclamando un cambio de orientación en la manera de gestionar los bosques provinciales⁴⁹. Al respecto, luego de los incendios, una experta mencionó:

las prioridades políticas respecto al cuidado de los bosques están invertidas: el mayor porcentaje del presupuesto otorgado a la lucha contra incendios se destina a apagar los fuegos y un monto vergonzosamente menor es destinado a evitar que el incendio se produzca [...] Así, las administraciones públicas continúan considerando las actividades de prevención y restauración activa como un gasto y no como la inversión de futuro que debería ser (Ortubay 2015).

A modo de cierre, la coalición productivista se fortaleció con la incorporación de dos actores con recursos relevantes en el marco de la aplicación del OTBN: la SByP y los expertos privados. El cambio de coalición del organismo de implementación provincial debilitó a la coalición proteccionista, ya que quedó compuesta por un grupo de expertos del CIEFAP y de la UNPSJB que no contaban con capacidad para incidir en el proceso de implementación. En ese sentido, el predominio de los intereses productivistas permite comprender las razones por las cuales el Fondo de Bosques fue dirigido a PF y PM, en lugar de PC y por qué la categoría de Particulares fue la que accedió en mayor medida al financiamiento nacional.

⁴⁹ Como se dijo previamente, debido a la disponibilidad de los datos, el análisis del Fondo de Bosques finaliza en 2017. No obstante, es necesario remarcar que, en Chubut, en 2018 y 2019, comenzaron a financiarse, en mayor medida, proyectos que contienen componentes de restauración y prevención de incendios forestales, según un actual funcionario de la Secretaría de Bosques (entrevista funcionario Chubut, V, agosto de 2020).

5.2.3 Evolución de la deforestación

El capítulo finaliza con el análisis de los posibles efectos de la aplicación del OTBN en la tasa de deforestación total e ilegal. Dado que la coalición productivista prevaleció en la instancia de la aplicación es de esperar un porcentaje elevado de pérdida de bosques tanto en términos totales como ilegales, luego de la sanción del OTBN. Los datos presentados en el Gráfico N°18 ilustran la evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Chubut entre 2007 y 2019.

Gráfico N°18: Evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Chubut entre 2007 y 2019



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS.

Como muestran los datos del Gráfico N°18, Chubut perdió un total de 4.119 hectáreas entre la sanción de la LNBN y el OTBN provincial. Luego de la sanción del OTBN (2010), los datos de la deforestación total e ilegal tienen un recorrido similar, ya que la mayor parte de los bosques perdidos en esta provincia corresponden con las categorías roja y amarilla. En términos generales, entre 2010 y 2019, la tasa de deforestación total e ilegal en Chubut fue de 0.5%, lo que implicó una pérdida total de 45.772ha. de bosques

nativos, de los cuales 45.403ha. correspondieron con lo perdido en las categorías roja y amarilla.

En términos desagregados, entre 2010 y 2014, tanto la tasa de deforestación total como la ilegal presentaron bajos valores. En esos años, la tasa de deforestación total e ilegal anual fue de 0.07%, lo que representó, aproximadamente, la pérdida de unas 750ha en cada año. Entre 2014 y 2017, los datos del Gráfico N°18 muestran un aumento superlativo en la pérdida de bosques de esta provincia. En esos cuatro años, la provincia tuvo una tasa de deforestación anual del 1%, lo que implicó una pérdida de 42.098ha. de sus bosques nativos, de los cuales el 99.6% (41.924ha.) se correspondió con los situados en la categoría roja y amarilla.

Aquí es necesario volver a mencionar que, entre fines de 2014 y comienzos de 2015, Chubut sufrió un conjunto de incendios forestales en distintas partes del territorio que generaron la pérdida de, aproximadamente, 40 mil hectáreas de bosques nativos (Diario Jornada 2014; Agencia Telam 2015). De ese modo, el considerable aumento en los datos de la deforestación se debe a la expansión de esos incendios. Si bien excede los objetivos de este trabajo, el avance del fuego representa la principal causa histórica de pérdida de bosques en esta provincia (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación 2019b). A su vez, un entrevistado comentó que, en Chubut, aproximadamente, el 100% de los incendios son causados por causas humanas (negligencia o intencionalidad) (entrevista funcionario producción VI, agosto de 2020). Pese a estos datos, la provincia tiende a priorizar las acciones de combate del fuego en lugar de la prevención como mencionó otro entrevistado:

nosotros tenemos una cuestión y una historia de incendios [...] tengo la suerte de tener un sistema de incendios en la provincia y en la región patagónica consolidado, técnicamente sólido, con un equipo que trabaja bien. Creo que el problema de

incendios desde el combate y desde el control se puede controlar, pero bueno, la prevención todavía hay que incorporarla fuertemente (entrevista funcionario Chubut VI, agosto de 2020).

Entonces, a pesar de que el Fondo de Bosques pudo representar una oportunidad para encarar proyectos de prevención de incendios forestales (como se evidenció el caso de Tierra del Fuego), el predominio de la coalición productivista en la instancia de aplicación del OTBN generó que el organismo de implementación provincial priorizara actividades productivas en las zonas con bosques nativos. De ese modo, el uso del financiamiento nacional no contribuyó a generar acciones que evitasen el inicio de los incendios.

Retomando el análisis de los datos, en 2018, la pérdida de bosques descendió fuertemente y se acercó a la tasa cero de deforestación ilegal y total (0.0001%). Por último, en 2019 la tasa de deforestación total e ilegal aumentó levemente a 0.06%, lo que representó una pérdida total de 499 ha. de las cuales 481ha fueron ilegales.

5.3 Conclusión

El caso de Chubut ilustra cómo una provincia puede ubicarse a la cercanía del escenario *brecha de implementación*. A grandes rasgos, este capítulo mostró que, una vez conformadas las dos coaliciones, el predominio de la coalición proteccionista en la instancia de la adecuación normativa genera un ajuste normativo a los estándares nacionales pero que la imposición de la coalición productivista en la instancia de la aplicación del OTBN lleva priorizar las actividades productivas sobre las de conservación. En consecuencia, la alta tasa de deforestación total e ilegal, generada, en parte, por la falta de acciones de prevención de incendios, puede estar plasmando la aplicación productivista del OTBN.

Este capítulo también muestra la relevancia de tener en cuenta la composición de las coaliciones y los recursos con los que cuentan. En relación con ello, pudo observarse que,

luego de la conformación de las dos coaliciones, aquella que contó con una mayor heterogeneidad de recursos fue la que consiguió prevalecer en cada instancia del proceso. A modo de ejemplo, en la instancia de la adecuación del OTBN, la coalición proteccionista quedó compuesta solamente por actores institucionales ante la incapacidad de vincularse con actores sociales (v.g. comunidades indígenas). Entre ellos, se encontraron dos actores con valiosos recursos. Por un lado, la DByP, organismo de implementación provincial, que lideró todo el proceso y se encargó de diseñar un OTBN alineado con la LNBN. Por otro lado, los expertos del CIEFAP y de la UNPSJB que brindaron importante información para diseñar el OTBN y participaron de los talleres para defender la propuesta técnica elaborada con los funcionarios provinciales. Por su parte, la coalición productivista quedó compuesta por funcionarios municipales, productores ganaderos y la Sociedad Rural de Esquel. Como se desarrolló anteriormente, ninguno de estos actores contó con valiosos recursos para incidir en el proceso de adecuación. De ese modo, a pesar de estar compuesta solo por actores institucionales, la coalición proteccionista logró incidir sin problemas en el diseño del OTBN.

No obstante, el análisis del proceso de aplicación del OTBN, además de ilustrar la relevancia de la composición de las coaliciones, permite observar la importancia de la dinámica cambiante de estas. Una vez que la provincia recibió los recursos del Fondo de Bosques, dos eventos colisionaron y parecen haber modificado la trayectoria de la implementación. Por un lado, la necesidad de comenzar a distribuir los ingresos de nacionales para cumplir con las obligaciones establecidas y, por otro lado, la falta vínculos de la DByP (desde 2011, SByP) con distintos actores sociales que le permitieran distribuirlos. Más en detalle, en 2011, un nuevo director asumió el cargo, luego del cambio de gobernador. El nuevo funcionario se propuso, como uno de los objetivos de su gestión, comenzar con la aplicación del Fondo de Bosques. Sin embargo, la falta de

vínculos con actores sociales con visiones e intereses proteccionistas dificultaron su tarea. Este contexto significó una oportunidad para un grupo de expertos privados (vinculados con la Asociación de Ingenieros Forestales de Chubut) quienes contaban con vínculos establecidos con productores ganaderos y forestales, por lo que tenían la capacidad para diseñar y aplicar Planes de Formulación y de Manejo. Por ello, los expertos privados ofrecieron sus servicios para expandir proyectos productivos a lo largo del territorio. Debido a la obligación mencionada, los funcionarios de la SByP establecieron vínculos con los expertos privados y, a través de ellos, con los productores ganaderos para aplicar el Fondo de Bosques. De ese modo, con la incorporación de los expertos privados y la SByP, la coalición productivista resultó fortalecida y, por su parte, la coalición proteccionista quedó debilitada al quedar integrada casi exclusivamente por un grupo de expertos del CIEFAP y de la UNPSJB. En resumen, los lazos entre los nuevos actores de la coalición productivista permitieron aprobar una gran cantidad de planes con orientación productiva en vez de priorizar aquellos relacionados con actividades de conservación o prevención de incendios forestales entre 2011 y 2017.

Por último, al igual que en los capítulos anteriores, el caso de Chubut es útil para ilustrar que los gobernadores suelen accionar de forma oscilante y que dicha oscilación depende de cuál sea la coalición que prevalezca en la confrontación. Esto pudo notarse cuando Das Neves avaló la presentación de un OTBN de corte proteccionista en 2010 y cuando Buzzi y sus sucesores (Das Neves y Arcioni) no pusieron trabas a la aplicación productivista del OTBN. De ese modo, las cabezas ejecutivas respondieron ante la dinámica cambiante de la confrontación de las coaliciones.

Capítulo 6: Carrera hacia abajo, el caso de Santiago del Estero

En este capítulo se analiza el proceso de implementación de la LNBN en Santiago del Estero. En esta provincia, la normativa de adecuación y su aplicación no se corresponde con lo establecido en la LNBN. Como consecuencia, los efectos de la implementación fueron negativos, los cuales se expresaron en altas tasas de deforestación total e ilegal. Por todo ello, Santiago del Estero representa un caso del escenario de *carrera hacia abajo*.

Este capítulo está dividido en tres apartados. En el primero, se analiza el proceso de sanción del OTBN. Aquí, se observa cómo la coalición productivista prevaleció sobre la proteccionista e incidió en la definición de los estándares normativos. En el segundo apartado, se detalla el proceso de aplicación de la normativa provincial en el que, nuevamente, predominó la coalición productivista. De ese modo, la coalición productivista logró prevalecer en ambas instancias del proceso de implementación y, por ello, los efectos de la aplicación del OTBN fueron contrarios a los esperados en la LNBN nacional. Este capítulo cierra con una conclusión que recapitula los principales aportes de este capítulo. Se espera mostrar que la ubicación de Santiago del Estero en cercanías del escenario de *carrera hacia abajo* se relaciona con el predominio de la coalición productivista en las dos instancias del proceso de implementación de la LNBN.

6.1 Proceso de sanción del OTBN de Santiago del Estero

El proceso de sanción del OTBN de Santiago del Estero inició en el marco de una larga discusión sobre los posibles usos de los bosques provinciales. La historia se remonta a mediados de 2004 cuando el gobierno nacional decidió intervenir la provincia como respuesta a una serie de protestas sociales que habían surgido a partir de un doble femicidio causado por miembros del círculo político de la gobernadora Mercedes Aragonés de Juárez (Partido Justicialista) y el exgobernador Carlos Juárez (Partido

Justicialista) (Gibson 2005)⁵⁰. No obstante, ese evento no fue lo único que motivó la intervención. Distintos estudios muestran que, desde finales de la década de 1990, emergieron un conjunto de conflictos por el uso y tenencia de la tierra en un contexto de aumento del precio de *commodities* agrícolas. En estos conflictos, el gobierno provincial, productores y empresarios pujaron por expandir la frontera agropecuaria sobre tierras con bosques nativos con el objetivo de aumentar la superficie cultivable. Por su parte, las comunidades campesinas, habitantes tradicionales de esos sitios, buscaron resistir y reclamar la titularidad de la tierra⁵¹ (Godoy 2009; Lapegna 2017). Lo problemático de estos conflictos fue que algunos de ellos terminaron con el asesinato de campesinos, la expulsión de las tierras donde habitaron tradicionalmente y la pérdida de una gran cantidad de bosques nativos (Lapegna 2017).

A la luz de estas problemáticas, el informe resultante de la intervención federal, entre otras cosas, recomendó la creación de una comisión compuesta por actores nacionales y provinciales estatales y sociales para que realizara un plan de regulación dominial y un análisis de los desmontes ilegales y elaborase una política de protección de la flora y fauna provincial (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación 2004:45). En ese escenario, el interventor Pablo Lanusse, por entonces secretario de justicia de la Nación, convocó a un grupo de expertos en manejo forestal de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) y de la Universidad Católica de la provincia (UCSE) para que integraran la comisión mencionada y elaborasen un proyecto de ley sobre el manejo de los recursos forestales (Langbehn 2019).

⁵⁰ La intervención federal de Santiago del Estero se sostuvo entre 2004 y 2005 y estuvo a cargo de Pablo Lanusse.

⁵¹ Según datos del MAyDS nacional, Santiago del Estero es la provincia que mayor cantidad de población habita en sitios denominados explotaciones agropecuarias sin límites definidos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación 2020a). En general, este tipo de población suele integrarse por familias campesinas o de pequeños productores que se caracterizan por no tener un título de propiedad formal.

Una vez culminada la intervención, Gerardo Zamora (Frente Cívico por Santiago/2005-2013/2017-actualidad) se impuso en las elecciones a gobernador, a comienzos de 2005. El nuevo gobernador había sido un actor importante durante la intervención y, por ello, mantuvo la búsqueda de consensos, aunque modificó la estrategia inicial. Entre otras cosas, creó una Comisión encargada de discutir el modelo productivo provincial. Dicha comisión tuvo el objetivo de tratar temas diversos, entre ellos, la cuestión campesina y de tierras, los límites para la expansión agropecuaria, el manejo forestal y la protección de los bosques y su biodiversidad. Un experto protagonista de esos encuentros comentó:

Comenzó todo en el marco de una política de consenso y de discusiones con un montón de actores. Estaban los pequeños campesinos, las Sociedades Rurales, las universidades, los gremios e instituciones de todo tipo [...] Entonces, participaban todos los representantes de instituciones ligadas al quehacer agropecuario (entrevista experto privado Santiago del Estero I, julio de 2020).

Para promover la elaboración de un proyecto de ley sobre el manejo de los bosques provinciales, el gobernador nombró a Julio Publio Araujo, un reconocido ingeniero forestal de la UNSE, como director de bosques. Una vez en el cargo, el objetivo del nuevo director fue elaborar un documento técnico, sistematizando la información disponible, redactar una propuesta normativa y ponerla a discusión en la Comisión (entrevista funcionario Santiago del Estero I, julio de 2020). A los seis meses, el director redactó un proyecto e, inmediatamente, renunció a su cargo para asumir funciones en la Universidad, dejando vacante el puesto (entrevista funcionario Santiago del Estero I, julio de 2020). En pocas palabras, el proyecto propuso una zonificación de los bosques provinciales en distintas categorías de conservación, algunas de las cuales prohibían el desmonte y otras lo limitaban a una parte de cada predio.

En la Comisión técnica, se configuraron dos coaliciones con posturas contrapuestas que confrontaron sobre el proyecto presentado. Por un lado, se constituyó una coalición productivista integrada por grandes productores agropecuarios provinciales y extraprovinciales, expertos organizados en el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Santiago del Estero (CIAS) y en el Colegio de Ingenieros Forestales de Santiago del Estero (CIFS), funcionarios del INTA con sede en la provincia, expertos forestales de la UNSE (entre los cuales estuvo el ex Director de Bosques, Araujo) e ingenieros forestales de la Dirección de Bosques provincial. Por otro lado, la coalición proteccionista estuvo compuesta por representantes de distintas organizaciones campesinas y de pequeños productores de la provincia como el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), INCUPO y REDAF. Además, participaron ONG ambientalistas nacionales, en particular Greenpeace. Entre las propuestas de estos actores se encontraban: reconocer las zonas habitadas por las comunidades bajo dominio campesino y conservar los bosques provinciales ante el avance de la frontera agropecuaria y forestal. En un comienzo, manteniendo el espíritu de diálogo, el ministro de producción de la provincia, Luis Gelid, se posicionó como mediador entre las posturas contrapuestas con el objetivo de reducir el conflicto y alcanzar un consenso, a pesar de tener vínculos estrechos con los productores agropecuarios.

Pese al trabajo participativo, durante el 2005, el consenso no fue alcanzado debido a la distancia entre las visiones e intereses de quienes compusieron las coaliciones. La cuestión de la sanción de una normativa de gestión de los recursos forestales empezó a resolverse a comienzos de 2006, cuando la Comisión se dividió en distintas áreas de trabajo. Entre ellas, se constituyó un área forestal encargada del manejo productivo de los bosques y un área de tierras para tratar asuntos vinculados con el acceso y tenencia a la tierra por parte de las comunidades. El objetivo era que las comunidades campesinas

tuviesen un área específica donde canalizar sus demandas⁵². Al dividir dichos asuntos, la coalición proteccionista se quedó sin representantes en el área forestal. Por lo tanto, los miembros de la coalición productivista fueron los que decidieron sobre los alcances de una normativa del uso de los recursos forestales.

De alguna manera, la salida de los actores sociales de la coalición proteccionista resolvió la confrontación. Sin embargo, en ese momento, emergieron importantes tensiones entre los propios integrantes de la coalición productivista que retrasaron la elaboración del proyecto de ley. Por un lado, expertos del CIAS, funcionarios del INTA y medianos y grandes productores agropecuarios pujaron por destinar una importante cantidad del territorio para la expansión agropecuaria. Por otro lado, miembros del CIFS, expertos forestales de la UNSE y técnicos de la Dirección de Bosques de la provincia buscaron promover una normativa que regulase la intervención sobre los bosques nativos mediante el establecimiento de prácticas de manejo forestales y estableciendo algunos límites al avance de la frontera agropecuaria. Sobre los contrapuntos entre los actores de la coalición productivista un entrevistado mencionó:

Estuve participando desde la universidad [...] lo más complicado de trabajar fue el tema silvopastoril. A mí me tocó participar en los talleres que se hicieron y discutir con los ingenieros agrónomos, sobre todo, por la transformación silvopastoril. En aquel momento, cualquier combinación de árboles con pasto y vacas, era denominado sistema silvopastoril. Y era una discusión que necesitaba profundizarse (entrevista funcionario Santiago del Estero I, julio de 2020).

⁵² Al poco tiempo, las demandas se canalizaron en respuestas estatales, ya que se constituyó un Régimen de Poseedores (2006), se creó un Comité de Emergencia para mediar en conflictos de tierras (2007), entre otras cosas.

A la par de estos acontecimientos, a nivel nacional, se encontraba en discusión en el Congreso nacional el proyecto de la LNBN. A medida que ese proceso nacional avanzaba, el ministro de producción provincial buscó avanzar, lo antes posible, con la sanción de una normativa sobre el uso y la protección de los recursos forestales de la provincia (entrevista experto Santiago del Estero I, julio de 2020). Según manifestó un entrevistado, el ministro pensó que la sanción de una normativa provincial, discutida y consensuada entre distintos actores provinciales podría bastar para eludir la moratoria de desmontes propuesta en el proyecto de la LNBN (entrevista experto Santiago del Estero II, julio de 2020).

Para avanzar con el diseño normativo y calmar las tensiones generadas, el ministro de producción convocó a Mauricio Ewens, un reconocido experto en la cuestión agropecuaria y forestal de la UCSE⁵³. Durante 2006, Ewens buscó establecer vínculos con las cabezas de cada una de las instituciones que participaron del área forestal de la comisión. A su vez, utilizó vínculos personales con distintas dependencias de la Sociedad Rural Argentina para obtener el apoyo de los grandes productores agropecuarios de la provincia (entrevista experto privado Santiago del Estero I, julio de 2020). Si bien una normativa de manejo de los recursos forestales podía afectar los intereses económicos de los grandes productores, la posible suspensión de desmontes y aprovechamiento de los bosques nativos era un escenario aún más negativo para estos actores. Una vez obtenidos los apoyos de los grandes productores agropecuarios, el CIFS y los expertos de la UNSE, aunque con la oposición del CIAS y del INTA, Ewens logró un consenso parcial que posibilitó que el poder ejecutivo provincial elevara la propuesta normativa a la legislatura.

⁵³ Gelid le ofreció a Ewens el cargo de Director de Bosques, sin embargo, este último lo rechazó, pero se comprometió a colaborar en la búsqueda de un consenso entre distintos actores.

Una vez en la legislatura, el tratamiento del proyecto fue rápido. Prácticamente sin discusiones entre los legisladores, el 20 de diciembre de 2006 se sancionó la Ley provincial N°6841/06 de Conservación y Usos Múltiples de las Áreas Forestales. En pocas palabras, esta ley clasificó a las tierras con bosques en once categorías distintas, algunas de las cuales obligaban al titular de cada predio a conservar la totalidad o una parcialidad de los bosques. Además, se establecieron pautas para la presentación de planes de manejo forestales y se constituyó un Consejo de Bosques compuesto por expertos de distintos organismos públicos y privados de la provincia (Ley provincial N°6841/06).

Sin embargo, no fue posible iniciar la aplicación de la Ley N°6841/06 porque al poco tiempo se sancionó la LNBN y, contrario a lo esperado por el ministro de producción, la provincia quedó inhabilitada para autorizar nuevas intervenciones sobre los bosques nativos hasta la sanción del OTBN. En ese momento, el poder ejecutivo provincial se movilizó rápidamente para aprobar la adecuación normativa a la LNBN, tal como comentó un funcionario de ese entonces:

La provincia, con su Ley 6.841, tenía, por supuesto, toda una cartera de proyectos, de planes, que incluía cambios en el uso del suelo y demás que se tuvieron que detener porque, mientras, no se hiciera el OTBN, se suspendía toda actividad de desmonte y demás. La provincia no quiso perder más tiempo y continuó con el proceso. Allí es donde se arma, nuevamente, un equipo interinstitucional (entrevista funcionario Santiago del Estero I, julio de 2020).

El objetivo fue compatibilizar las once categorías de la ley N°6841/06 con las tres categorías de la LNBN. Para ello, se puso en función al recientemente creado Consejo de Bosques y se designó a Publio Araujo, quien continuaba en funciones en la UNSE, a presidir dicho proceso. Allí, las discusiones previas entre los actores productivistas se

mantuvieron. Por una parte, se posicionaron los funcionarios del INTA y los miembros del CIAS quienes propusieron establecer un mapa con una gran cantidad de áreas verdes. Por otra parte, los miembros del CIFS, funcionarios de la Dirección de Bosques y los expertos forestales de la UNSE, encabezados por Araujo, procuraron asignar mayores áreas amarillas con el objetivo de regular la expansión de la frontera agropecuaria y habilitar mayores planes de manejo forestal. Distintos entrevistados narraron acerca de las controversias en el Consejo de Bosques:

Hubo una discusión más del tipo político en el Consejo de Bosques, [desde el INTA] se propuso un mapa todo verde, 100x100 verde. Pero no para desmontar todo, sino para decir que nosotros por detrás teníamos una ley que quedó vigente con proyectos de cambio de uso que quedaron vigentes (entrevista experto Santiago del Estero I, julio de 2020).

[En el Consejo de Bosques] las diferencias persistieron. Volvieron a aparecer las propuestas de que la zona que propusimos con amarillo sea todo verde. El Colegio de Graduados de Agronomía hizo una propuesta propia donde ponía mucho verde (entrevista funcionario Santiago del Estero I, julio de 2020).

Debido al apuro por volver a autorizar proyectos productivos, a mediados de 2008, el Ministerio de Producción tomó la propuesta elaborada por los funcionarios de la Dirección de Bosques y la puso en discusión en diez talleres participativos y en una audiencia pública a fines de 2008 (REDAF 2008). En esta instancia, los miembros de las coaliciones proteccionista y productivista volvieron a encontrarse y confrontaron sobre la propuesta de OTBN. La coalición productivista, a pesar de sus diferencias, se aglutinó detrás de la propuesta del gobierno. Por su parte, la coalición proteccionista, integrada por organizaciones campesinas provinciales (v.g. MOCASE, INCUPO) y Greenpeace, buscó aumentar las zonas rojas en búsqueda de mayor protección. Con respecto a esto

último, un entrevistado mencionó: “en el ordenamiento territorial participamos activamente. Nosotros lo que sugerimos es que se amplíen las zonas rojas” (entrevista miembro MOCASE I, julio de 2020). Por su parte, Greenpeace tuvo un rol secundario en las acciones llevadas a cabo por la coalición proteccionista. Según comentó un entrevistado, el rol secundario de Greenpeace se debió al protagonismo de las organizaciones campesinas en las demandas sobre asuntos ambientales y por conflictos por la tenencia de la tierra en la provincia:

yo creo que Santiago del Estero es muy celoso de las cosas que hace y qué sale y qué no sale y lo digo desde las propias organizaciones. Así que por eso capaz no hay (protagonismo de Greenpeace). Si no están avalados por las organizaciones del movimiento, no se van a arriesgar a sacar algo para que después te peguen un palazo, es como que tiene que estar muy avalado por los espacios organizativos (de la provincia)” (entrevista miembro Bepé, agosto de 2019).

Además, el rol secundario de Greenpeace pudo evidenciarse en la audiencia pública en donde se puso en discusión el OTBN. Allí, solamente un miembro de la ONG participó de la audiencia pública (entrevista miembro MOCASE, II, julio de 2020). De hecho, en esta instancia de discusión, los que tomaron la palabra por parte de la coalición proteccionista fueron las organizaciones campesinas y de pequeños productores quienes elevaron demandas por mayor protección de los bosques y cuestiones ligadas a la tenencia de la tierra (Consejo de Bosques 2008).

Una vez terminado el proceso participativo, con el objetivo de evitar una situación conflictiva, el ministro de producción buscó incorporar algunas demandas de las dos coaliciones, aunque priorizó lo demandado por la coalición productivista. Por pedido de los grandes productores agropecuarios, el INTA y el CIAS, se incorporó una innovación en los mapas de OTBN: los denominados *puntos verdes*. El punto verde permite

desmontar hasta el 10% del predio zonificado en amarillo. Sin embargo, no se determina cuál parte del predio corresponde a la categoría verde, por lo que ello queda a disposición de los propietarios de manera individual. La decisión de incluir los puntos verdes fue comentada por un actual funcionario provincia:

Del proceso de los talleres surge la idea de hacer un salpicado de puntos flotantes que son los puntos verdes. [...] [El pedido] venía del INTA y de los colegios agrónomos que querían mantener la alternativa de poder seguir haciendo desmonte (entrevista funcionario Santiago del Estero II, agosto de 2019).

Las demandas de la coalición proteccionista fueron incorporadas en menor medida, ya que se agregaron pocas áreas a la categoría de máximo valor de conservación (categoría roja). Dicha decisión generó descontentos de algunos actores de esta coalición quienes se manifestaron en contra de la propuesta normativa. A pesar de estos reclamos, desde el Ministerio de Producción se envió el proyecto de ley al gobernador. En diciembre de 2008, este último emitió el decreto 1830/08 con el que aprobó el OTBN de Santiago del Estero. Meses más tarde, el gobernador elevó el decreto a la legislatura provincial, la cual lo convirtió en ley en abril de 2009, en un rápido tratamiento. De esa forma, la coalición productivista prevaleció sobre la proteccionista, generando la aprobación de un OTBN que presenta estándares diferentes a los nacionales (v.g. los puntos verdes)⁵⁴.

6.2 Aplicación del OTBN en Santiago del Estero (2009-2019)

Una vez aprobado el OTBN, la Dirección de Bosques de Santiago del Estero comenzó a aplicarlo. En esta segunda instancia, la coalición productivista no tuvo cambios en sus integrantes y, debido a su mayor fortaleza, nuevamente, volvió a

⁵⁴ Para más información sobre las disimilitudes entre el OTBN de Santiago del Estero y la LNBN, ver: Capítulo 2.

prevalecer. Esto se refleja, principalmente, en las actividades financiadas por el Fondo de Bosques y en los destinatarios beneficiados. A su vez, el predominio de la coalición productivista también pudo observarse cuando la provincia mantuvo los puntos verdes en la actualización del OTBN (2015), pese a las demandas de la coalición proteccionista y de la Dirección de Bosques nacional.

A pesar del predominio de la coalición productivista, en esta segunda instancia, la coalición proteccionista aumentó su capacidad de incidencia al incorporar a una serie de actores con recursos importantes y logró limitar, en parte, la orientación productivista de la aplicación de los OTBN. De esa manera, se pudo, por un lado, modificar parcialmente la direccionalidad del Fondo de Bosques y lograr que los recursos llegasen a algunas comunidades campesinas desde 2014. Por otro lado, se incorporaron algunas nuevas áreas rojas en la actualización del OTBN en 2015. Más allá de estos logros, en ninguno de los dos casos la coalición proteccionista pudo cambiar la trayectoria de la aplicación hacia una visión proteccionista. Por ello, la coalición productivista prevaleció en la instancia de la aplicación de la normativa. A continuación, se detalla la confrontación entre las coaliciones en torno a la actualización del OTBN, la distribución del fondo nacional y, por último, los efectos que esto tuvo en la deforestación total e ilegal.

6.2.1 Actualización del OTBN en Santiago del Estero (2014-2015)

Como se dijo, luego de la sanción del OTBN, la coalición productivista continuó compuesta por los mismos actores, entre ellos, los funcionarios provinciales encargados de la implementación, los grandes y medianos productores agropecuarios, las organizaciones que los agrupan, los expertos del CIAS y el CIFS. Por su parte, tras la sanción del OTBN, la coalición proteccionista aumentó su capacidad de incidencia. Varios sucesos fueron los que permitieron su fortalecimiento. En primer lugar, una serie de ONG de alcance nacional y regional (v.g. Fundación PROYUNGAS, Fundación Vida

Silvestre) buscaron vincularse con funcionarios provinciales y organizaciones socioambientales locales para aumentar las zonas rojas en el mapa de OTBN. El objetivo era garantizar la protección de distintos corredores de biodiversidad. Estas ONG contaron, rápidamente, con el apoyo de las organizaciones campesinas, por lo que se sumaron a la coalición proteccionista.

En segundo lugar, previo al inicio de la actualización, funcionarios de la Dirección de Bosques nacional realizaron distintas acciones acordes a las visiones e intereses de los actores proteccionistas. Entre ellas, hicieron distintas visitas al territorio provincial para dialogar con las comunidades campesinas y, al mismo tiempo, establecieron reuniones con los funcionarios provinciales encargados de la implementación con el objetivo de cambiar varios aspectos del OTBN que no se ajustaban a los estándares nacionales. Entre ellos, propusieron la eliminación de los puntos verdes y, siguiendo lo demandado por las ONG, solicitaron la incorporación de áreas rojas en los corredores de biodiversidad.

El último elemento que fortaleció a la coalición proteccionista fue un cambio en la cabeza de la Dirección de Bosques provincial. En 2013, Publio Araujo dejó el cargo de director de bosques y quien asumió fue Víctor Rosales, un ingeniero forestal egresado de la UNSE que trabajó previamente para una organización social del interior provincial con fuertes vínculos con las comunidades campesinas y pequeños productores del norte santiaguense (entrevista funcionario producción Santiago del Estero III, agosto de 2019).

La llegada de Rosales se dio en un contexto de aumento de conflictos por la tenencia de la tierra en los que las comunidades campesinas y las organizaciones vinculadas a ellas reclamaban por la resolución de conflictos vinculados con la titularidad de la tierra -los cuales en algunos casos derivaron en asesinatos de campesinos⁵⁵-, el cese de los

⁵⁵ En 2010, en el departamento de La Banda, murió Sandra “Eli” Juárez de un paro cardiorrespiratorio cuando intentó detener el avance de una topadora que avanzaba sobre su hogar. En 2011, en el

desmontes y mayores accesos a los fondos nacionales (REDAF 2012b). Debido a que el conflicto escaló en la opinión pública provincial y nacional (Aranda 2011; Vricella 2012), el gobernador intervino en el proceso y tomó una serie de decisiones para apaciguar el conflicto con las comunidades campesinas. Entre ellas, entabló reuniones con representantes de las comunidades campesinas (v.g. MOCASE, INCUPO) en las que se comprometió a sumar a algunos miembros de las comunidades a un comité de evaluación de conflictos por la tenencia de la tierra y a distribuir parte del Fondo de Bosques a estos actores (El Liberal 2011). A su vez, como se mencionó, nombró a Víctor Rosales, un ingeniero forestal cercano a las comunidades campesinas, como nuevo director de bosques. La actitud conciliadora del gobernador ante el aumento del conflicto fue relatada por un entrevistado:

Hubo casos de enfrentamientos (por la tenencia de la tierra). Acá en Santiago hubo tres o cuatro casos bastante complejos. La discusión no fue tanto por el fondo de la ley, sino por la titularidad o por la posibilidad de uso de suelo. La provincia, esta gestión de gobierno de Zamora que está desde 2005 para acá, tuvo una actitud conciliadora, buscando resolver el conflicto (entrevista funcionario producción II Santiago del Estero, agosto 2019).

Una vez en el cargo, Rosales utilizó los vínculos previos con distintas organizaciones campesinas (MOCASE, INCUPO, BePé) e intentó reducir el conflicto. Si bien la Dirección de Bosques provincial continuó formando parte de la coalición productivista, el nuevo director encabezó reuniones con dichas organizaciones para escuchar sus demandas sobre el OTBN y su aplicación (El Liberal 2016), concedió algunas de ellas en

departamento de Monte Quemado, Cristian Ferreyra, militante del MOCASE, fue asesinado por un hombre luego de resistir el avance de un desmonte encargado por Jorge Ciccioli, un empresario santafesino. En 2012, también en Monte Quemado, Miguel Galván fue asesinado después de resistir al avance de un empresario salteño sobre las tierras que habitaba.

la discusión técnica de la actualización del OTBN y, como se verá en el próximo apartado, aumentó el número de planes destinados hacia las comunidades campesinas (Diario Panorama 2012; 2015). En pocas palabras, la coalición proteccionista resultó fortalecida con la incorporación de distintas ONG, los funcionarios de la Dirección de Bosques nacional y, en parte, el cambio de director de bosques provincial.

Ante este nuevo escenario, la confrontación de las coaliciones se reactivó, con mayor intensidad, en 2014 y 2015 cuando se discutió la actualización del OTBN. Con el objetivo de cumplir con los plazos que establece la LNBN para la actualización de los OTBN, el nuevo director de bosques diseñó un proceso dividido en dos partes: una técnica y una participativa.

Con respecto a la primera, luego de escuchar las demandas de los actores de la coalición proteccionista, entre 2013 y 2014, la Dirección de Bosques se encargó, casi en soledad, de definir los criterios técnicos y de elaborar una nueva propuesta de mapa de OTBN, aunque contó con la colaboración de expertos forestales de la UNSE y el CIFS. Así lo manifestaron distintos entrevistados:

Ese proceso se hizo a puerta cerrada, sin consulta, y cuando nos enteramos faltaba muy poco para la presentación. Lo laboraron técnicamente puerta adentro de la Dirección de Bosques y no lo compartieron (entrevista experto Santiago del Estero II, julio de 2020).

Después hicimos la actualización en el 2015, eso lo coordinamos técnicamente acá dentro de la oficina con asistencia de instituciones como UNSE, el colegio de forestales y otras direcciones del Ministerio de Producción (entrevista funcionario Santiago del Estero II, agosto de 2019).

Con el objetivo de evitar el conflicto, la Dirección de Bosques provincial aumentó las zonas amarillas y eliminó los puntos verdes de la propuesta técnica, siguiendo recomendaciones de la Dirección de Bosques nacional (entrevista funcionario Santiago del Estero III, agosto de 2019). A su vez, cediendo a las demandas de los actores sociales y estatales de la coalición proteccionista, la Dirección de Bosques provincial incorporó nuevas áreas rojas con el objetivo de establecer los corredores de biodiversidad. Ahora bien, dado que la discusión técnica del nuevo mapa se dio puertas adentro de la Dirección de Bosques, no se identificaron grandes tensiones entre las coaliciones. Estas reaparecieron cuando comenzó la etapa participativa.

Durante 2015, se organizaron quince talleres en el interior provincial en los que funcionarios de la Dirección de Bosques y expertos forestales de la UNSE difundieron la propuesta técnica y la pusieron en consideración. En esos talleres, participaron miembros de ambas coaliciones. Por parte de la coalición proteccionista, estuvieron las organizaciones campesinas y las ONG de alcance nacional y regional (v.g. Greenpeace, Fundación PROYUNGAS). Encabezada por el MOCASE, la coalición proteccionista solicitó una mayor cantidad de hectáreas en la categoría roja y apoyó, por un lado, la eliminación de los puntos verdes y, por el otro, remarcó la necesidad de crear un corredor biológico, tal como mencionó un entrevistado:

Nosotros (MOCASE), por ejemplo, pensamos, en el ordenamiento territorial, la creación de un corredor biológico que empieza en el norte, en el departamento Copo, que es donde está el Parque Nacional de Copo, y de ahí un corredor de noroeste al noreste hasta llegar al Río Salado. Es un poco el corredor que se ha podido lograr y ahí donde están contempladas las comunidades campesinas, indígenas (entrevista miembro MOCASE I, julio de 2020).

Por parte de la coalición productivista, se hicieron presentes asociaciones de grandes productores agropecuarios, expertos del CIFS y el CIAS, entre otros. En este momento, nuevamente, hubo tensiones entre los miembros de la coalición productivista. Por un lado, el Ministerio de Producción y su Dirección de Bosques, al igual que los expertos forestales de la UNSE y el CIFS, buscaron respaldar la propuesta de actualización. Por otro lado, los grandes productores agropecuarios y el CIAS buscaron, nuevamente, reducir los estándares ambientales e incrementar, aún más, las áreas verdes (entrevista experto Santiago del Estero III, julio de 2020).

A comienzos de 2015, luego de la realización de los talleres, el ministro de producción, en búsqueda de evitar el conflicto, tomó la propuesta normativa e intentó conceder algunas demandas de ambas coaliciones, al igual que durante el proceso de sanción del OTBN en 2009. Como resultado, la propuesta técnica de actualización del OTBN incorporó solo una parte de las modificaciones que, en un primer momento, se habían planteado. Entre ellas, se establecieron unos corredores de biodiversidad entre áreas naturales protegidas y se incorporaron *puntos rojos* en zonas habitadas por comunidades campesinas. Sin embargo, las zonas rojas no aumentaron considerablemente y se mantuvieron los puntos verdes de los predios zonificados en amarillo, para dar lugar al pedido de la coalición productivista, principalmente al de los productores agropecuarios:

Nosotros lo mantuvimos (los puntos verdes) en la actualización. En un primer momento, la propuesta de la Dirección de Bosques era sacarlos. Lo que pasó es que la sociedad rural, el colegio de ingenieros agrónomos y otras instituciones allegadas al campo presentaron sus respectivas quejas, entonces lo que se llegó a negociación es de que los puntos verdes se los saque del sector de corredores biológicos (entrevista funcionario Dirección de Bosques Santiago del Estero II, agosto de 2019).

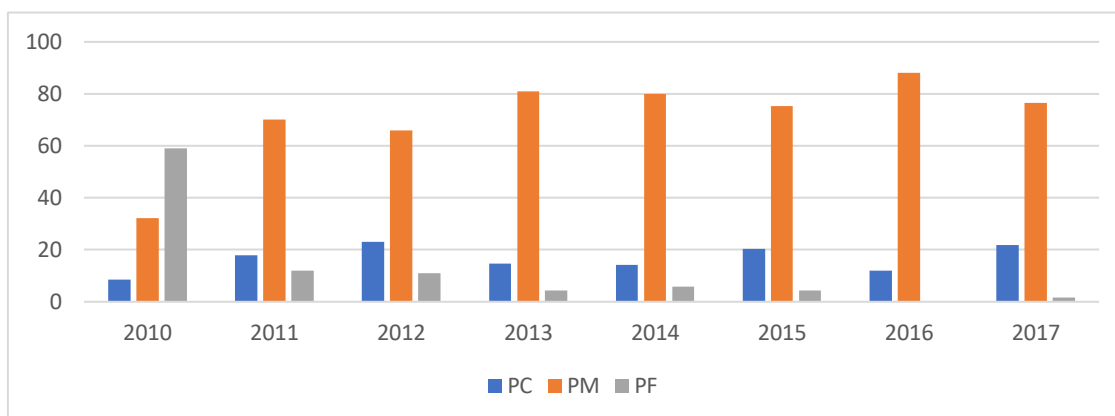
A su vez, la mayor cantidad del territorio continuó siendo zonificado como categoría amarilla, tal como solicitaba la parte de la coalición productivista más ligada a la producción forestal. Con esa propuesta, a fines de 2015, la gobernadora Claudia Ledesma Abdala (Frente Cívico/2013-2017), esposa del anterior gobernador, emitió el decreto N°3133/15 con el que aprobó la actualización del OTBN de Santiago del Estero. Pese a las críticas iniciales y a que el OTBN fue aprobado por decreto, la por entonces SAyDS nacional acreditó la actualización de la normativa. Según mencionó un entrevistado, esto sucedió debido a un acuerdo entre los funcionarios nacionales y provinciales. Estos último mostraron un compromiso ante las demandas nacionales al incorporar los corredores de biodiversidad y se comprometieron a eliminar los puntos verdes en una nueva actualización (entrevista funcionario Dirección de Bosques Santiago del Estero II, agosto 2019). Al momento de escribir esta tesis (septiembre de 2022), el OTBN no volvió a ser actualizado.

En resumen, la coalición productivista volvió a prevalecer en la actualización normativa del OTBN, debido a que mantuvo los puntos verdes y sostuvo una gran cantidad de hectáreas clasificadas como amarillo donde puede desmontarse. Por su parte, la coalición proteccionista, que aumentó su fortaleza debido a la incorporación de distintos actores, pudo incorporar algunas hectáreas rojas (corredores de biodiversidad y los *puntos rojos*), aunque no logró cambiar la orientación productivista del OTBN.

6.2.2 Destino del Fondo de Bosques: análisis cuantitativo y cualitativo

El predominio de la coalición productivista en la aplicación y actualización del OTBN también puede observarse en el análisis del destino del Fondo Nacional de Bosques Nativos. El Gráfico N°19 presenta los tipos de planes aprobados por la Dirección de Bosques de Santiago del Estero entre 2010 y 2017.

Gráfico N°19: Tipo de planes aprobados por la Dirección de Bosques de Santiago del Estero en términos porcentuales entre 2010 y 2017



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS.

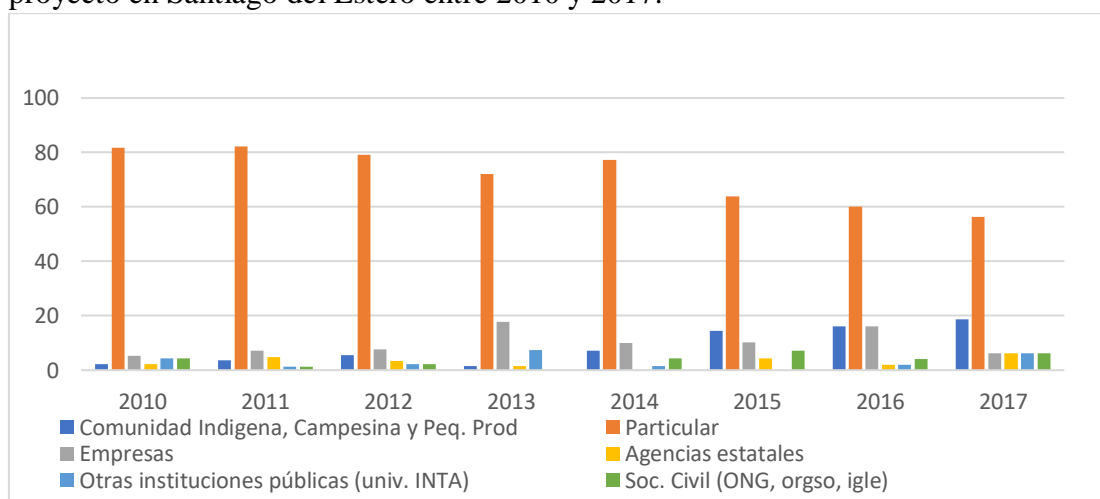
En conjunto, los datos muestran que el organismo de implementación provincial tendió a priorizar actividades vinculadas con el aprovechamiento productivo de los bosques a la hora de asignar el Fondo de Bosques, en lugar de actividades de conservación. En términos generales, Santiago del Estero gestionó un total de 589 planes entre 2010 y 2017. Del total, el 69% de los proyectos fueron PM (405 planes), el 16% PC (98 planes) y el 15% PF (86 planes). A su vez, en términos anuales, los PM predominaron sobre los PC y los PF, con excepción de 2010. En ese primer año de aplicación del Fondo de Bosques, los PF representaron el 59% de los planes aprobados, mientras que los PM un 32% y los PC un 9%.

De la totalidad de los PM, la mayor parte se correspondieron con actividades productivas que pueden afectar la protección de los bosques provinciales. El 55% de los PM fueron destinados a proyectos silvopastoriles, el 7% a aprovechamientos forestales y el 20% a planes que combinaron actividades silvopastoriles y de aprovechamientos forestales. Por su parte, el 18% restante fueron a Planes de Recuperación del Potencial de Conservación o Productivo (REC) o Planes de Aprovechamiento de Productos no Madereros o Servicios (PNMyS) que no afectan la sostenibilidad de los bosques nativos.

De esa forma, Santiago del Estero financió 308 planes que propusieron actividades ganaderas en zonas con bosques nativos y 30 planes de actividades forestales.

En síntesis, la distribución de los PM parece reflejar el predominio de la coalición productivista en general y la relevancia de ciertos actores económicos en particular. En Santiago del Estero, el actor económico que parece haberse beneficiado más del Fondo de Bosques fueron los productores ganaderos quienes accedieron mayormente a los planes silvopastoriles. Esto también puede verse más precisamente reflejado al analizar los tipos de actores que obtuvieron los beneficios del Fondo de Bosques. El Gráfico N°20 ilustra el tipo de titular que accedió a los planes entre 2010 y 2017.

Gráfico N°20: Distribución del Fondo Nacional de Bosques Nativos según titular del proyecto en Santiago del Estero entre 2010 y 2017.



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS

Del análisis del gráfico sobresalen algunos datos relevantes. En términos agregados, la categoría *particulares* obtuvo la mayor cantidad de planes. En términos porcentuales, los particulares se quedaron con el 73% de los planes. Es necesario advertir que, en Santiago del Estero, la categoría *particulares* incluyó a grandes y medianos productores agropecuarios y silvícolas.

Ahora bien, es posible advertir que la trayectoria de la adjudicación de los planes fue variando a lo largo del período. Los particulares obtuvieron cerca de la totalidad de los planes en los primeros cuatro años del período (2010 y 2013) (entre el 82% y el 72%), pero su participación descendió constantemente desde 2014 hasta 2017. Ese último año fue el que menos cantidad de planes recibieron los particulares, un 56%.

El descenso de los particulares sucedió al mismo tiempo que el aumento de los planes destinados al grupo de *comunidades indígenas, campesinas y pequeños productores*. Entre 2010 y 2014, estos actores accedieron marginalmente a los beneficios del fondo (entre el 2% y el 7% de los planes), pero entre 2015 y 2017 su participación aumentó constantemente hasta llegar a obtener el 19% de los planes. La explicación, según manifestaron distintos funcionarios y miembros de las comunidades, responde a dos eventos. El primero se vincula con el ya mencionado nombramiento de Víctor Rosales en la Dirección de Bosques. Al respecto, distintos entrevistados mencionaron:

el objetivo cuando llegué aquí era visibilizar el sector forestal y de pequeños productores [...] De hecho, cuando yo estaba afuera (de la Dirección de Bosques) anhelaba mucho que (los fondos) lleguen a los pequeños productores. De hecho, donde ha quedado bosque es porque hay gente (entrevista funcionario Santiago del Estero III, agosto de 2019).

Antes de esta gestión había un chango que era ingeniero forestal que ha sido del interior y conoce más o menos el paño campesino y conoce cómo viene nuestra problemática. Entonces, ha sido bastante favorable porque teníamos la posibilidad de intentar comunicarnos con alguien que creíamos que podía ayudar a que las topadoras se vayan de los lugares. [...] También, nosotros hemos podido lograr algunos proyectos de bosques nativos, lo logramos con Publio y le dio más continuidad Víctor (entrevista miembro MOCASE III, julio de 2020).

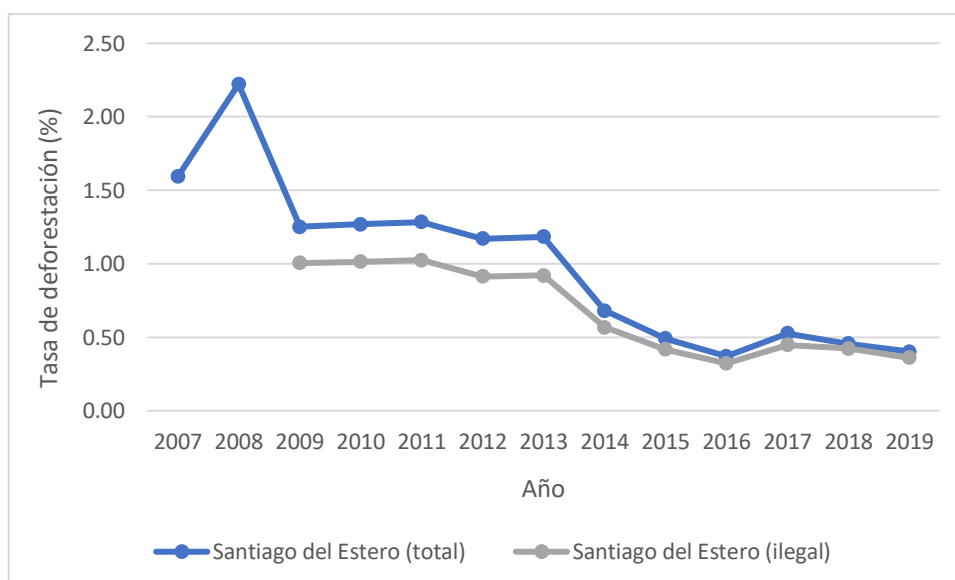
El segundo evento que permitió que las comunidades en Santiago del Estero accedieran a una mayor cantidad de planes aconteció en 2014 y estuvo relacionado con la decisión del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) de permitir la presentación de *planes agrupados*. Los Planes Agrupados permiten que una serie de productores que no cuentan con la titularidad formal de la tierra puedan acceder al financiamiento de la LNBN a través de la presentación de un plan elaborado por una organización u organismo que los represente jurídicamente (Resolución COFEMA N°277/14). Esta modificación institucional habilitó a que las provincias pudieran distribuir los fondos hacia individuos que no necesariamente fueran los propietarios efectivos de los predios.

A modo de cierre, se observa que la coalición productivista prevaleció en la aplicación del OTBN. El análisis de la distribución del Fondo de Bosques muestra que los grandes productores agropecuarios fueron quienes más accedieron a los recursos económicos nacionales en todo el período analizado (2010-2017). A su vez, pudieron aplicar una importante cantidad de proyectos productivos (ganaderos y forestales) en la categoría amarilla. Sin embargo, pese a no haberse modificado la forma de aplicar el OTBN, desde 2013 en adelante, la coalición proteccionista resultó fortalecida por la incorporación de algunos actores importantes (v.g. ONG y funcionarios nacionales) y por la llegada de un nuevo director de bosques provincial. Esto permitió, entre otras cosas, que las comunidades campesinas comenzaran a incrementar su participación en la distribución del Fondo de Bosques. De hecho, en 2017, estos actores accedieron al 19% de los fondos que distribuyó la provincia. En vista de esto último, este apartado ilustra cómo la dinámica de las coaliciones permitió que la coalición proteccionista aumentara su capacidad de incidencia y lograra acceder a parte de los fondos nacionales, aunque no pudiera modificar la orientación productivista de la aplicación del OTBN.

6.2.3 Evolución de la deforestación

El capítulo finaliza con el análisis del posible impacto de la aplicación del OTBN en la tasa de deforestación total e ilegal. Dado que la coalición productivista prevaleció sobre la proteccionista en las dos instancias del proceso de implementación, es de esperar un alto porcentaje de deforestación tanto legal como ilegal luego de la sanción del OTBN. Los datos presentados en el Gráficos N°21 ilustran la evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Santiago del Estero entre 2007 y 2019.

Gráfico N°21: Evolución de la tasa de deforestación total e ilegal en Santiago del Estero entre 2007 y 2019.



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el MAyDS

Como muestran los datos del Gráfico N°21, Santiago del Estero tuvo una elevada tasa de deforestación entre la sanción de la LNBN en 2007 y la aprobación del OTBN en 2009. En esos dos años, la tasa de deforestación fue de 3.7%, lo que representó una pérdida total de 293.622 ha. De hecho, en esos años, esta provincia encabezó el *ranking* de la tasa de deforestación de todas las provincias argentinas.

Luego de la sanción del OTBN, la tasa de deforestación total e ilegal en Santiago del Estero tiene una trayectoria descendente en la mayor parte del período con excepción de 2017. Pese a este constante descenso, estos indicadores se mantuvieron en elevados

valores en comparación con las demás provincias argentinas. De hecho, como se mostró en el Capítulo 2, entre 2008 y 2019, la tasa de deforestación total (8.65%) e ilegal (7.18%) de Santiago del Estero superó ampliamente a las tasas nacionales, las cuales se ubicaron en 2.34% y 1.27%, respectivamente. A su vez, la comparación entre la cantidad de hectáreas perdidas en esta provincia y las pérdidas a nivel nacional también ilustra los elevados datos provinciales. Esta provincia perdió en total 660.914ha. de las cuales 413.161ha. fueron ilegales. Por su parte, la deforestación total en Argentina fue de 2.273.906ha. y la ilegal de 978.284ha. De ese modo, Santiago del Estero explica el 30% de la deforestación total y el 42% de la deforestación ilegal.

Más en detalle, entre 2009 y 2011, la tasa de deforestación total e ilegal se mantuvo por encima del 1% cuando a nivel nacional las mismas estaban cercanas al 0.80%. A partir de 2012 y hasta 2016, la pérdida total de bosques nativos se redujo constantemente en esta provincia. En 2012 y 2013, la tasa de deforestación ilegal anual se redujo a 0.91% (118.512ha.), mientras que la total continuó por encima del 1% en cada año (170.298ha.). Pese al descenso, en 2012 y 2013, ambos indicadores se ubicaron por encima de los nacionales, ya que la tasa de deforestación total anual a nivel nacional fue cercana al 0.70% y la ilegal de 0.49%. En 2014, la pérdida de bosques en Santiago del Estero descendió considerablemente, ya que la tasa de deforestación ilegal fue de 0.49% (36.140ha.), mientras que la total fue de 0.68% (48.623ha.). No obstante, nuevamente, estos datos fueron superiores a la tendencia nacional, ya que la tasa de deforestación ilegal nacional fue de 0.23% (84.363ha.) y la total de 0.37% (204.609ha.). En los dos años siguientes (2015 y 2016), la tasa de deforestación ilegal provincial llegó al punto más bajo de todo el período. En 2015, se perdió a un ritmo de 0.42% (26.459ha.) y en 2016 a un ritmo de 0.35% (20.340ha.). Algo similar sucedió con la tasa de deforestación total, la cual fue de 0.49% para 2015 (34.974ha.) y 0.37% para 2016 (26.256ha.). Pese a ello, los

datos nacionales continuaron por debajo de los recién presentados, dado que la tasa de deforestación ilegal a nivel nacional fue de 0.21% y la total de 0.36% para ambos años.

En 2017, Santiago del Estero tuvo un pequeño repunte, ya que su tasa de deforestación total e ilegal aumentó a 0.53% (36.988ha.) y 0.45% (28.197ha.). En este año, los datos nacionales también aumentaron, aunque a menores valores, ya que la tasa de deforestación ilegal nacional fue 0.30% (97.523ha.) y la total de 0.38% (183.820ha.). En 2018 y 2019, esta provincia retomó el descenso al perder, respectivamente, 32.032ha. y 28.075ha. en términos totales (una tasa de deforestación total de 0.42% anual, aproximadamente) y 26.508ha. y 22.526ha en términos ilegales (una tasa de deforestación ilegal de 0.38% anualmente). Al igual que en todo el período considerado, estos valores superaron a los nacionales, ya que la tasa de deforestación ilegal anual a nivel nacional fue de 0.27% en 2018 y 0.22% en 2019 y la total de 0.42% en 2018 y 0.32% en 2019.

En pocas palabras, el desarrollo de este apartado parece mostrar la manera en que la trayectoria de la deforestación, tanto total como ilegal, se vincula con la confrontación entre las coaliciones. A modo de ejemplo, luego de cuatro años de altas tasas de deforestación total e ilegal (2009-2013), la provincia logró un descenso sostenido. Esto parece vincularse con la llegada de un nuevo director de bosques que distribuyó una parte de los planes del Fondo de Bosques hacia las comunidades campesinas. Sin embargo, pese al descenso, tanto la tasa de deforestación total como ilegal se mantuvieron en elevados niveles en comparación con la tendencia nacional y con las tasas de las demás provincias, lo que parece mostrar el predominio de la coalición productivista en la aplicación del OTBN. En esta segunda instancia, la coalición productivista logró mantener la posibilidad de desmontar en la categoría amarilla a través de los puntos verdes y sus actores integrantes, en particular los grandes y medianos productores agropecuarios, obtuvieron la mayor cantidad de planes del Fondo de Bosques, los cuales

fueron destinados, en su mayor parte, hacia actividades productivas (ganaderas y forestales).

6.3 Conclusión

El caso de Santiago del Estero muestra la manera en que las provincias pueden ubicarse en cercanías del escenario de la *carrera hacia abajo*. En términos generales, se observó que la coalición productivista prevaleció en las dos instancias de la implementación, generando un OTBN que planteó estándares contrarios a los nacionales y una aplicación que fue diferente a lo establecido en los objetivos nacionales. Como resultado, la elevada tasa de deforestación total e ilegal en todo el período parecen estar ilustrando el predominio de la coalición productivista durante todo el proceso en las dos provincias.

En relación con la incidencia política de las coaliciones, a diferencia de los capítulos anteriores, este mostró que las coaliciones se encontraban conformadas previamente a la sanción de la LNBN en 2007. De hecho, los actores que integraron esas coaliciones fueron prácticamente los mismos que luego confrontaron en torno a los estándares del OTBN. La coalición productivista, durante esta instancia, estuvo compuesta por actores que aportaron valiosos recursos, entre ellos, el organismo de implementación provincial, grandes y medianos productores agropecuarios y forestales, las organizaciones que los agrupan y expertos estatales y privados. Por su parte, la coalición proteccionista contó con menores recursos en su intento de incidencia, ya que solo estuvo integrada por actores sociales (organizaciones campesinas y Greenpeace). De ese modo, la mayor heterogeneidad de actores de la coalición productivista permitió que esta prevaleciera en la instancia de adecuación normativa estableciendo estándares productivos en el OTBN.

El análisis de la aplicación del OTBN también muestra la relevancia de considerar la composición de las coaliciones para explicar sus resultados a la vez que echa luz sobre la necesidad de incluir en el análisis la dinámica de las coaliciones. En esta instancia, la

coalición productivista se mantuvo estable en su composición, pero la coalición proteccionista logró incorporar a algunos actores con importantes recursos que le permitieron aumentar su capacidad de incidencia. Ante el desbalance de poder entre las coaliciones, unas organizaciones campesinas lograron vincularse con otras ONG de alcance regional y nacional, el organismo de implementación nacional y provincial para modificar el OTBN y la manera en que el Fondo de Bosques era distribuido. Si bien la coalición productivista continuó incidiendo en la definición de los estándares normativos y accediendo a la mayor parte del Fondo de Bosques, los actores de la coalición proteccionista pudieron incorporar algunas áreas rojas al OTBN y acceder a una parte destacable del financiamiento nacional.

Esto último fue posible debido a la designación, por parte del gobernador, de un nuevo director provincial de bosques en 2013 que tuvo el objetivo de reducir el conflicto relacionado con la tenencia de la tierra. Si bien no puede establecerse una relación causal, el descenso de la deforestación en Santiago del Estero desde 2013 en adelante parece estar vinculado con la mayor participación de las comunidades campesinas en la implementación del OTBN. De ese modo, la dinámica de las coaliciones permite comprender cómo la coalición proteccionista aumentó su capacidad de incidencia y logró algunas modificaciones en el OTBN y en su aplicación. Sin embargo, como se mostró a lo largo del capítulo, la coalición productivista continuó prevaleciendo debido a la fortaleza de su composición. Sus actores pudieron acceder a la mayor parte del financiamiento del Fondo de Bosques y mantener estándares ambientales más bajos que los nacionales. Con ello, pese al descenso mencionado, la tasa de deforestación ilegal y total se mantuvo a niveles elevados en comparación con las demás provincias.

A su vez, al igual que en los anteriores, este caso permite observar la manera en que pueden actuar las cabezas de los poderes ejecutivos provinciales con respecto a la

implementación de políticas ambientales. En la mayor parte del proceso de implementación, los gobernadores no intervinieron de manera directa y validaron las decisiones de la coalición productivista. Sin embargo, hubo momentos en que las acciones de los gobernadores oscilaron hacia los intereses y visiones de la coalición proteccionista. En Santiago del Estero, ante la escalada del conflicto por la tenencia de la tierra, el gobernador buscó reducir el conflicto y nombró, en 2013, a un nuevo director de bosques quien estableció ciertos acuerdos con las comunidades campesinas. En resumen, este capítulo muestra que los gobernadores suelen involucrarse más directamente cuando los actores de la coalición proteccionista aumentan su capacidad de incidencia y logran aumentar el nivel de conflictividad del proceso.

Capítulo 7. Análisis comparado de la implementación de la LNBN en Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego (2008-2019)

En este capítulo se realiza una comparación entre los casos provinciales presentados en los capítulos precedentes. Aquí, el objetivo principal es dar cuenta de la relevancia del argumento presentado en esta tesis para responder *¿por qué las provincias implementan de maneras diferentes las políticas ambientales de origen nacional?* El argumento sostiene que la variación interprovincial en la implementación de políticas ambientales nacionales depende de la resolución de la confrontación entre dos coaliciones (una proteccionista y otra productivista) durante las dos instancias del proceso de implementación en cada provincia (la adecuación normativa y la aplicación de la normativa provincial). Adicionalmente, se argumenta que el predominio de una u otra coalición depende de la composición de los actores que las integran y de su dinámica de funcionamiento. Por un lado, la composición de las coaliciones está relacionada con el conjunto de actores que buscan promover o bloquear la implementación de una política nacional en los ámbitos provinciales y, por otro lado, la dinámica de las coaliciones está caracterizada por la búsqueda estratégica, de parte de cada coalición, de incorporar nuevos integrantes y recursos con el objetivo de aumentar su capacidad de incidencia en la confrontación a lo largo del proceso de implementación.

El presente capítulo está distribuido en tres apartados. En el primero se presenta la manera en que se organizaron los actores sociales, económicos y estatales en las dos coaliciones. Luego, se expone cómo la resolución de la confrontación entre las coaliciones en las dos instancias del proceso de implementación de la LNBN influyó en la ubicación de las provincias en los cuatro escenarios teóricos. En el segundo apartado, a partir de la comparación entre los casos, se busca mostrar cómo la composición y la

dinámica de las coaliciones se vinculan con la ubicación de las provincias en los escenarios teóricos propuestos. Por último, para reforzar la validez del argumento general, a la luz de los capítulos precedentes se discute con los cuerpos bibliográficos que otorgan relevancia teórica a las variables del sistema político, la estructura económica y las capacidades burocráticas.

7.1 El efecto de la resolución de la confrontación en las distintas maneras de implementar la LNBN

En este apartado, se ilustra cómo se organizaron los actores sociales, económicos y estatales en las dos coaliciones contrapuestas y la manera en que se expresa la resolución de la confrontación entre éstas en las distintas maneras de implementar la LNBN en las provincias estudiadas. Un primer aspecto relevante en los cuatro casos provinciales es que en todos se conformaron dos coaliciones: la coalición proteccionista y la coalición productivista. En términos generales, ambas se caracterizaron por la heterogeneidad de los actores (sociales, económicos y estatales) que las conformaron y por la permanente confrontación a lo largo de las dos instancias del proceso de implementación de la LNBN (adecuación normativa y aplicación del OTBN provincial). Además, se mostró que los actores integrantes de cada coalición comenzaron a tender vínculos y sinergias por el hecho de compartir visiones o intereses similares sobre la manera de diseñar los OTBN y sobre la forma de aplicarlos. Como consecuencia, las acciones que los actores realizaron fueron consecuentes con las visiones o intereses específicos.

Por un lado, la *coalición proteccionista* surgió, en las distintas provincias, por la interacción entre actores que buscaban aumentar los estándares de protección de los bosques nativos provinciales. Ellos compartieron la visión de que la adecuación y aplicación de los estándares de la LNBN en cada provincia debía aumentar la protección ambiental. Por lo tanto, intentaron promover, primero, un OTBN alineado con los

criterios nacionales y, segundo, una aplicación que garantizase la protección de los bosques. A modo de ejemplo, en *Córdoba* y *Santiago del Estero*, los actores de la coalición proteccionista buscaron garantizar la protección de los bosques ante el avance de la frontera agropecuaria. En *Chubut* y *Tierra del Fuego*, se procuró incrementar la protección en el marco de un proceso de degradación de los bosques impulsado, en la visión de los actores de la coalición, por la producción ganadera y forestal, la expansión urbana y los incendios forestales.

Por otro lado, la *coalición productivista* emergió de los vínculos generados entre actores que tuvieron la intención de mantener o reducir los estándares ambientales provinciales y aplicarlos en función de favorecer el aprovechamiento productivo de los bosques nativos. Por ejemplo, en las cuatro provincias, esta coalición intentó promover la sanción y aplicación de un OTBN que permitiera garantizar la ejecución de ciertas actividades productivas en zonas con bosques nativos.

Otro de los hallazgos relevantes de la comparación está relacionado con la manera en que se expresa la resolución de la confrontación de las coaliciones en las diferentes formas de implementar la LNBN en las provincias (Cuadro N°12).

Cuadro N°12: Resolución de la confrontación entre las coaliciones proteccionista y productivista durante el proceso de implementación de la LNBN en Chubut, Córdoba, Tierra del Fuego y Santiago del Estero (2008-2019)

Provincia		Instancia del proceso de implementación		Escenarios teóricos de la implementación
		Adecuación normativa	Aplicación de la normativa	
Tierra del Fuego	Coalición prevaleciente	Coalición Proteccionista	Coalición Proteccionista	Implementación efectiva
Chubut		Coalición Proteccionista	Coalición Productivista	Brecha de implementación
Córdoba		Coalición Productivista	Coalición Proteccionista	Implementación desordenada
Santiago del Estero		Coalición Productivista	Coalición Productivista	Carrera hacia abajo

Fuente: elaboración propia

En *Tierra del Fuego*, la coalición proteccionista prevaleció en las dos instancias de la implementación. De ese modo, pudo impulsar un OTBN ajustado a lo establecido en la LNBN y una aplicación que siguió lo dispuesto en la normativa provincial y nacional. Como resultado, los efectos de la aplicación (la evolución de la tasa de deforestación total e ilegal) también fueron coincidentes con lo planteado en la LNBN. Por lo tanto, Tierra del Fuego representa un caso de la *implementación efectiva*.

Por el contrario, en *Santiago del Estero*, la coalición productivista prevaleció en las dos instancias, generando una adecuación normativa que redujo los estándares establecidos en la LNBN y una aplicación que se alineó con lo planteado en la normativa provincial. Como efecto de ello, las tasas de deforestación ilegal y total se mantuvieron elevadas en comparación con las restantes provincias, pese a evidenciar un descenso en la pérdida de bosques. Como correlato, *Santiago del Estero* representa un caso del escenario de la *carrera hacia abajo*.

En *Chubut y Córdoba*, la coalición que se impuso en la instancia de la adecuación normativa no lo hizo en la aplicación de esta. En *Chubut*, la coalición proteccionista promovió un OTBN que se adecuó a la LNBN. Sin embargo, la coalición productivista logró imponerse en la instancia de la aplicación del OTBN, afectando la protección de los bosques provinciales. Como resultado de esto último, en esta provincia se evidenciaron altos números de deforestación (total e ilegal), luego de la sanción del OTBN. En ese sentido, Chubut representa un caso del escenario *brecha de implementación*.

En *Córdoba*, la coalición productivista prevaleció en la instancia de la adecuación normativa, logrando la sanción de un OTBN que redujo los estándares nacionales para favorecer el aprovechamiento productivo. No obstante, en la instancia de la aplicación del OTBN, la coalición proteccionista pudo torcer el resultado y aplicar el OTBN, siguiendo visiones e intereses que promovieron la conservación de los bosques. En línea

con esto último, los efectos de la aplicación (baja deforestación total e ilegal) se asemejaron a los objetivos establecidos en la LNBN. Por lo tanto, Córdoba representa un caso del escenario *implementación desordenada*.

A partir de la comparación presentada, se observa cómo la conformación de las coaliciones y el resultado de su confrontación se expresan en las distintas maneras de implementar la LNBN por parte de las cuatro provincias analizadas. En lo que resta del capítulo se hace un análisis comparativo sobre las causas que inciden en el predominio de una coalición sobre otra.

7.2 Incidencia política de las coaliciones: entre la composición y la dinámica de las coaliciones

El objetivo de este apartado es realizar una comparación entre los cuatro casos para mostrar la manera en que la composición y la dinámica de las coaliciones se relacionan con las diferentes respuestas provinciales ante la LNBN.

Como se desarrolló en el apartado anterior, en todos los casos se formaron coaliciones que confrontaron con el objetivo de incidir en las dos instancias de la implementación de la LNBN. Por lo tanto, uno de los elementos que sobresale en vista de los casos analizados es que los actores involucrados en el proceso de implementación de una política ambiental en los niveles subnacionales de gobierno tienen mayores posibilidades de incidencia cuando logran generar vínculos y sinergias con otros actores y dan forma a una coalición. Un claro ejemplo fue desarrollado en el Capítulo 3 sobre Tierra de Fuego. En esta provincia, entre 2008 y 2011, la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente (SDSyA) buscó generar vínculos con actores sociales y expertos con visiones e intereses similares en vistas de sancionar un OTBN proteccionista. Sin embargo, a pesar de dichos intentos, esto no sucedió hasta 2012, cuando unos incendios forestales motivaron que una diversidad de actores tendiera vínculos con la SDSyA para aumentar la protección de los

bosques provinciales. Por su parte, la coalición productivista se conformó en 2008 por la interacción entre actores económicos (productores ganaderos y forestales), sociales (la Asociación Rural de Tierra del Fuego -ARTDF- y asociaciones de productores forestales) y expertos (grupo de forestales del Consejo Austral de Investigaciones Científicas -CADIC-). Estos se vincularon, centralmente, para bloquear las propuestas de la SDSyA. Hasta fines de 2011, los actores integrantes de la coalición productivista lograron, sin grandes dificultades, frenar el avance de dos proyectos de ley que habían sido impulsados por la SDSyA. En resumen, a pesar de que los funcionarios de la SDSyA contaban con un importante poder de toma de decisión, no lograron impulsar el aumento de los estándares normativos de protección para los bosques hasta 2012 cuando se constituyó una fuerte coalición proteccionista.

Una vez ilustrada la centralidad que tiene la formación de coaliciones en el intento de incidencia de distintos actores, es turno de mostrar la relevancia que presenta la composición de las coaliciones y su dinámica en la incidencia política a lo largo de las dos instancias del proceso de implementación.

Como fue desarrollado en el Capítulo 2, la composición de las coaliciones refiere al conjunto de actores que buscan promover o bloquear la implementación de una política nacional en los ámbitos provinciales y a los recursos con los que ellos cuentan para perseguir sus objetivos. De ese modo, una vez que un actor (individual o colectivo) integra una coalición, sus recursos pasan a formar parte del cúmulo de recursos que la coalición posee. Por lo tanto, la fortaleza de una coalición en comparación con la otra está mediada por su composición, la que, a su vez, implica diferentes tipos de recursos. El Cuadro N°13 permite comparar la forma en que quedaron compuestas las coaliciones en las dos instancias del proceso de implementación de la LNBN.

Cuadro N°13: Composición de las coaliciones en las dos instancias del proceso de implementación de la LNBN: adecuación normativa y aplicación de la normativa provincial

Proceso de adecuación normativa - primera instancia de la implementación									
Provincia	Coaliciones	Actores que integran las coaliciones							Resultado
		Organismo de implementación provincial	Organismo de implementación nacional	Organismos de control (nacional o provincial)	Legisladores	Expertos	Actores económicos	Actores sociales	
Tierra del Fuego	Proteccionista	Si	No	No	Si	Si	No	Si - Fuerte	OTBN proteccionista
	Productivista	No	No	No	Si	Si	Si - Débil	Si - Fuerte	
Córdoba	Proteccionista	Posición oscilante	No	No	Si	Si	Si - Débil	Si - Fuerte	OTBN productivista
	Productivista		No	No	Si	Si	Si - Fuerte	Si - Fuerte	
Chubut	Proteccionista	Si	No	No	No	Si	No	Si - Débil	OTBN proteccionista
	Productivista	No	No	No	No	No	Si - Débil	No	
Santiago del Estero	Proteccionista	No	No	No	No	No	Si - Débil	Si - Débil	OTBN productivista
	Productivista	Si	No	No	Si	Si	Si - Fuerte	Si - Fuerte	
Proceso de aplicación - segunda instancia de la implementación									
Provincia	Coaliciones	Actores que integran las coaliciones							Resultado
		Organismo de implementación provincial	Organismo de implementación nacional	Organismos de control (nacional o provincial)	Legisladores	Expertos	Actores económicos	Actores sociales	
Tierra del Fuego	Proteccionista	Si	No	No	Si	Si	No	Si - Fuerte	Aplicación proteccionista
	Productivista	No	No	No	Si	Si	Si - Débil	Si - Fuerte	
Córdoba	Proteccionista	Si	Si	Si	Si	Si	Si - Débil	Si - Fuerte	Aplicación proteccionista
	Productivista	No	No	No	Si	Si	Si - Fuerte	Si - Fuerte	
Chubut	Proteccionista	No	No	No	No	Si	No	Si - Débil	Aplicación productivista
	Productivista	Si	No	No	No	Si	Si - Débil	No	
Santiago del Estero	Proteccionista	No	Si	No	No	Si	Si - Débil	Si - Débil	Aplicación productivista
	Productivista	Si	No	No	Si	Si	Si - Fuerte	Si - Fuerte	

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, como muestra el Cuadro N°13, la composición de las coaliciones no fue estática y varió a lo largo del proceso de implementación por el efecto de la dinámica de las coaliciones en las distintas provincias. Dicha variación se vincula con la posibilidad de que las coaliciones logren incorporar, estratégicamente, nuevos actores y recursos y, con ello, aumenten su capacidad de incidencia política. Por lo tanto, la composición de las coaliciones no puede ser analizada de manera separada de su dinámica.

En mayor detalle, los resultados del diseño de OTBN (primera instancia de la implementación de la LNBN) y los de la aplicación (segunda instancia de implementación de la LNBN) en cada provincia parecen estar asociados con los diferentes tipos de recursos que contaron los actores que compusieron las coaliciones. En términos generales, la coalición que estuvo compuesta por una mayor heterogeneidad de recursos debido a la presencia de ciertos actores fue la que logró incidir en cada instancia.

En *Tierra del Fuego y Chubut*, la coalición proteccionista logró prevalecer en la instancia de adecuación normativa, mientras que la situación contraria sucedió en las provincias de *Córdoba y Santiago del Estero* en donde prevaleció la coalición productivista. Con respecto a las primeras dos, como muestra el Cuadro N°13, los organismos de implementación provinciales⁵⁶ y ciertos expertos de distintos centros de investigación tendieron sinergias y aportaron valiosos recursos en el intento de incidencia durante esta primera instancia⁵⁷. Además, lograron contar con la participación de legisladores de distintas fuerzas políticas, quienes respaldaron y aprobaron los proyectos de OTBN. A su vez, en *Tierra del Fuego*, esta coalición fue aún más fuerte, dado que contó con la participación de algunos actores sociales (v.g. Manekenk) quienes lograron

⁵⁶ En el momento del diseño del OTBN, el organismo de implementación de Tierra del Fuego fue la Secretaría de Desarrollo Sostenible y Ambiente y el de Chubut fue la Dirección de Bosques y Parques.

⁵⁷ Estas coaliciones estuvieron integradas por otros actores que no aportaron recursos relevantes en el marco de la implementación de la LNBN como, por ejemplo, otros organismos del poder ejecutivo provincial que no contaban con el recurso de toma de decisión.

ejercer presión pública, sobre todo en el momento en que los actores de la coalición productivista intentaban bloquear el tratamiento del proyecto de OTBN en la legislatura.

La comparación entre ambas provincias muestra que las sinergias de los actores proteccionistas permitieron formular y difundir información, tanto por canales oficiales como en medios de comunicación provincial, sobre la necesidad de adecuarse a los estándares de la LNBN para proteger los bosques provinciales ante ciertas amenazas específicas como los incendios forestales, la producción ganadera y la urbanización.

Ante ese escenario, en ambas provincias, los actores de la coalición productivista buscaron, sin éxito, bloquear la sanción del OTBN. La falta de incidencia de esta coalición puede estar relacionada con la incapacidad de quienes la compusieron de incorporar ciertos actores con recursos relevantes en el marco de la confrontación. No obstante, como fuera desarrollado en el Capítulo 3, la coalición productivista en *Tierra del Fuego* tuvo una heterogeneidad de recursos mayor que en *Chubut*. En la primera, algunos actores sociales (ARTdF), ciertos legisladores con vínculos con estos actores y expertos (v.g. CADIC forestal) pudieron ejercer cierta presión que generó una demora en la sanción del OTBN de, aproximadamente, cuatro años. En Chubut, la coalición productivista no contó con actores con recursos relevantes, ya que solo estuvo compuesta por actores económicos y sociales débiles y por funcionarios municipales que no contaban con competencias en la toma de decisión relativa al proceso de diseño del OTBN. Por ello, la coalición proteccionista logró sin problemas la sanción del OTBN.

En *Córdoba* y *Santiago del Estero*, la coalición productivista contó una diversidad de recursos superior a la coalición contraria debido a los actores que la integraron. En estas dos provincias, los que compusieron esta coalición y la dotaron de relevantes recursos fueron actores importantes para las economías provinciales (grandes y medianos productores agropecuarios y forestales), expertos privados, actores sociales con

importante poder de *lobby* (v.g. los organismos que agrupan a los grandes y medianos productores) y legisladores. A su vez, en *Santiago del Estero*, la coalición productivista contó con la participación del organismo de implementación provincial. A diferencia de estas, el caso de *Córdoba* es relevante, ya que el organismo de implementación provincial osciló entre las dos coaliciones durante el proceso de sanción del OTBN⁵⁸ y no accionó unívocamente con ninguna de las dos.

El desarrollo de los capítulos centrados en Córdoba y Santiago del Estero muestra que las sinergias entre los actores con intereses y visiones productivistas permitieron generar información técnica para sustentar una propuesta institucional alejada de lo propuesto en la LNBN. A su vez, los actores productivistas pudieron exponer y defender sus posturas en distintos ámbitos formales de tomas de decisión (v.g. legislatura provincial) y desplegar otras acciones (v.g. *lobby* o protestas sociales). Esto les permitió prevalecer sobre los actores de la coalición proteccionista y, con ello, que la normativa de adecuación respondiera a sus visiones e intereses. A pesar de estas similitudes, los procesos de sanción del OTBN fueron diferentes, lo que puede vincularse con las diferentes composiciones de la coalición proteccionista. En *Córdoba*, esta última coalición logró retrasar el proceso de sanción del OTBN⁵⁹, mientras que en *Santiago del Estero* no logró ni retrasar el proceso ni imponer límites al OTBN. Como se ve en el Cuadro N°13, la coalición proteccionista de *Córdoba* contó con tres tipos de actores con recursos relevantes: actores sociales (v.g. ONG provinciales y nacionales), ciertos expertos de universidades nacionales y legisladores de partidos políticos minoritarios. En

⁵⁸ Como se desarrolló en el Capítulo 4, al comienzo del proceso, el organismo de implementación participó de la coalición proteccionista, aunque pronto la abandonó debido a la presión ejercida por los actores económicos y sociales de coalición productivista sobre el gobernador. Por ello, rápidamente, este organismo desconoció el trabajo llevado a cabo por los actores de la coalición proteccionista y no desarrolló acciones para incidir en el diseño del OTBN.

⁵⁹ Como se desarrolló en el Capítulo 4, el retraso del proceso de sanción del OTBN fue producto del conflicto entre las coaliciones y la imposibilidad de llegar a un consenso entre ellas.

general, estos actores establecieron sinergias con las que pudieron mantener en la agenda pública el problema de la deforestación, alertar sobre la necesidad de sancionar un OTBN proteccionista y llevar la discusión a los ámbitos legislativos. No obstante, estas acciones no alcanzaron para prevalecer en el diseño de la adecuación normativa debido a la fortaleza de la coalición productivista. En cambio, en *Santiago del Estero*, la coalición proteccionista no estuvo compuesta por actores con recursos relevantes, por lo que el proceso de sanción del OTBN fue rápido y sin grandes tensiones.

Luego de la sanción de los OTBN, los resultados de la aplicación de las normativas provinciales muestran que, en *Santiago del Estero* y *Tierra del Fuego*, la coalición que prevaleció en la primera instancia de la implementación de la LNBN también lo hizo en la segunda. Sin embargo, en Santiago del Estero, el dinamismo de las coaliciones habilitó que la Dirección de Bosques, integrante de la coalición productivista, accionase, por momentos, acorde a los intereses de los actores proteccionistas. Por el contrario, este escenario no sucedió en Tierra del Fuego, en donde la coalición proteccionista resultó aún más fortalecida con la incorporación de nuevos actores sociales. En *Chubut* y *Córdoba*, la dinámica coalicional permitió que la coalición que no alcanzó a prevalecer en la instancia de la adecuación normativa lo hiciera en la instancia de la aplicación del OTBN. De ese modo, además de mostrar la relevancia teórica de la composición de las coaliciones, aquí se ilustra la influencia que la dinámica de las coaliciones tiene en la variación interprovincial en la implementación de la LNBN.

En *Chubut* y *Córdoba*, como se dijo, la dinámica de las coaliciones habilitó que la coalición perdedora incorporara ciertos actores específicos y, con ellos, sus recursos, generando un aumento de su capacidad de incidencia. Por lo tanto, la incorporación de nuevos recursos y el consiguiente cambio en el balance de poder entre las coaliciones

permitió, en estos casos, cambiar la trayectoria de la implementación. Esto es, lograr la conversión de la orientación de la implementación hacia una opuesta.

En *Córdoba*, luego de la sanción del OTBN, algunos integrantes de la coalición proteccionista (v.g. actores sociales) buscaron, de manera estratégica, asociarse con algunos actores específicos con el objetivo de modificar la normativa provincial y la forma en que era aplicado el OTBN. Los intentos desplegados permitieron incorporar nuevos actores y valiosos recursos a la coalición, entre ellos, a la directora nacional de bosques y a ONGs de alcance nacional y provincial como Greenpeace y el Foro Ambiental Córdoba. A partir de ese momento, aumentaron los reclamos públicos e institucionales para modificar el OTBN. En efecto, una de las principales acciones en ese momento fue protagonizada por la directora de bosques nacional quien bloqueó el traspaso del Fondo de Bosques a la provincia hasta que se modificasen los artículos del OTBN contrarios a la LNBN. En ese contexto, la asunción de un nuevo gobernador, José Manuel de la Sota (Unión por Córdoba/2011-2015), generó una oportunidad para comenzar a cambiar la trayectoria de la implementación. El gobernador buscó reducir el conflicto social e institucional vinculado con la normativa de OTBN y, para ello, en una muestra de oscilación, encomendó a un nuevo secretario ambiental llegar a un consenso con la Dirección de Bosques nacional. El resultado derivó en una modificación del OTBN que quitó los artículos denunciados por los actores sociales y estatales de la coalición proteccionista. Una vez lograda la modificación normativa y obtenido el acceso a los recursos del Fondo de Bosques nacional, quienes quedaron a cargo de su distribución, por decisión del nuevo secretario, fueron los funcionarios técnicos de la Dirección de Bosques provincial. Estos actores tenían una visión proteccionista sobre el manejo de los bosques, aunque, hasta el momento, no habían tomado decisiones relacionadas con el OTBN. En ese contexto, algunos actores sociales de la coalición proteccionista (ONG provinciales y

el Movimiento Campesino de Córdoba) buscaron vincularse con dichos técnicos para obtener los recursos del Fondo de Bosques. Desde ese momento, estos funcionarios técnicos comenzaron a tender sinergias con algunas organizaciones socioambientales, lo que permitió formular una gran cantidad de proyectos de conservación que quedaron en manos de comunidades campesinas. De ese modo, el organismo de implementación provincial dejó de oscilar entre los intereses de las dos coaliciones y accionó acorde a las visiones e intereses de la coalición proteccionista. Ante ese escenario, los actores económicos y sociales de la coalición productivista intentaron, por un lado, cambiar la manera de distribución del Fondo de Bosques y, por otro lado, modificar nuevamente los estándares del OTBN, aunque sin éxito. En resumen, tras haber conseguido incorporar nuevos actores sociales y a la directora de bosques nacional, el cambio de coalición del organismo de implementación provincial terminó de torcer el balance de poder entre las coaliciones y, por ello, la coalición proteccionista logró prevalecer en la instancia de la aplicación del OTBN, pese a haber resultado perdedora en la primera instancia.

En *Chubut*, la dinámica de las coaliciones también posibilitó cambios en el balance de poder entre ellas. Una vez sancionado el OTBN, la provincia accedió a los recursos económicos del Fondo de Bosques. Sin embargo, el organismo de implementación provincial, integrante de la coalición proteccionista, no contaba con vínculos establecidos con actores sociales que tuvieran presencia en las zonas del interior provincial cubiertas por bosques nativos. Esta limitación de la coalición proteccionista debida a su composición generó un estado de inacción ante la obligación de cumplir con la aplicación los fondos nacionales. En vista de esa situación, un grupo de expertos privados (vinculados con la Asociación de Ingenieros Forestales de Chubut) se relacionaron con algunos grandes y medianos productores ganaderos con el objetivo de postularse para

recibir y distribuir el Fondo de Bosques. Desde ese entonces, los expertos privados pasaron a formar parte de la coalición productivista.

La oportunidad para destrabar el proceso e iniciar con el reparto del Fondo de Bosques sucedió luego de la victoria de Martín Buzzi (PJ/2011-2015) para el cargo de gobernador a fines de 2011. Buzzi, apoyado por su antecesor (Das Neves), designó a un nuevo funcionario a cargo de la aplicación del OTBN, quien se propuso cumplir con el reparto de los fondos con el objetivo de continuar recibiendo los ingresos nacionales. Una vez en el cargo, el nuevo funcionario comenzó a vincularse con los expertos forestales privados para comenzar a distribuir los primeros fondos. Desde ese entonces, las sinergias entre el organismo de implementación provincial, los expertos privados y los productores ganaderos se intensificaron, lo que permitió financiar proyectos encabezados por dichos actores productivos entre 2011 y 2017. En relación con la coalición proteccionista, el cambio de coalición del organismo de implementación la debilitó, ya que quedó compuesta, solamente, por un grupo de expertos (v.g. CIEFAP) y otros actores sociales que no brindaron relevantes recursos para promover proyectos de conservación. De ese modo, el balance de poder fue modificado con el fortalecimiento de la coalición productivista que incorporó, a su composición, al grupo de expertos privados y al organismo de implementación provincial.

En resumen, estos dos casos ilustran la manera en que la propia dinámica de las coaliciones puede llevar a la modificación del balance de poder entre ellas. A su vez, muestran cómo eso se vincula con los cambios en la manera de implementar la LNBN. También, permiten observar que los cambios en las cabezas ejecutivas provinciales tienen injerencia en la manera en que es implementada una política nacional. En *Córdoba*, de la Sota buscó reducir el conflicto social e institucional, modificando algunos artículos del OTBN y, en *Chubut*, Buzzi influyó al nombrar a un nuevo funcionario a cargo de la

Dirección de Bosques y Parques con el objetivo de obtener los recursos del Fondo de Bosques nacional. Aún más relevante, estos casos muestran que el cambio de coalición del organismo de implementación parece ser una condición necesaria para modificar el balance de poder entre las coaliciones y, con ello, para cambiar la trayectoria de la implementación.

Si bien en *Santiago del Estero* y *Tierra del Fuego* el balance de poder entre las coaliciones no fue modificado, aun así, la dinámica de las coaliciones hizo que el proceso de implementación en estos casos tampoco fuera lineal. En Santiago del Estero, las sinergias establecidas entre los organismos de implementación provincial y los grandes y medianos productores agropecuarios y forestales permitieron, por un lado, extender proyectos productivos a una importante cantidad del territorio provincial a través del Fondo de Bosques y, por otro lado, mantener los estándares normativos alejados de la LNBN, pese a las denuncias de algunos actores sociales y estatales. Por su parte, la coalición proteccionista no logró modificar el curso general de acción, aunque incorporó nuevos actores y recursos en el marco de la confrontación que le permitió aumentar su capacidad de incidencia. En esa línea, los actores integrantes de la coalición proteccionista lograron vincularse con el organismo de implementación nacional en 2014 y 2015 cuando la provincia buscó rediseñar el OTBN. Las sinergias establecidas permitieron que se aumentasen, levemente, las áreas rojas en la normativa provincial, aunque no pudieron evitar el desmonte en zonas amarillas (algo prohibido por la LNBN). A su vez, en 2013, la llegada de un nuevo director de bosques más afín a las demandas de las organizaciones campesinas generó que estos actores sociales lograran acceder a recursos del Fondo de Bosques (aproximadamente, el 20% del total en 2017). De ese modo, el cambio en la cabeza de la Dirección de Bosques provincial también fortaleció a

la coalición proteccionista, pese a que esta no logró modificar la dirección general de la implementación.

En *Tierra del Fuego*, el balance de poder también se mantuvo estable y la coalición proteccionista pudo aumentar su capacidad para aplicar el OTBN. En esta instancia, el organismo de implementación provincial, integrante de la coalición proteccionista, buscó y logró relacionarse con actores sociales específicos que contaban con presencia en algunas zonas del interior provincial de difícil acceso con el objetivo de expandir proyectos de conservación en esas partes del territorio. En pocas palabras, las sinergias entre los actores sociales y estatales permitieron financiar, con el Fondo de Bosques, una importante cantidad de proyectos de protección en tierras fiscales y reservas naturales provinciales. Por su parte, los actores de la coalición productivista, a pesar de sus intentos, no lograron aumentar su capacidad de incidencia. Por lo tanto, la dinámica de las coaliciones parece explicar, en este caso, el aumento de fortaleza de la coalición proteccionista.

A modo de cierre, en este apartado, se presentó cómo la resolución de la confrontación de las coaliciones se relaciona con las diferentes respuestas provinciales a la LNBN. En particular, se espera haber mostrado que la composición y la dinámica de las coaliciones explican la incidencia política de estas a lo largo de las dos instancias del proceso de implementación a nivel subnacional. Con el objetivo de destacar la relevancia del argumento de esta tesis, en la sección siguiente, se presenta un análisis de las cuatro provincias en torno a distintas variables que suelen ser utilizadas para explicar la variación a nivel subnacional de la implementación de políticas públicas, en particular, las ambientales.

7.3 Argumentos alternativos sobre la variación interprovincial en la implementación de políticas ambientales nacionales

Con el objetivo de poner en discusión argumentos alternativos al propuesto, en línea con lo discutido en el Capítulo 1, en este apartado se realiza un análisis del sistema político, la estructura económica y las capacidades burocráticas de las provincias bajo estudio.

7.3.1 Sistemas políticos

Aquí se espera poner en cuestión el argumento de que el grado de pluralidad de un sistema político incide en la implementación de una política pública (Bonvecchi 2008; Jones, Datta, y Jones 2009). Para ello, se toman las cuatro provincias estudiadas y se analizan dos dimensiones: el desempeño electoral del partido gobernante, que se mide mediante la distancia entre la primera y la segunda fuerza política en las elecciones a gobernador, y la pluralidad de partidos en la legislatura provincial, que se evalúa a partir del Número Efectivo de Partidos (NEP)⁶⁰. Luego, se comparan los datos presentados con los resultados de la implementación de la LNBN en dichas provincias.

En referencia a estas dimensiones, es posible encontrar grandes diferencias en las provincias bajo análisis desde el retorno de la democracia en 1983 al 2019, como lo muestra el Cuadro N°14.

⁶⁰ El Número Efectivo de Partidos (N.E.P.) es un indicador de fragmentación partidaria que representa el porcentaje de bancas de cada fuerza política en una legislatura (Laakso y Taagepera 1979). De ese modo, a mayor cantidad de partidos políticos representados en una legislatura mayor será la pluralidad del sistema político.

Cuadro N° 14: Nivel de pluralidad del sistema político (de más abierto a menos abierto) en Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego para el período 1983-2019

Provincia (1983-2019)	Diferencia entre la primera y segunda fuerza	Grado de pluralidad en la legislatura (NEP)
Tierra del Fuego	8,41	3,54
Córdoba	12,13	2,34
Chubut	13,21	2,17
Santiago del Estero	35,08	2,08

Fuente: elaboración propia con base en el Atlas Electoral elaborado por Andrés Tow. Disponible en: <https://www.andytow.com/atlas/totalpais/> (último acceso, 20 de junio de 2020).

Tierra del Fuego es la provincia que presenta un mayor grado de competencia partidaria. En esta provincia, la distancia promedio entre el primer candidato y el segundo es de 8,41% y en todas las elecciones se llegó a la instancia de ballottage con excepción de la última (2019). En relación con el ámbito legislativo, nunca un partido logró obtener más del 50% de las bancas de la legislatura unicameral. A su vez, el NEP promedio del período 1983-2019 fue de 3,54, lo que demuestra una gran pluralidad de fuerzas políticas en la legislatura provincial. Las provincias de Córdoba y Chubut se caracterizan por tener un sistema político plural, aunque en menor medida que en Tierra del Fuego. Con respecto a Córdoba, el promedio de la diferencia entre el primer y segundo puesto es de 12,13% para el período 1983-2019. De modo similar, la distancia promedio entre la primera y segunda fuerza política en Chubut es de 13,21%. La similitud entre estas provincias también se observa en los datos del NEP, ya que, en los dos casos, estuvieron representadas, en valores promedio, poco más de 2 fuerzas políticas en la legislatura provincial: Córdoba (2,34), y Chubut (2,17).

A diferencia de Tierra del Fuego, Córdoba, y Chubut, Santiago del Estero presenta un menor grado de competencia partidaria para el acceso a la gobernación y una legislatura menos diversa, por lo tanto, presenta el sistema político menos plural. En esta provincia, el PJ gobernó desde 1983 hasta 2004 cuando un escándalo político en la provincia derivó en una intervención por parte del Estado nacional (Schnyder 2011). El proceso de intervención permitió la llegada al poder de una fuerza política, el Frente

Cívico y Social, que dominó el escenario político desde 2005 hasta la actualidad. En ambos casos se observa un fuerte dominio de los distintos gobernadores que se refleja en la amplia distancia promedio entre la primera y segunda fuerza política (35,08%). A su vez, estas fuerzas políticas también dominaron la legislatura provincial (Ortiz de Rozas 2017), a pesar de tener una cantidad de partidos representados similar a la de las demás jurisdicciones provinciales (2,08). Estos datos pueden estar relacionados a una estrategia de los partidos hegemónicos de sumar partidos menores como aliados y así aumentar el control legislativo.

Como demuestran los datos, Santiago del Estero presenta un sistema político menos plural en comparación con los de Córdoba, Chubut y Tierra del Fuego. Siguiendo el argumento que otorga relevancia a la variable del sistema político subnacional, podría esperarse que la implementación de la LNBN tuviese mayores posibilidades de aplicarse de manera más efectiva en Córdoba, Chubut y Tierra del Fuego. En estos casos, debería esperarse, entre otras cosas, que los diferentes actores que buscaban promover la implementación de la LNBN tuvieran mayores posibilidades para que sus demandas fueran escuchadas por las elites políticas y para formar coaliciones compuestas por actores del estado provincial. Por su parte, podría esperarse el caso negativo en Santiago del Estero. En esta provincia, los actores a favor de la implementación contarían con pocas posibilidades de incidencia debido al control político por parte de la elite gobernante.

Sin embargo, como se observó en los capítulos precedentes, Chubut se adecuó a los estándares nacionales y Córdoba no lo hizo. Por lo tanto, esto muestra que provincias con sistemas políticos semejantes pueden tener resultados disimiles en cuanto a la adecuación normativa. Además, Chubut comparte con Santiago del Estero el hecho de que la

aplicación resultó contraria a lo establecido en la LNBN, a pesar de tener sistemas políticos diferentes.

De esa manera, a la luz de los casos, el sistema político no parece alcanzar para explicar por qué provincias que tienen estructuras políticas similares (Córdoba y Chubut) presentan diferencias en la manera de implementar la LNBN. Entonces, no es posible sacar conclusiones claras sobre el peso explicativo de la variable del sistema político y, por eso, se sostiene que es necesario prestar más atención a la dinámica conflictiva de las coaliciones.

7.3.2 Estructuras económicas

En este apartado, se busca analizar el alcance del argumento que sostiene que una estructura económica centrada en la producción de bienes vinculados con el ecosistema que busca ser regulado imposibilita una adecuada implementación de una política ambiental (Allen 2015). Para analizar las estructuras económicas de las provincias bajo estudio se analizan dos indicadores: la distribución de las exportaciones provinciales entre 2003 y 2019 y la composición del Producto Bruto Geográfico (PBG). Estos indicadores son relevantes porque permiten evaluar cuáles son los sectores (y actores) económicos más importantes para las economías provinciales.

El Cuadro N°15 muestra la composición de las exportaciones provinciales en cinco grandes rubros: productos primarios vinculados con la agricultura, ganadería y silvicultura (PP. A. G. y S.), otros productos primarios (PP: otros), Manufacturas de Origen Primario (MOP), Manufacturas de Origen Industrial (MOI) y Resto. Por su parte el Cuadro N°16 presenta la participación del rubro Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura en el PBG para las cuatro provincias bajo estudio, aunque toma valores de distintos años. Según el argumento presentado, debería esperarse que una provincia que concentra sus exportaciones en PP. A. G. y S. o en manufacturas de origen primario

(MOP) vinculadas a estos productos o en la que el rubro Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura sea importante en la composición del PBG no permita la implementación efectiva de la LNBN. Como se desarrolló en el Capítulo 2 de este trabajo, se entiende que estos rubros son los que ejercen mayor presión sobre los bosques nativos.

Cuadro N°15: Composición de las exportaciones en grandes rubros en Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego para el período 2003-2019

Provincia (2003-2019)	PP (A. G. y S.)	PP: otros	MOP	MOI	Resto
Santiago del Estero	91	1	5	1	2
Córdoba	46	0	34	14	6
Chubut	0	66	5	26	3
Tierra del Fuego	0	59	12	14	15

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo, INDEC.

Cuadro N°16: Participación del rubro Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura en el PBG de Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego

Provincia	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura*
Santiago del Estero (2007)	18,7
Córdoba (2012)	12,6
Chubut (2011)	2,1
Tierra del Fuego (2007)	0,6

Fuente: elaboración propia con base en (Ministerio de Economía de la Nación 2016; 2017; 2018a; 2018b)

* En este análisis no pudo ser incorporado la participación del rubro de manufacturas de origen primario debido a la falta de datos desagregados de las manufacturas totales en los PBG provinciales.

Según los datos presentados, en ambos cuadros es posible agrupar a las provincias en dos grupos. Primero, están aquellas que cuentan con una estructura económica más centrada en productos agropecuarios (primarios y secundarios) que pueden afectar la sostenibilidad de los bosques nativos. Segundo, se encuentran las que no se caracterizan por ese tipo de actividades.

El primer grupo de provincias está integrado por Santiago del Estero y Córdoba, mientras que el segundo lo componen Chubut y Tierra del Fuego. Con respecto a las exportaciones (Cuadro N°15), las primeras provincias tienen en común que los sectores agropecuarios y silvícolas (tanto primario como secundario) explican la mayor parte de sus exportaciones. Entre estas, el 91% del total de las exportaciones de Santiago del

Esteros se explican por PP. A. G. y S., principalmente por los rubros de cereales, semillas y frutos oleaginosos (77%), hortalizas y legumbres (8%), fibra de algodón (5%) y carnes y derivados (1%). A su vez, el 67% de las exportaciones de Córdoba están vinculadas con PP. A. G. y S y MOP que están relacionadas con dichos productos primarios. De manera desagregada, el 45% del total de las exportaciones corresponden a los rubros cereales, semillas y frutos oleaginosos (41%), carnes y derivados (1%) y hortalizas, legumbres y frutas (3%). El 21% restante de las exportaciones mencionadas corresponden al rubro de lácteos (10%) y a grasas y aceites (11%). Por su parte, las provincias de Chubut y Tierra del Fuego comparten la ausencia de exportaciones en el rubro P.P. A.G. y S. A su vez, en Chubut solo el 5% de sus exportaciones están vinculadas con MOP, mientras que en Tierra del Fuego ese rubro representa el 12%.

En relación con los datos del PBG (Cuadro N°16), las provincias que integran el primer grupo (Santiago del Estero y Córdoba) tienen en común que cuentan con una importante participación de actividades agropecuarias y silvícolas en su composición productiva. Este gran rubro aporta el 18,7% en Santiago del Estero y el 12,6% en Córdoba. Por otro lado, Chubut y Tierra del Fuego se diferencian de las otras provincias por no contar con sectores de relevancia económica en el rubro agricultura, ganadería, caza y silvicultura. En Chubut, estos sectores aportan un 2,1%, mientras que, en Tierra del Fuego, representan tan solo un 0,6%.

Como ilustran los datos de exportaciones y de la composición del PBG, Santiago del Estero y Córdoba presentan estructuras económicas más centradas en la producción agropecuaria y forestal que las de Chubut y Tierra del Fuego. Siguiendo el argumento sobre la importancia de la estructura económica, podría esperarse que la implementación de la LNBN tenga mayores probabilidades de implementarse de manera efectiva en Chubut y Tierra del Fuego y que tenga menor suerte en Santiago del Estero y Córdoba.

Sin embargo, como se demostró a lo largo de esta tesis, estos resultados se observan parcialmente, ya que Santiago del Estero, efectivamente, tuvo resultados contrarios a los esperados en la LNBN y Tierra del Fuego se ajustó a los estándares ambientales nacionales. Sin embargo, esta literatura no alcanza a explicar los casos intermedios. Chubut tuvo una aplicación contraria a lo planteado en los estándares de la LNBN y en su normativa de adecuación, a pesar de tener una estructura económica que no amenaza la sostenibilidad de sus bosques nativos. De manera similar, Córdoba tuvo una aplicación que se acerca a lo establecido en los estándares nacionales pese a contar con una estructura económica en la que los productos agropecuarios son relevantes.

7.3.3 Capacidades burocráticas

Aquí se busca analizar el argumento que sostiene que la implementación de una política pública tiene éxito cuando las capacidades burocráticas provinciales están más desarrolladas. Para analizar las capacidades burocráticas se tienen en cuenta tres indicadores: la ubicación del organismo provincial encargado de la implementación en la estructura burocrática subnacional (Alcañiz y Gutiérrez 2020), la cantidad de personal de este organismo (Bonvecchi 2008; Luna y Soifer 2017; Isuani 2019) y, por último, la cantidad de delegaciones que la oficina central del organismo de implementación tiene en el interior provincial. Este último indicador es importante porque un organismo descentralizado podría tener mayores posibilidades para acceder a zonas con bosques nativos alejadas de los centros provinciales. Teniendo en cuenta la dificultad para el acceso a estos datos a lo largo del tiempo, se tuvo en cuenta dos momentos que coinciden con las dos instancias del proceso de implementación. El primero fue el año en que se sancionó el OTBN (2009 para Santiago del Estero, 2010 para Córdoba y Chubut y 2012 para Tierra del Fuego) y el segundo fue 2019 dado que es el año de cierre de esta tesis. Los datos están resumidos en el Cuadro N°17.

Cuadro N°17: Composición de las capacidades burocráticas provinciales en dos momentos: el año de sanción del OTBN y 2019

Provincia	Ubicación en el organigrama provincial del organismo encargado de la implementación		Cantidad de personal		Delegaciones en el interior
	Año sanción OTBN	2019	Año sanción OTBN	2019	
Chubut	Dirección (2010)	Secretaría	100	372	9
Santiago del Estero	Dirección (2009)	Dirección	50	250	0
Tierra del Fuego	Dirección (2012)	Dirección	25	23	0
Córdoba	Dirección (2010)	Dirección	7	11	0

Fuente: elaboración propia con base en información brindada por distintos entrevistados

Según los datos presentados, es posible agrupar a las provincias en dos grupos. Por un lado, se encuentran aquellas que cuentan con capacidades burocráticas más desarrolladas (Chubut y Santiago del Estero) y las que tienen menos recursos para afrontar los objetivos establecidos en la normativa nacional y provincial (Tierra del Fuego y Córdoba). Por un lado, Chubut cuenta con importantes capacidades, ya que el organismo provincial encargado de la implementación está ubicado en un lugar relevante del organigrama provincial, por lo que podría esperarse, por ejemplo, que cuenten con un presupuesto importante en términos financieros. Como se desarrolló en el Capítulo 5, en Chubut el organismo de implementación provincial fue ascendiendo en importancia en el organigrama, ya que en 2010 era una dirección dentro del ministerio de producción y en 2019 logró ascender a una secretaría dependiente de la jefatura de gabinete provincial. Si se tiene en cuenta la cantidad de personal, esta provincia fue la que mejor dotada de recursos humanos estuvo en los momentos analizados. En 2010, cuando se sancionó su OTBN, esta provincia contaba con, aproximadamente, 100 funcionarios y, en 2019, con más de 350. Adicionalmente, Chubut podría estar bien preparada en términos de

penetración territorial al contar con 9 delegaciones en zonas con bosques nativos y una oficina central⁶¹.

Santiago del Estero se encuentra en el segundo lugar de las provincias consideradas, ya que pudo evidenciarse un aumento en la cantidad de personal de 50 funcionarios en 2009 a, aproximadamente, 250 en 2019. Sin embargo, a diferencia de Chubut, esta provincia no cuenta con delegaciones, pese a la gran cantidad de bosques nativos que posee y, comparativamente, en todo el período de análisis el organismo de implementación fue una dirección, esto es, una agencia de menor jerarquía que en Chubut. Por último, Córdoba y Tierra del Fuego⁶² son las provincias que menor cantidad de recursos burocráticos tuvieron, ya que, durante todo el período, los organismos no pasaron de una dirección con poco personal (Tierra del Fuego entre 23 y 25 funcionarios y Córdoba entre 7 y 11) y sin delegaciones en su interior.

En resumen, los datos muestran que Chubut y, en menor medida, Santiago del Estero cuentan con capacidades burocráticas desarrolladas que podrían contribuir a implementar la LNBN de una manera exitosa. Sin embargo, los resultados evidenciados en los capítulos precedentes muestran que estas dos provincias tuvieron una aplicación contraria a lo esperado en los objetivos nacionales. Además, Santiago del Estero sancionó un OTBN que se alejó de lo establecido a nivel nacional. A su vez, los datos del Cuadro N°17 exponen que Tierra del Fuego y Córdoba contaron con menos capacidades burocráticas y, pese a ello, ambas tuvieron buenos resultados en cuanto a la aplicación de la LNBN.

⁶¹ A su vez, la oficina central se encuentra en el municipio de Esquel que está en una parte del territorio provincial que cuenta con bosques nativos.

⁶² Es necesario remarcar que Tierra del Fuego cuenta con una extensión territorial menor que las demás provincias y con poca cantidad de municipios, solamente tres. Para más información, ver Capítulo 3.

A modo de cierre, sin desconocer la relevancia teórica del sistema político, la estructura económica y las capacidades burocráticas, en este apartado se mostró que el análisis de los datos de estas tres variables no basta para explicar la variación interprovincial de la implementación de las LNBN en las provincias estudiadas. Por lo tanto, en línea con lo analizado en los primeros dos apartados de este capítulo y a lo largo de esta tesis, resulta necesario detenerse en el estudio de la composición, dinámica y confrontación de las coaliciones para entender por qué las provincias implementan de manera diferente la LNBN.

Conclusión

Para concluir, esta tesis cierra con los principales aportes que ayudan a comprender por qué las unidades subnacionales implementan de manera diferente las políticas ambientales definidas en el nivel nacional de gobierno. El primer aporte consiste en comprender que la variación interprovincial con respecto al objeto de estudio de esta tesis se relaciona con el resultado de la confrontación entre dos coaliciones (proteccionista y productivista). Por lo tanto, esta tesis muestra que los resultados disimiles a nivel subnacional no parecen depender de factores puramente estructurales (v.g. estructura económica o política), institucionales (v.g. las capacidades burocráticas) o de las acciones individuales de los actores. En los capítulos precedentes, se mostró cómo la resolución del conflicto entre las coaliciones se expresó en la forma en que las distintas provincias ajustaron sus normativas a la LNBN y en cómo las aplicaron.

El segundo aporte consiste en destacar la importancia de la composición de las coaliciones y su dinámica de funcionamiento para explicar la incidencia política de éstas. La composición hace referencia al conjunto unificado de actores que posee una coalición y a los recursos con los que cuentan para lograr sus objetivos mientras que la dinámica está caracterizada por la búsqueda de incorporar nuevos actores y recursos a lo largo del proceso de implementación. El desarrollo de los casos y el capítulo comparado (Capítulo 7) mostraron que, una vez conformada, la coalición que contó con una mayor heterogeneidad de recursos en el marco de la implementación de la LNBN fue la que logró incidir tanto en la instancia de la adecuación del OTBN a los estándares nacionales como en su aplicación.

Más en detalle, la mayor adecuación a los estándares nacionales sucedió cuando la coalición proteccionista estuvo compuesta por una diversidad de recursos superior a la

productivista (Tierra del Fuego y Chubut). Contrariamente, la reducción de los estándares nacionales en los OTBN ocurrió cuando la coalición productivista contó una heterogeneidad de recursos mayor (Santiago del Estero y Córdoba). De igual modo, una aplicación acorde a lo establecido en la LNBN se dio cuando la coalición proteccionista contó con mayores recursos producto de su composición (Tierra del Fuego y Córdoba) y el caso contrario sucedió en el momento en que la coalición productivista logró prevalecer debido a la heterogeneidad de recursos dada por su composición (Santiago del Estero y Chubut).

Sin embargo, la composición de las coaliciones y, por lo tanto, los recursos que estas tuvieron no fueron estables a lo largo del tiempo. Este hallazgo es significativo y permite echar luz sobre la dinámica cambiante de las coaliciones, algo no observado en detalle por la literatura especializada sobre este tipo particular de acción colectiva. De hecho, en todos los casos de esta tesis, pudo notarse que las coaliciones tuvieron cambios en su composición a lo largo del período y que esto influyó tanto en su capacidad de incidencia como en los resultados de la implementación de la LNBN. En otras palabras, las coaliciones que pudieron aumentar su influencia política a lo largo del proceso de implementación fueron aquellas que incorporaron ciertos actores que, a su vez, aportaron nuevos recursos.

La dinámica de las coaliciones tiene suma relevancia en el proceso de implementación de la política ambiental dado que, en algunos casos, permitió cambiar totalmente la trayectoria de la implementación (Chubut y Córdoba). Esto sucedió cuando la coalición que no logró prevalecer en la definición de los estándares provinciales incorporó nuevos actores (y recursos) a su composición y la coalición contraria, que había prevalecido en la primera instancia de la implementación, no lo hizo o sufrió la pérdida de alguno de ellos. En otros casos, la coalición que aumentó su capacidad de incidencia

en la instancia de la aplicación del OTBN producto de la incorporación de actores estratégicos fue la coalición que prevaleció en la instancia de la adecuación normativa (Tierra del Fuego) y, por ello, lo continuó haciendo en la aplicación del OTBN. También sucedió que, pese a incorporar nuevos actores con recursos importantes, la coalición perdedora en la instancia de la adecuación normativa no pudo torcer el resultado debido a que la coalición predominante continuó compuesta por una mayor heterogeneidad de recursos (Santiago del Estero).

En resumen, la corroboración del argumento establecido en el Capítulo 1 genera aportes relevantes para los trabajos centrados en un enfoque de agencia. En primer lugar, a diferencia de los enfoques que explican la variación interprovincial a partir de variables más estáticas (estructurales e institucionales) (v.g. Allen 2015; Luna y Soifer 2017; Steurer, Clar, y Casado-Asensio 2019), este trabajo mostró que el proceso de implementación de una política nacional en diferentes provincias es dinámico y complejo. Dicha complejidad está vinculada con la gran cantidad de actores que buscan incidir a lo largo del proceso de implementación y con las estrategias que éstos llevan a cabo para materializar sus visiones e intereses en la política en cuestión. De hecho, como se mostró en esta tesis, la propia dinámica del proceso de implementación conlleva que los resultados de la implementación no sean únicos ni lineales.

En segundo lugar, dentro del enfoque de agencia, en contraste con los estudios que puntualizan en la generación de vínculos sinérgicos entre actores estatales y sociales para promover la implementación de una política pública a nivel subnacional (Hochstetler y Keck 2007; McAllister 2008; Amengual 2016), se mostró que lo que explica la variación interprovincial es la resolución de un conflicto entre dos coaliciones contrapuestas. De ese modo, las sinergias estado-sociedad permiten tanto la formación de coaliciones como el conflicto entre ellas. En línea con esto último, se mostró que la resolución de la

confrontación influye en la respuesta provincial ante la implementación de la LNBN. Por último, con el argumento centrado en la composición y dinámica de las coaliciones se espera haber contribuido a la literatura sobre la incidencia política de coaliciones, la cual suele centrarse en el análisis numérico de quienes la componen, en las acciones individuales de sus integrantes y en espacios temporales delimitados.

Un tercer aporte de esta tesis reside en destacar la centralidad que presentan algunos de los actores que integran las coaliciones. En particular, se hace referencia al rol de los organismos de implementación provincial y a su capacidad de incidencia. En el desarrollo de los capítulos previos se ilustró la relevancia de estos actores en las dos instancias del proceso de implementación. La importancia de estos actores reside en el tipo de recursos que presentan y en el uso estratégico de los mismos. En mayor detalle, al tener la competencia para tomar decisiones que afectan de manera directa al proceso de implementación en una determinada jurisdicción, estos funcionarios tienen la posibilidad de establecer los lineamientos iniciales de ese proceso. A su vez, pueden decidir con qué otros actores estatales y no estatales vincularse para potenciar sus recursos y llevar adelante la implementación (sea proteccionista o productivista) de la política a lo largo del territorio. Dada su centralidad, el análisis de los resultados de las dos instancias del proceso de implementación en cada una de las provincias muestra que la participación de los funcionarios provinciales encargados de la implementación parece ser una condición necesaria para que una coalición pueda incidir. Teniendo en cuenta estos resultados, para explicar los resultados disímiles de la implementación de las políticas ambientales nacionales a nivel subnacional, es importante considerar a estos funcionarios como actores con capacidad estratégica que buscan establecer vínculos con actores sociales y económicos y formar coaliciones con el objetivo de incidir políticamente.

Un cuarto aporte de esta tesis se centra en las acciones de los gobernadores en lo relativo a la implementación de políticas ambientales. Como punto de partida, se concuerda con cierta parte de la literatura (Ames y Keck 1997; Gutiérrez 2018b; Fernández Milmanda y Garay 2019) que sostiene que los gobernadores no suelen tener una posición definitiva sobre la manera en que debe ser implementada una política ambiental. El desarrollo de los casos mostró que, dada la baja relevancia de la cuestión ambiental en las agendas políticas provinciales, las tomas de decisiones de estos actores expresan la incidencia política de la coalición prevaleciente. De ese modo, se mostró que cuando la coalición proteccionista prevaleció en la confrontación, las decisiones de los gobernadores avalaron dicha posición. Por el contrario, cuando la coalición productivista se impuso sobre su contraparte, las decisiones de los gobernadores expresaron las visiones e intereses de esos actores. En ambos casos, las cabezas ejecutivas provinciales no intervienen directamente. A su vez, debido a la dinámica del conflicto entre las coaliciones, los gobernadores pueden tener una acción oscilante cuando el balance de poder entre ellas se modifica (Chubut, Córdoba) o cuando desean evitar la expansión del conflicto en la opinión pública (Tierra del Fuego, Córdoba).

Un quinto aporte de los capítulos previos está relacionado con el efecto que pueden tener ciertos eventos externos al proceso de implementación de la política ambiental en la dinámica de confrontación de las coaliciones. En algunos casos, pudo notarse que el aumento de la capacidad de incidencia de una coalición fue posible por la forma en que algunos de sus miembros aprovecharon ciertas ventanas de oportunidad ajenas al proceso de implementación. Esto pudo notarse, por ejemplo, con los incendios forestales de Tierra del Fuego entre 2011 y 2012 que permitieron fortalecer a la coalición proteccionista. A diferencia de Tierra del Fuego, el caso de Chubut también fue interesante para mostrar que es indispensable que los actores puedan aprovechar esos momentos críticos para

aumentar su capacidad de incidencia. En esa provincia también se desataron grandes incendios en 2014-2015 que generaron una presión social inicial para modificar el rumbo productivista de la aplicación del OTBN. Sin embargo, una vez que los incendios perdieron centralidad pública, los actores proteccionistas no resultaron fortalecidos. De ese modo, la ventana de oportunidad no pudo ser aprovechada y la coalición productivista continuó prevaleciendo en la confrontación.

Un sexto aporte de la tesis es conceptual y metodológico y refiere a la definición y medición del concepto de implementación de políticas nacionales en contextos multinivel. Aquí se propuso que la implementación de las políticas ambientales en este tipo de sistemas políticos específicos cuenta con dos instancias: la de la adecuación normativa y la de su aplicación y que su interacción da lugar a una tipología compuesta por cuatro escenarios teóricos (implementación efectiva, brecha de implementación, implementación desordenada y carrera hacia abajo). Con la elaboración de la tipología, este trabajo buscó diferenciarse de aquellos que analizan la implementación en términos de grados o niveles (v.g. mayor o menor) con el objetivo de captar de manera más exhaustiva la variación política a nivel subnacional.

Más allá de estos aportes y a modo de cierre, el desarrollo de los casos plasmó la relevancia del argumento centrado en la composición y la dinámica de las coaliciones para explicar la variación en la implementación de las políticas ambientales en contextos multinivel. La corroboración del argumento permite abrir, al menos, dos líneas de investigación.

En primer lugar, se puede poner a prueba el argumento en un mayor número de casos provinciales en Argentina con el objetivo de aumentar el potencial explicativo y establecer mayores generalizaciones. De manera similar, puede realizarse un análisis comparativo a nivel subnacional de la implementación de la LNBN con otras leyes

ambientales nacionales en Argentina como, por ejemplo, la Ley Nacional de Glaciares (N°26.639/10) sancionada en 2010. Se esperaría que aquí también se conformasen coaliciones contrapuestas en las distintas provincias con el objetivo de incidir en la manera que es implementada la normativa ambiental nacional. A su vez, podría testearse el marco teórico de esta tesis en otras áreas de política pública para identificar si la confrontación de las coaliciones es tan marcada y tiene el mismo efecto que en el área ambiental.

En segundo lugar, se podría poner a prueba el argumento en una comparación de la implementación de leyes nacionales de protección de bosques a nivel subnacional en otros países de América Latina que presenten un sistema de gobierno federal o descentralizado, como Brasil o México. En estos casos, también se esperaría una variación en la manera en que las unidades subnacionales responden ante la obligación de implementar políticas definidas en los niveles superiores de gobierno. Esta comparación podría permitir poner a prueba de una manera más exhaustiva el argumento sobre la composición y dinámica de las coaliciones vis-a-vis las variaciones institucionales, políticas y estructurales de esos países y sus unidades subnacionales. Mientras tanto, se espera haber demostrado que el enfoque de la agencia permite entender mejor fenómenos como el aquí estudiado y que la composición y dinámica de las coaliciones importan a la hora de explicar la variación interprovincial de la implementación de políticas ambientales nacionales como la LNBN.

Bibliografía

- Abers, Rebecca, y Margaret E. Keck. 2009. "Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy". *Politics & Society* 37 (2): 289-314. <https://doi.org/10.1177/0032329209334003>.
- . 2013. *Practical Authority. Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Acuña, Carlos H., y Mariana Chudnovsky. 2013. "Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". En *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, editado por Carlos H. Acuña (19-67). Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Aguiar, Sebastián, Matías E. Mastrangelo, María A. García Collazo, Gonzalo H. Camba Sans, Clara E. Mosso, Lucía Ciuffoli, Mariana Schmidt, et al. 2018. "¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción? Revisar su pasado para discutir su futuro". *Ecología Austral* 28 (2): 400-417. <https://doi.org/10.25260/EA.18.28.2.0.677>.
- Alcañiz, Isabella, y Ricardo A. Gutiérrez. 2020. "Between the Global Commodity Boom and Subnational State Capacities: Payment for Environmental Services to Fight Deforestation in Argentina". *Global Environmental Politics* 20 (1): 38-59. https://doi.org/10.1162/glep_a_00535.
- Alcañiz, Isabella, y Ricardo A. Gutiérrez. 2022. *The Distributive Politics of Environmental Protection in Latin America and the Caribbean*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allen, Benjamin. 2015. "Protecting Nature in Federal Systems: States, Private Interests, and Conservation Units in Brazil". PhD in Philosophy in Political Science, Berkeley: University of California.
- Amengual, Matthew. 2013. "Pollution in the Garden of the Argentine Republic: Building State Capacity to Escape from Chaotic Regulation". *Politics & Society* 41 (4): 527-60. <https://doi.org/10.1177/0032329213507551>.
- . 2016. *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. New York: Cambridge University Press.
- Amengual, Matthew, y Eduardo Dargent. 2020. "The Social Determinants of Enforcement: Integrating Politics with Limited State Capacity". En *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, editado por Daniel M. Brinks, Steven Levitsky, y María Victoria Murillo (161-82). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608.007>.
- Ames, Barry, y Margaret E. Keck. 1997. "The Politics of Sustainable Development: Environmental Policy Making in Four Brazilian States". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39 (4): 1-40.
- Andersson, Krister P., Clark C. Gibson, y Fabrice Lehoucq. 2006. "Municipal Politics and Forest Governance: Comparative Analysis of Decentralization in Bolivia and Guatemala". *World Development* 34 (3): 576-95.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras, y Mariano Tommasi. 2014. "The Politics of Federalism in Argentina and Its Implications for Governance and Accountability". *World Development* 53: 26-45. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.004>.
- Baraybar Hidalgo, Viviana, y Eduardo Dargent. 2020. "State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004–2018): The Politics of State Action (and Inaction)". *Studies in Comparative International Development*, 55: (516–37). <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09314-5>.
- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.

- Barnes, Clare, Frank van Laerhoven, y Peter P.J. Driessen. 2016. "Advocating for Change? How a Civil Society-Led Coalition Influences the Implementation of the Forest Rights Act in India". *World Development* 84: 162-75. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.03.013>.
- Behrend, Jacqueline, y Matías Bianchi. 2017. "Estructura económica y política subnacional en Argentina". *Caderno CRH* 30 (80): 217-35. <https://doi.org/10.1590/s0103-49792017000200002>.
- Behrend, Jacqueline, y Laurence Whitehead. 2016. "The Struggle for Subnational Democracy". *Journal of Democracy* 27 (2): 155-69. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0023>.
- Bendini, Mónica, Pedro Tsakoumagkos, y Pablo Nogues. 2005. "Los crianceros trashumantes en Neuquén". En *Crianceros y chacareros en la Patagonia*, editado por Mónica Bendini y Carlos Alemany (23-40). Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- Bolleyer, Nicole. 2009. *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press.
- Bonvecchi, Alejandro. 2008. "Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada". *Desarrollo Económico* 48 (190/191): 307-39.
- Börner, Jan, Sven Wunder, Sheila Wertz-Kanounnikoff, Glenn Hyman, y Nathália Nascimento. 2014. "Forest Law Enforcement in the Brazilian Amazon: Costs and Income Effects". *Global Environmental Change* 29: 294-305. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.04.021>.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky, y M. Victoria Murillo. 2020a. "The Political Origins of Institutional Weakness". En *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, editado por Daniel M. Brinks, Steven Levitsky, y M. Victoria Murillo (1-40). Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky, y Maria Victoria Murillo. 2019. *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108772211>.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky, y María Victoria Murillo. 2020b. "Conclusion". En *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, editado por Daniel M. Brinks, Steven Levitsky, y María Victoria Murillo, (277-98). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608.012>.
- Bull, Benedicte. 2016. "Elites, Classes and Environmental Governance. Conceptual and Theoretical Challenge". En *Environmental Politics in Latin America: Elite Dynamics, the Left Tide and Sustainable Development*, editado por Benedicte Bull y Mariel Aguilar-Støen, (15-30). New York: Routledge.
- Bull, Benedicte, y Mariel Aguilar-Støen (eds). 2016. *Environmental Politics in Latin America: Elite Dynamics, the Left Tide and Sustainable Development*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315764276>.
- Bullock, Ryan, y Maureen G. Reed. 2020. "Local Impacts of Federal Forest Policy Changes on Canadian Model Forests: An Institutional Capacity Perspective". *Environmental Policy and Governance* 30 (2): 99-111. <https://doi.org/10.1002/eet.1873>.
- Cáceres, Daniel M. 2015. "Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina: Accumulation by Dispossession and Agribusiness in Argentina". *Journal of Agrarian Change* 15 (1): 116-47. <https://doi.org/10.1111/joac.12057>.

- Calvo, Ernesto, y Andrés Tow. 2009. "Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino". *Desarrollo Económico* 49 (195): 451-77.
- Cao, Horacio, Maximiliano Rey, y Valeria Serafinoff. 2016. "Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 27: 67-99. <https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6164>.
- Casalderrey Zapata, Constanza, y Alma M. Tozzini. 2020. "De contar árboles a pintar su ubicación. Gubernamentalidad y aplicación de la Ley 26331 de Bosques Nativos en Patagonia". *Tabula Rasa* 1 (34): 131-53. <https://doi.org/10.25058/20112742.n34.07>.
- Ceddia, Graziano, Sara Frey, Carla Inguaggiato, y Maurice Tschopp. 2022. "Talking about Trees: The Territorial Classification of Native Forests in the Argentinian Chaco". *Environmental Research Letters* 17 (2): 025012. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac4656>.
- Christel, Lucas G. 2020. "Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas. Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)". *Política y Gobierno* 27 (1): 3-27.
- Christel, Lucas G., y Ricardo A. Gutiérrez. 2017. "Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina". *The Journal of Environment & Development* 26 (3): 322-47. <https://doi.org/10.1177/1070496517701248>.
- Christel, Lucas, y Daniel Torunczyk. 2017. "Sovereignities in Conflict: Socio-Environmental Mobilization and the Glaciers Law in Argentina". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104: 47-68. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10212>.
- Collier, David, Jody LaPorte, y Jason Seawright. 2012. "Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor". *Political Research Quarterly* 65 (1): 217-32. <https://doi.org/10.1177/1065912912437162>.
- Culpepper, Pepper D., y Raphael Reinke. 2014. "Structural Power and Bank Bailouts in the United Kingdom and the United States". *Politics & Society* 42 (4): 427-54. <https://doi.org/10.1177/0032329214547342>.
- Dargent, Eduardo. 2014. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. New York: Cambridge University Press.
- Dargent, Eduardo, y Madai Urteaga. 2016. "Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)". *Revista de ciencia política (Santiago)* 36 (3): 655-77. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000300003>.
- De Castro, Fabio, Barbara Hogenboom, y Michiel Baud, eds. 2016. *Environmental Governance in Latin America*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- De Leon, Peter. 1997. "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". *Gestión y Política Pública* 6 (1): 5-17.
- Delamata, Gabriela. 2013. "Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de "sustentabilidad fuerte" en el sector extractivista megaminero". *Entramados y perspectivas* 3 (3): 55-90.
- Diani, Mario. 2012. "Modes of Coordination of Collective Action: What Actors in Policy-Making?" En *Network in Social Policy Problems*, editado por Balázs Vedres y Marco Scotti, (103-23). Cambridge: Cambridge University Press.

- . 2015. “Revisando el concepto de movimiento social”. *ENCRUCIJADAS. Revista Crítica de Ciencias Sociales* 9: 1-16.
- Diani, Mario, y Ivano Bison. 2010. “Organizações, Coalizões e Movimentos”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 3: 219-50.
- Downs, Anthony. 1996. “El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología”. En *Problemas públicos y agendas de gobierno*, editado por Luis F. Aguilar. México D.F.: Porrúa.
- Elliott, Chris, y Rodolphe Schlaepfer. 2001. “Understanding Forest Certification Using the Advocacy Coalition Framework”. *Forest Policy and Economics* 2: 257-66. [https://doi.org/10.1016/S1389-9341\(01\)00043-0](https://doi.org/10.1016/S1389-9341(01)00043-0).
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton Paperbacks. New York: Princeton University Press.
- Fairfield, Tasha. 2010. “Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina”. *Latin American Politics and Society* 52 (2): 37-71. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2010.00081.x>.
- . 2015. “Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America”. *Business and Politics* 17 (3): 411-41. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>.
- Falleti, Tulia G. 2006. “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”. *Desarrollo Económico* 46 (183): 317-52. <https://doi.org/10.2307/4151121>.
- . 2013. “Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada”. En *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, de Tulia G. Falleti, Lucas González, y Martín Lardone, (13-23). Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Fehlenberg, Verena, Matthias Baumann, Nestor I. Gasparri, María Piquer-Rodríguez, Gregorio Gavier-Pizarro, y Tobias Kuemmerle. 2017. “The Role of Soybean Production as an Underlying Driver of Deforestation in the South American Chaco”. *Global Environmental Change* 45: 24-34.
- Fenger, Menno, y Pieter-Jan Klok. 2001. “Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework”. *Policy Sciences*, 34: 157-70.
- Fernández Milmanda, Belén, y Candelaria Garay. 2019. “Subnational Variation in Forest Protection in the Argentine Chaco”. *World Development* 118: 79-90. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>.
- . 2020a. “The Multilevel Politics of Enforcement: Environmental Institutions in Argentina”. *Politics & Society* 48 (1): 3-26. <https://doi.org/10.1177/0032329219894074>.
- . 2020b. “A Multilevel Approach to Enforcement: Forest Protection in the Argentine Chaco”. En *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, editado por Daniel M. Brinks, Steven Levitsky, y María Victoria Murillo, (183-207). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608.008>.
- Figuroa, Lucas M. 2017. “¿Estándares federales alterados? Análisis comparativo de la implementación de la Ley de Bosques en las provincias argentinas (2007-2015)”. *Sociedad y Ambiente* 5 (13): 105-28.
- . 2018. “Suben y bajan... Análisis de la adecuación normativa de las provincias argentinas a la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331/07)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 76: 4-31.

- Figuroa, Lucas M. 2019. "Coordinación intergubernamental en políticas ambientales: La Ley de Bosques Nativos en las regiones forestales: Parque Chaqueño y Bosque Andino-Patagónico (2008-2012)". *DAAPGE* 19 (33): 7-30.
- Figuroa, Lucas M. 2020. "Luchemos por el bosque. Coaliciones Estado-sociedad en torno al proceso de formulación de la Ley de Bosques en Argentina (2002-2009)". *POSTData* 25 (1): 137-61.
- . 2021. "Entre la economía y la política, factores que activan coaliciones. Aportes teóricos a la luz de la adecuación e implementación de una política ambiental nacional en tres provincias argentinas (2008-2019)". *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 60: 251-75. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n60a11>.
- Figuroa, Lucas M., y Ricardo A. Gutiérrez. 2018. "Enfrentados por el ambiente. Incidencia de las coaliciones sociedad-Estado en la protección de bosques nativos". En *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*, editado por Ricardo A Gutiérrez, (103-66). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- . 2022. "La acción de los expertos en contexto: La aplicación de la política de protección de bosques nativos en cuatro provincias argentinas". *Gestión y Política Pública* 31 (1): 99-126. <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v31i1.1014>.
- Fioramonti, Lorenzo, y Volkhart Finn Heinrich. 2007. *How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe*. New York: CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation. <http://www.ssrn.com/abstract=2100418>.
- Flamand, Laura. 2006. "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicano". *Política y Gobierno* 13 (2): 315-79.
- Freytes, Carlos, y Juan O'Farrell. 2017. "Conflictos distributivos en la agricultura de exportación en la Argentina reciente (2003-2015)". *Desarrollo Económico* 57 (221): 181-96.
- Gabay, Mónica. 2018. "Apuntes sobre el sistema normativo argentino". En *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*, editado por Ricardo A Gutiérrez, (57-102). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- García Collazo, María Agustina, Amalia Panizza, y José María Paruelo. 2013. "Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino". *Ecología Austral* 23 (2): 97-107. <https://doi.org/10.25260/EA.13.23.2.0.1165>.
- García-Chevesich, Pablo A, Daniel G Neary, David F Scott, Richard G Benyon, y Teresa Reyna. 2017. *Forest Management and the Impact on Water Resources: A Review of 13 Countries*. Technical document 37. Montevideo: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarc_def_0000247902&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_upload_ea6ba74e-6dc5-4d0c-93b2-34a90a1d36fd%3F_%3D247902eng.pdf&locale=es&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000247902/PDF/247902eng.pdf#%5B%7B%22num%22%3A73%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C0%2C842%2Cnull%5D.
- Gautreau, Pierre, Lorenzo Langbehn, y Laure-Elise Ruoso. 2014. "Movilización de información en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina." III Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía. 7 al 9 de mayo.

- Provincia de Buenos Aires. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Gençay, Gökçe, y Anil Mercimek. 2019. "Public Consciousness and Influence of Law on Forest Crimes: Insights from Kastamonu, Turkey". *Forest Policy and Economics* 106: 101978. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.101978>.
- George, Alexander L, y Andrew Bennett. 2005. "Case Studies and Theory Development". En *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. "What is a Case Study Good For? Case Study versus Large-N Cross-Case Analysis". En *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward. 2005. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries". *World Politics*, 58: 101-31. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0018>.
- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada, y Richard Snyder. 2019. "Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions". En *Inside Countries. Subnational Research in Comparative Politics*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384.001>.
- Godoy, Mariana. 2009. "Recordar/narrar el juarismo. La Intervención Federal a Santiago del Estero de abril de 2004". *Trabajo y Sociedad* 13 (12): 1-19.
- Goertz, Gary. 2017. "Case Studies, Scope, and Generalization". En *Multimethod Research, Causal Mechanisms and Case Studies. An Integrated Approach*, (217-44). Princeton: Princeton University Press.
- Grau, H. Ricardo, Ricardo Torres, N. Ignacio Gasparri, Pedro G. Blending, Sofía Marinaro, y Leandro Macchi. 2015. "Natural Grasslands in the Chaco. A Neglected Ecosystem under Threat by Agriculture Expansion and Forest-Oriented Conservation Policies". *Journal of Arid Environments*, 123: 40-46. <https://doi.org/10.1016/j.jaridenv.2014.12.006>.
- Grin, Eduardo José, Alex Bruno do Nascimento, Fernando Luiz Abrucio, y Antônio Sérgio Fernandes. 2018. "Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* 23 (76):312-36. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>.
- Gudynas, Eduardo. 2016. "Beyond Varieties of Development: Disputes and Alternatives". *Third World Quarterly* 37 (4): 721-32. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1126504>.
- Gupta, Divya, y Tomas M Koontz. 2019. "Working Together? Synergies in Government and NGO Roles for Community Forestry in the Indian Himalayas". *World Development* 114: 326-40. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.09.016>.
- Gupta, Kuhika. 2014. "A Comparative Policy Analysis of Coalition Strategies: Case Studies of Nuclear Energy and Forest Management in India". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16 (4): 356-72. <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.886812>.
- Gutiérrez, Ricardo A. 2010. "When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (1): 59-88. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01467.x>.
- Gutiérrez, Ricardo A. 2017. "La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)". *Revista SAAP* 11 (2): 283-312.

- Gutiérrez, Ricardo A. 2018a. *Construir el ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Gutiérrez, Ricardo A. 2018b. "Introducción. Ambiente, Estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina". En *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Hacker, Jacob S., y Paul Pierson. 2002. "Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State". *Politics & Society* 30 (2): 277-325. <https://doi.org/10.1177/0032329202030002004>.
- Hajer, Maarten, y Wytse Versteeg. 2005. "Performing Governance Through Networks". *European Political Science* 4 (3): 340-47. <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210034>.
- Harrison, Kathryn. 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: UBC Press.
- Haslam, Paul Alexander. 2018. "The Two Sides of Pascua Lama: Social Protest, Institutional Responses, and Feedback Loops". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 106: (163–188). <https://doi.org/10.32992/erlacs.10398>.
- Hochstetler, Kathryn, y Margaret E. Keck. 2007. *Greening Brazil. Environmental Activism in State and Society*. North Carolina: Duke University Press. <https://www.dukeupress.edu/greening-brazil>.
- Holland, Alisha C. 2015. "The Distributive Politics of Enforcement." *American Journal of Political Science* 59 (2): 357-71. <https://doi.org/10.1111/ajps.12125>.
- Hosonuma, Noriko, Martin Herold, Veronique De Sy, Ruth S De Fries, Maria Brockhaus, Louis Verchot, Arild Angelsen, y Erika Romijn. 2012. "An Assessment of Deforestation and Forest Degradation Drivers in Developing Countries". *Environmental Research Letters* 7 (4): 044009. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/7/4/044009>.
- Isuani, Fernando J. 2019. "Análisis de capacidades burocráticas en organismos ambientales". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 19 (33): 89-120.
- Jones, Nicola, Ajoy Datta, y Harry Jones. 2009. *Knowledge, Policy and Power: Six Dimensions of the Knowledge-Development Policy Interface*. London: Overseas Development Institute. <http://www.odi.org.uk/resources/download/3790.pdf>.
- Jordana, Jacint. 2002. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kauffman, Craig M., y Pamela L. Martin. 2017. "Can Rights of Nature Make Development More Sustainable? Why Some Ecuadorian Lawsuits Succeed and Others Fail". *World Development* 92: 130-42. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.017>.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>.
- Langbehn, Lorenzo. 2013. "Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta: la cuestión ambiental y el control sobre el territorio". En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, editado por Gabriela Merlinsky, (223-54). Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- . 2019. "El proceso del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Santiago del Estero". Jornada-taller "Conflictos y controversias en torno a la Ley de

- Bosques: un encuentro comparativo entre provincias”. 8-9 de agosto. Santiago del Estero.
- Lapegna, Pablo. 2017. “Agricultural Boom, Subnational Mobilization, and Variations of Violence in Argentina”. En *Violence in Latin America and the Caribbean*, editado por Tina Hilgers y Laura Macdonald, (173-91). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108140553.009>.
- Leff, Enrique. 2008. “Decrecimiento o deconstrucción de la economía, hacia un mundo sustentable”. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 21: 2-8.
- Levitsky, Steven, y María Victoria Murillo. 2012. “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”. *Politai* 3 (5): 17-44.
- Luna, Juan Pablo, y Hillel David Soifer. 2017. “Capturing Sub-National Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach”. *American Behavioral Scientist* 61 (8): 887-907. <https://doi.org/10.1177/0002764217720964>.
- Mahoney, James, y Gary Goertz. 2006. “A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research”. *Political Analysis* 14 (3): 227-49.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen, eds. 2010. “A Theory of Gradual Institutional Change”. En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>.
- Martínez Neira, Christian, y Gonzalo Delamaza. 2018. “Coaliciones interétnicas, framing y estrategias de movilización contra centrales hidroeléctricas en Chile: ¿Qué podemos aprender de los casos de Ralco y Neltume?” *Middle Atlantic Review of Latin American Studies* 2 (1): 68-96. <https://doi.org/10.23870/marlas.180>.
- Martínez-Alier, Joan. 2011. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- Martínez-Alier, Joan, Michiel Baud, y Héctor Sejenovich. 2016. “Origins and Perspectives of Latin American Environmentalism”. En *Environmental Governance in Latin America*, editado por Fabio De Castro, Barbara Hogenboom, y Michiel Baud, (29-57). London: Palgrave Macmillan.
- Martínez-Alier, Joan, y Mariana Walter. 2016. “Social Metabolism and Conflicts over Extractivism”. En *Environmental Governance in Latin America*, de Fabio de Castro, Barbara Hogenboom, y Michiel Baud, (58-85). London: Palgrave Macmillan.
- Massardier, Gilles, Franck Poupeau, Pierre-Louis Mayaux, Delphine Mercier, y Joan Cortinas. 2016. “Multi-Level Policy Coalitions an Interpretative Model of Water Conflicts in the Americas”. *Ambiente & Sociedade* 19 (4): 153-78. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ex0001v1942016>.
- Matti, Simon, y Annica Sandström. 2011. “The Rationale Determining Advocacy Coalitions: Examining Coordination Networks and Corresponding Beliefs”. *Policy Studies Journal* 39 (3): 385-410. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00414.x>.
- McAllister, Lesley K. 2008. *Making Law Matter. Environmental Protection & Legal Institution in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Medeiros, Estela Alves de, y Ricardo Corrêa Gomes. 2019. “Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal”. *Revista de Administração Pública* 53 (1): 1-22. <https://doi.org/10.1590/0034-7612173987>.
- Migdal, Joel S. 2011. *Estados débiles, Estados fuertes*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mondou, Matthieu, Grace Skogstad, y David Houle. 2014. “Policy Image Resilience, Multidimensionality, and Policy Image Management: A Study of US Biofuel

- Policy". *Journal of Public Policy* 34 (1): 155-80. <https://doi.org/10.1017/S0143814X13000317>.
- Nepstad, Daniel, David McGrath, Claudia Stickler, Ane Alencar, Andrea Azevedo, Briana Swette, Tathiana Bezerra, et al. 2014. "Slowing Amazon Deforestation through Public Policy and Interventions in Beef and Soy Supply Chains". *Science* 344 (6188): 1118-23. <https://doi.org/10.1126/science.1248525>.
- Niedzwiecki, Sara. 2016. "Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments: A Subnational Analysis of Argentina and Brazil". *Comparative Political Studies* 49 (4): 457-98. <https://doi.org/10.1177/0010414015612392>.
- Nolte, Christoph, Beatriz Gobbi, Yann le Polain de Waroux, María Piquer-Rodríguez, Van Butsic, y Eric F. Lambin. 2017. "Decentralized Land Use Zoning Reduces Large-Scale Deforestation in a Major Agricultural Frontier". *Ecological Economics* 136: 30-40. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.02.009>.
- Nolte, Christoph, Yann le Polain de Waroux, Jacob Munger, Tiago N.P. Reis, y Eric F. Lambin. 2017. "Conditions Influencing the Adoption of Effective Anti-Deforestation Policies in South America's Commodity Frontiers". *Global Environmental Change* 43: 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.01.001>.
- Oliveira Fiorini, Ana Carolina, Conner Mullally, Marilyn Swisher, y Francis E. Putz. 2020. "Forest Cover Effects of Payments for Ecosystem Services: Evidence from an Impact Evaluation in Brazil". *Ecological Economics* 169: 106522. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106522>.
- Ortiz de Rozas, Victoria. 2017. "Clientelismo, Territorio y Política Subnacional En Argentina. Aportes a Partir Del Caso de Santiago Del Estero". *Colombia Internacional*, 2017. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.05>.
- Pezzola, Anthony A. 2017. "Trade Politics Is Local Politics: Subnational Interests and Commercial Policy in Argentina". *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 37 (1): 121-45. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000100006>.
- Quispe Merovich, Carina, y María V Lottici. 2011. "Los desafíos del Ordenamiento Ambiental del Territorio y los Servicios Ecosistémicos en la Ley de Bosques Nativos". En *Valoración de servicios ecosistémicos: Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, editado por Pedro Laterra, Esteban Jobbagy, y José Páuelo. Buenos Aires: INTA.
- Rabe, Barry G. 2007. "Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (3): 423-44. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00365.x>.
- Ramcilovic-Suominen, Sabaheta, y Christian P. Hansen. 2012. "Why Some Forest Rules Are Obeyed and Others Violated by Farmers in Ghana: Instrumental and Normative Perspective of Forest Law Compliance". *Forest Policy and Economics* 23: 46-54. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.07.002>.
- Ramírez, Delia Concepción. 2019. "Más allá del despojo. Un análisis de las dinámicas del agronegocio forestal y las percepciones de los despojados en el Alto Paraná misionero (Argentina)". *Población & Sociedad* 26 (2): 87-111. <https://doi.org/10.19137/pys-2019-260204>.
- Rausch, Gisela Ariana. 2018. "Relatos globales y tensiones locales: las territorialidades materiales y discursivas durante el conflicto socioambiental por el proyecto Paraná Medio (Argentina, 1990)". *Revista de Estudios Sociales* 65: 86-98. <https://doi.org/10.7440/res65.2018.08>.

- Richardson, Neal P. 2009. "Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 44 (3): 228. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9037-5>.
- Robinson, Elizabeth J. Z., Ajay M. Kumar, y Heidi J. Albers. 2010. "Protecting Developing Countries' Forests: Enforcement in Theory and Practice". *Journal of Natural Resources Policy Research* 2 (1): 25-38. <https://doi.org/10.1080/19390450903350820>.
- Sabatier, Paul A. 1995. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". En *Public Policy, Theories, Models and Concepts: An Anthology*, editado por Daniel C. McCool. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Sabatier, Paul A., y Christopher M. Weible. 2007. "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications." En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, (189-220) Colorado: Westview Press.
- Santiago, Thaís Muniz Ottoni, Jill Caviglia-Harris, y José Luiz Pereira de Rezende. 2018. "Carrots, Sticks and the Brazilian Forest Code: The Promising Response of Small Landowners in the Amazon". *Journal of Forest Economics* 30 : 38-51. <https://doi.org/10.1016/j.jfe.2017.12.001>.
- Scheberle, Denise. 2000. "Moving Toward Community-Based Environmental Management". *American Behavioral Scientist* 44 (4): 565-79.
- Schmidt, Mariana. 2012. "Situación de la tierra en la provincia de Salta. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos". *Estudios Rurales* 2 (3): 75-103.
- Schmidt, Mariana A. 2014. "Ordenadores y ordenados. Actores en disputa en el ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta". *Cuadernos de Antropología*, 11: 37-45.
- Schnyder, María Celeste. 2011. "Política y violencia en la Democracia Argentina. La democratización subnacional a la luz de las prácticas partidarias y los usos de la policía durante el Juarismo en Santiago del Estero". Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Seawright, Jason, y John Gerring. 2008. "Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options". *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.
- Silvetti, Felicitas, Gabriel Soto, Daniel M. Cáceres, y Diego Cabrol. 2013. "¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas". *Mundo Agrario* 13 (26).
- Slater, Dan, y Diana Kim. 2015. "Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia". *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia* 3 (1): 25-44. <https://doi.org/10.1017/trn.2014.14>.
- Snyder, Richard. 2001. *Politics after Neoliberalism. Reregulation in Mexico*. New York: Cambridge University Press.
- . 2009. "Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales". *Desarrollo Económico* 49 (194): 287-306.
- Spadoni, Eliana. 2013. "El Rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales: el Caso de la Cuenca Matanza Riachuelo". *Ambiente & Sociedade* 16 (2): 47-62. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2013000200004>.
- Stecher, Gabriel A. 2013. "Ley de Bosques. Su aplicación en territorios de comunidades campesinas e indígenas en la Provincia de Neuquén. Nuevos modos de exclusión". *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

- Steurer, Reinhard, y Christoph Clar. 2015. "Is Decentralisation Always Good for Climate Change Mitigation? How Federalism Has Complicated the Greening of Building Policies in Austria". *Policy Sciences* 48 (1): 85-107. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9206-5>.
- Steurer, Reinhard, Christoph Clar, y Juan Casado-Asensio. 2019. "Climate Change Mitigation in Austria and Switzerland: The Pitfalls of Federalism in Greening Decentralized Building Policies". *Natural Resources Forum*, (abril):86-106 1477-8947.12166. <https://doi.org/10.1111/1477-8947.12166>.
- Straccia, Patricio. 2021. "El proceso de institucionalización de la "Ley de Bosques" en la provincia de Buenos Aires, Argentina (2009-2016). Un análisis desde el marco del IAD". *REVISTA SAAP* 15 (1). <https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A2>.
- Subirats, Joan. 1992. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Svampa, M. 2015. "Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America". *South Atlantic Quarterly* 114 (1): 65-82. <https://doi.org/10.1215/00382876-2831290>.
- Svampa, Maristella, y Enrique Viale. 2014. *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.
- Sy, V, M Herold, F Achard, R Beuchle, J G P W Clevers, E Lindquist, y L Verchot. 2015. "Land Use Patterns and Related Carbon Losses Following Deforestation in South America". *Environmental Research Letters* 10: 1-15.
- Tacconi, Luca, Rafael J. Rodrigues, y Ahmad Maryudi. 2019. "Law Enforcement and Deforestation: Lessons for Indonesia from Brazil". *Forest Policy and Economics*, 108: 101943. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.05.029>.
- Tamayo Sáez, Manuel. 1997. "El análisis de las políticas públicas". En *La nueva administración pública*, editado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, (261-312). Madrid: Alianza Editorial.
- Thompson, Viviane E. 2014. *Sophisticated Interdependence in Climate Policy Federalism in the United States, Brazil, and Germany*. London: Anthem Press.
- Tschopp, Maurice, Graziano Ceddia, y Carla Inguaggiato. 2020. "Understanding the Adoption of Sustainable Silvopastoral Practices in Northern Argentina: What Is the Role of Land Tenure?" *Land Use Policy*, 99: 105092. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105092>.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325.
- Vallejos, María, José N. Volante, María J. Mosciaro, Laura M. Vale, M. Laura Bustamante, y José M. Paruelo. 2015. "Transformation Dynamics of the Natural Cover in the Dry Chaco Ecoregion: A Plot Level Geo-Database from 1976 to 2012". *Journal of Arid Environments* 123: 3-11. <https://doi.org/10.1016/j.jaridenv.2014.11.009>.
- Vara, Patricia, y Leonardo Collado. 2013. "Hacia la implementación de políticas de protección ambiental de los Bosques Nativos. Un análisis del Proceso de Diálogo iniciado entre el 2008-2012 para el Ordenamiento de los Bosques de la Provincia de Tierra del Fuego". *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*. 17 al 20 de julio. Entre Ríos: Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Vélez, María Alejandra, Juan Robalino, Juan Camilo Cardenas, Andrea Paz, y Eduardo Pacay. 2020. "Is Collective Titling Enough to Protect Forests? Evidence from Afro-Descendant Communities in the Colombian Pacific Region". *World Development* 128: 104837. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104837>.

- Vera, Alejandro O. 2015. "El primer ordenamiento territorial de bosques nativos de Córdoba: algunos aspectos políticos e institucionales del proceso participativo." *Prometeica. Revista de Filosofía y Ciencias* 4 (10): 211-31.
- Volante, José Norberto, y Lucas Seghezso. 2018. "Can't See the Forest for the Trees: Can Declining Deforestation Trends in the Argentinian Chaco Region Be Ascribed to Efficient Law Enforcement?" *Ecological Economics* 146: 408-13. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.12.007>.
- Walti, Sonja. 2004. "How Multilevel Structures Affect Environmental Policy in Industrialized Countries". *European Journal of Political Research* 43 (4): 599-634. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00167.x>.
- Weible, Christopher M. 2005. "Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks". *Political Research Quarterly* 58 (3): 461-75.
- Weinthal, Erika, y Pauline Jones Luong. 2006. "Combating the Resource Curse: An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth". *Perspectives on Politics* 4 (1): 35-53. <https://doi.org/10.1017/S1537592706060051>.
- Woods, Neal D. 2006. "Interstate Competition and Environmental Regulation: A Test of the Race-to-the-Bottom Thesis*". *Social Science Quarterly* 87 (1): 174-89. <https://doi.org/10.1111/j.0038-4941.2006.00375.x>.
- Woods, Neal D. 2020. "An Environmental Race to the Bottom? "No More Stringent" Laws in the American States". *Publius: The Journal of Federalism*, 51(2):238-261. <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa031>.
- Yagci, Alper H. 2019. "Policy Knowledge, Collective Action and Advocacy Coalitions: Regulating GMOs in Turkey". *Journal of European Public Policy* 26 (6): 927-45. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1509884>.
- Young, Anthony. 1987. "Soil productivity, soil conservation and land evaluation". *Agroforestry Systems* 5:277-291. doi:10.1007/BF00119126
- Zepharovich, Elena, M. Graziano Ceddia, y Stephan Rist. 2021. "Social Multi-Criteria Evaluation of Land-Use Scenarios in the Chaco Salteño: Complementing the Three-Pillar Sustainability Approach with Environmental Justice". *Land Use Policy* 101: 105175. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105175>.

Medios de comunicación

- Agencia La Vaca. 07/04/2010. "Marcha campesina contra el atropello sojero". Disponible en: <https://www.lavaca.org/notas/marcha-campesina-contra-el-atropello-sojero/>. (Última consulta 10/08/2020).
- Agencia Telam. 26/02/2015. "Chubut enfrenta el peor incendio forestal que se haya registrado en Argentina". *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/chubut-enfrenta-el-peor-incendio-forestal-de-la-historia-de-argentina-nid1771568/>. (Última consulta: 12/09/2020).
- Aranda, Darío. 06/09/2010a. "Córdoba, caso testigo del avance sojero sobre los bosques". *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-152662-2010-09-06.html>. (Última consulta: 10/08/2020).
- . 05/10/2010b. "Para cortar una ley de raíz". *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-154354-2010-10-05.html>. (Última consulta: 10/08/2020).

- . 2011. “Asesinan a joven campesino del MOCASE: Otra víctima por defender su territorio”. *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-181517-2011-11-18.html>. (Última consulta 15/04/2020).
- Clarín. 17/03/2012. “Siguen ‘activo y descontrolado’ el incendio forestal en Tierra del Fuego”. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/sigue-descontrolado-incendio-tierra-fuego_0_BkCWBD3DXI.html. (Última consulta: 10/03/2020).
- Día a día. 09/02/2009a. “Los bosques nativos de Córdoba en alerta roja”. Disponible en: <http://www.diaadia.com.ar/?q=content/los-bosques-nativos-de-cordoba-en-alerta-roja>. (Última consulta: 10/08/2020).
- . 09/02/2009b. “El lunes, movilización por la Ley de Bosques”. Disponible en: <http://www.diaadia.com.ar/?q=content/el-lunes-movilizacion-por-la-ley-de-bosques-0>. (Última consulta: 10/08/2020).
- . 25/06/2009c. “Ambientalistas marcharon por los bosques nativos”. Disponible en: <http://www.diaadia.com.ar/?q=content/se-inicio-la-marcha-por-bosques-nativos-2>. (Última consulta: 10/08/2020).
- . 17/11/2009d. “Manifestantes de Greenpeace piden que se apruebe la ley de bosques”. Disponible en: <http://www.diaadia.com.ar/?q=content/manifestantes-de-greenpeace-piden-que-se-apruebe-la-ley-de-bosques>. (Última consulta: 10/08/2020).
- Diario Jornada. 09/12/2014. “Fuego en la montaña: un incendio ya consumió varias hectáreas de bosques”. Disponible en: <https://www.diariojornada.com.ar/113567/policiales/fuego-en-la-montaa-un-incendio-ya-consumio-varias-hectareas-de-bosques/>. (Última consulta: 12/09/2020).
- Diario Panorama. 19/10/2012. “Firman convenio para crear la primera Reserva Campesina de Argentina”. Disponible en: <https://www.diariopanorama.com/noticia/130788/firman-convenio-para-crear-primera-reserva-campesina-argentina>. (Última consulta 15/04/2020).
- . 29/06/2015. “Entregaron aportes a comunidades de pueblos originarios”. Disponible en: <https://www.diariopanorama.com/noticia/201214/entregaron-aportes-comunidades-pueblos-origarios>. (Última consulta 15/04/2020).
- El Chubut. 01/06/2012. “Pablo Delgado asumió como subsecretario de Bosques”. Disponible en: [HTTPS://WWW.ELCHUBUT.COM.AR/REGIONALES/2012-6-1-PABLO-DELGADO-ASUMIO-COMO-SUBSECRETARIO-DE-BOSQUES](https://www.elchubut.com.ar/regionales/2012-6-1-pablo-delgado-asumio-como-subsecretario-de-bosques). (Última consulta: 12/09/2020).
- El Diario del Fin del Mundo. 23/09/2008. “Brindan charla sobre los alcances de la Ley Nacional de Bosques Nativos”. Disponible en: <https://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2008/09/23/18361-brindan-charla-sobre-los-alcances-de-la-ley-nacional-de-bosques-nativos>. (Última consulta: 10/03/2020).
- . 16/07/2009. “La Provincia avanza en la implementación de la ley de bosques nativos”. Disponible en: <https://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2009/07/16/23615-la-provincia-avanza-en-la-implementacion-de-la-ley-de-bosques-nativos>. (Última consulta: 11/03/2020).
- . 22/04/2010. “Impulsan un proyecto de ley de ordenamiento del bosque nativo”. Disponible en: <https://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2010/04/22/28749-impulsan>

- [un-proyecto-de-ley-de-ordenamiento-del-bosque-nativo](#). (Última consulta: 11/03/2020).
- El Liberal. 08/10/2011. “El gobernador se reunió ayer con campesinos para buscar soluciones a conflictos por tierras”. Disponible en: https://www.elliberal.com.ar/noticia/13402/gobernador-se-reunio-ayer-campesinos-para-buscar-soluciones-conflictos-tierras?utm_campaign=ScrollInfinitoDesktop&utm_medium=scroll&utm_source=nota. (Última consulta 15/04/2020).
- . 09/04/2016. “El director de Bosques y Fauna, con representante de la agencia Misereo”. Disponible en: https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/563417/fernandez-pidio-gobernadores-la-menor-circulacion-posible?utm_campaign=ScrollInfinitoDesktop&utm_medium=scroll&utm_source=nota. (Última consulta 15/04/2020).
- La Nación. 17/02/2012. “Tierra del Fuego: declaran la emergencia provincial por un incendio”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/tierra-del-fuego-declaran-la-emergencia-provincial-por-un-incendio-nid1449819/>. (Última consulta: 10/03/2020).
- La Voz del Interior. 21/05/2009. “Piden declarar la emergencia forestal ante una “dramática” situación”. Disponible en: http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=518466. (Última consulta 15/04/2020).
- Mancini, Adrián. 24/12/2010. “El bosque levanta temperatura”. *Agrovoz*. <http://agrovoz.lavoz.com.ar/la-voz-del-campo/el-bosque-levanta-la-temperatura>. (Última consulta 15/04/2020).
- Ortubay, Silvia. 04/03/2015. “Consecuencias del incendio en Cholila”. *CholilaOnline*. Disponible en: <https://cholilaonline.com/2015/03/consecuencias-del-incendio-en-cholila.html>. (Última consulta: 12/09/2020).
- Sur54. 18/06/2010a. “Bosque nativo: “si no se aprueba la ley, la provincia pierde 7 millones de pesos””. Disponible en: <http://www.sur54.com/bosque-nativo-si-no-se-aprueba-la-ley-la-provincia-pierde-7-millones-de-pesos>. (Última consulta: 10/03/2020).
- . 03/07/2010b. “Ley de Bosques: “Hoy tenemos obligaciones y ningún beneficio” apuntó Lucas”. Disponible en: <http://www.sur54.com/ley-de-bosques-hoy-tenemos-obligaciones-y-ningun-beneficio-apunto-lucas>. (Última consulta: 10/03/2020).
- Viano, Lucas. 20/11/ 2009. “Hay 373.394 hectáreas en disputa en la ley de bosques”. *La Voz del Interior*. Disponible: http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=569318. (Última consulta 15/04/2020).
- Vricella, Sebastián Andrés. 15/10/2012. “Toda esa sangre en el monte”. *Revista Crisis*. Disponible en: <http://redaf.org.ar/toda-esa-sangre-en-el-monte/>. (Última consulta 15/04/2020).

Documentos e informes

- AGN. 2014. “Informe de Auditoría - Ley 26.331”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Auditoría General de la Nación. Disponible en:

<https://www.agn.gob.ar/informes/auditoria-de-gestion-ambiental-ley-de-proteccion-de-bosques-nativos>. (Última consulta: 02/02/2021)

- Arusmendi, Bernardo, y Claudio Demo. 2010. “Repudio a la ‘Ley de Desmonte para el beneficio empresarial’ N° 9814. Aprobada por la Legislatura de la Provincia de Córdoba el 05 de agosto de 2010”. Ciudad de Córdoba: Federación Agraria Argentina.
- Atala, Diego, Marcelo Álvarez Igarzabal, Facundo Fernandez, y Martín Medina. 2008. “Proceso y programa de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de Córdoba. 1° etapa”. Ciudad de Córdoba: Secretaría de Ambiente de la provincia de Córdoba.
- Barchuk, Alicia. 2009. “Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos”. Ciudad de Córdoba: Comisión de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (COTBN).
- CARTEZ. 2016. “Producir conservando y conservar produciendo. Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para el arco Noroeste de la Provincia de Córdoba”. Ciudad de Córdoba: CARTEZ.
- Centro de Derechos Humanos y Ambiente. 2009. “Consideraciones críticas acerca del anteproyecto de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo presentado por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ)”. Ciudad de Córdoba: Centro de Derechos Humanos y Ambiente.
- CIEFAP. 2010. “Proyecto de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos a implementar en cada una de las provincias de Chubut, Neuquén, Rio Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Informe preliminar”. Esquel: Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico.
- Coalición Argentina TAI. 2010. “Ley de Bosques en Córdoba. El proceso prelegislativo”. Ciudad de Córdoba: Coalición Argentina TAI. Disponible en: <https://sites.google.com/site/leydebosquescordoba/el-proceso-pre-legislativo>. (Última consulta: 20/11/2020).
- Collado, Leonardo. 2009. “Informe final Ordenamiento de Bosques Ley 26331”. Ushuaia: Dirección General de Bosques, Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente de Tierra del Fuego.
- Consejo de Bosques. 2008. “Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Santiago del Estero”. Ciudad de Santiago del Estero: Consejo de Bosques, Ministerio de Producción de Santiago del Estero.
- Convención de Ramsar sobre los Humedales. 2018. *Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas*. Gland: Secretaría de la Convención de Ramsar.
- Dirección General de Bosques. 2008a. “Criterios para el ordenamiento de los bosques de Tierra del Fuego según la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N°26331”. Ushuaia: Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente de Tierra del Fuego.
- . 2008b. “Guía para comprender la Ley de Bosque Nativo y su aplicación en Tierra del Fuego”. Ushuaia: Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente de Tierra del Fuego.
- Dirección General de Bosques y Parques. 2010. “Documento técnico. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia del Chubut conforme a la Ley Nacional N°26331”. Esquel: Dirección General de Bosques y Parques, Ministerio de Producción de Chubut.
- FARN. 2020. “Diagnóstico actualizado del estado de la implementación. Ley N°26.331”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/diagnostico_estado_de_implementacion_ley_26331_junio_2020_baja.pdf. (Última consulta: 03/02/2021).

- Greenpeace. 2010. “Observaciones a la Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de Córdoba”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Greenpeace.
- Martínez Pastur, Guillermo, y María Vanessa Lencinas. 2008. “Respuesta al Documento elaborado por la Dirección de Bosques - SDSyA- Criterios para el ordenamiento de los bosques de Tierra del Fuego (Ley 26331)”. Ushuaia: Laboratorio de Recursos Forestales, Centro Austral de Investigaciones Científicas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. 2020a. “Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativa.” Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.
- . 2020b. “Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Regiones forestales Bosque Andino Patagónico, Espinal, Monte, Parque Chaqueño, Selva Paranaense y Yungas.” Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.
- . 2020c. “Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe Bosque Andino-Patagónico. Segunda revisión”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. 2017. “Informe de estado de implementación 2010-2016. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y planes alcanzados por el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.” Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_implementacion_2010_-_2016.pdf. (Última consulta: 02/02/2021).
- . 2018. Informe del Estado del Ambiente. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.
- . 2019a. “Monitoreo de la superficie con bosque nativo de la República Argentina. Tomo I”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- . 2019b. “Monitoreo de la superficie de bosque nativo. Región forestal Bosque Andino Patagónico”. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Ministerio de Economía de la Nación. 2016. “Informes productivos provinciales. Santiago del Estero”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.
- . 2017. “Informes productivos provinciales. Tierra del Fuego”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.
- . 2018a. “Chubut. Informe sintético de la caracterización socio-productiva”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.
- . 2018b. “Córdoba. Informe sintético de caracterización socio-productiva”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. 2004. “Informe Santiago del Estero”. Ciudad de Santiago del Estero: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2016. “Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando

- los bosques del mundo?” Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Picco, Omar, y Bregitte Van den Heede. 2010. “Plan Regional Forestal Patagónico. Documento Síntesis”. Chubut: CIEFAP.
- REDAF. 2008. “Monitoreo Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. Proceso en la provincia de Chaco hasta el 25 de noviembre de 2008”. Santa Fe: REDAF.
- . 2012a. “Córdoba: A pesar de la ley nacional, la Provincia autorizó desmontes”. Santa Fe: REDAF. Disponible en: <https://redaf.org.ar/cordoba-a-pesar-de-la-ley-nacional-la-provincia-autorizo-desmontes/>. (Última consulta: 14/08/2020)
- . 2012b. “La Ley de Bosques va a ser una oportunidad perdida si no se frenan los conflictos por la tierra”. Santa Fe: REDAF. Disponible en: <http://redaf.org.ar/dr-miguel-brasssiolo-presidente-de-redaf-la-ley-de-bosques-va-a-ser-una-oportunidad-perdida-si-no-se-frenan-los-conflictos-por-la-tierra/>. (Última consulta: 14/08/2020)
- . 2013. “Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del Chaco argentino: 3º Informe”. Santa Fe: REDAF.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. 2003. “Atlas de los bosques nativos argentinos”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- . 2005. “Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- . 2007. “Monitoreo de Bosque Nativo”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2006_-_monitoreo_bosque_nativo_preliminar.pdf.
- . 2012. “Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Período 2006-2011”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- . 2013. “Elaboración de Planes en Bosques Nativos Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos. Cartilla explicativa destinada a profesionales que elaboran y avalan planes”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Secretaría de Desarrollo Sostenible y Ambiente. 2012. “Síntesis del proceso de implementación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección del Bosque Nativo en la provincia de Tierra del Fuego.” Ushuaia: Secretaría de Desarrollo Sostenible y Ambiente, Tierra del Fuego.
- . 2013a. “Acta Comisión Consultiva de Bosque Nativo.” Secretaría de Desarrollo Sostenible y Ambiente de Tierra del Fuego.
- . 2013b. “Acta Comisión Consultiva de Bosque Nativo”. Secretaría de Desarrollo Sostenible y Ambiente de Tierra del Fuego.
- Villena, Pablo. 2008. “Proceso de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos implementado en la provincia de Tierra del Fuego.” Ushuaia: Dirección General de Bosques, Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente de Tierra del Fuego.

Anexo 1: Tabla de entrevistas

Id	Entrevistado	Organismo	Provincia	Tipo de entrevista	Lugar/Plataforma	Fecha	Nombre
1	Funcionario ambiental TdF I	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente	Tierra del Fuego	Presencial	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	jul-19	A. Martínez
2	Funcionario ambiental TdF II	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente	Tierra del Fuego	Presencial	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	jul-19	N Lucas
3	Funcionario ambiental TdF III	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente	Tierra del Fuego	Virtual	Google Meet	jun-20	F. Boyeras
4	Funcionario ambiental TdF IV	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente	Tierra del Fuego	Virtual	Google Meet	jun-20	M. Lobo
5	Funcionario ambiental TdF V	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente	Tierra del Fuego	Virtual	Zoom	may-20	M. Pérez Toscani
6	Funcionario ambiental TdF VI	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente	Tierra del Fuego	Presencial	Ushuaia	abr-19	L. Collado
7	Funcionario ambiental TdF VII	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente	Tierra del Fuego	Presencial	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	jun-19	F. Jaras
8	Funcionario ambiental TdF VIII	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente	Tierra del Fuego	Virtual	Google Meet	jul-20	A. Bonomi
9	Funcionario	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Tierra del Fuego	Presencial	Ushuaia	abr-19	M. Parodi
10	Funcionaria	INFUETUR	Tierra del Fuego	Virtual	Zoom	jun-20	L. Pérez
11	Miembro	Asociación Rural de Tierra del Fuego	Tierra del Fuego	Virtual	Google Meet	jun-20	Gulebich
12	Productor ganadero	Privado	Tierra del Fuego	Virtual	Google Meet	jun-20	S.Cabezas
13	Emprendedor turístico	Privado	Tierra del Fuego	Virtual	Google Meet	jun-20	P. Villena
14	Miembro I	ONG ambiental Tierra del Fuego	Tierra del Fuego	Virtual	Google Meet	jun-20	N. Fernandez
15	Miembro II	ONG ambiental Tierra del Fuego	Tierra del Fuego	Virtual	Videollamada Whatsapp	jun-20	L. Fernandez
16	Miembro III	ONG ambiental Tierra del Fuego	Tierra del Fuego	Virtual	Videollamada Whatsapp	jun-20	L. Mestre
17	Experto	Privado	Tierra del Fuego	Presencial	Ushuaia	abr-19	S. Favoretti
18	Experta	CADIC	Tierra del Fuego	Presencial	Ushuaia	abr-19	R. Soler
19	Experto II	CADIC	Tierra del Fuego	Virtual	Zoom	jun-20	G. Pastour
20	Experta	UNTdF	Tierra del Fuego	Virtual	Zoom	jun-20	A. Urciolo
21	Experto	INTA - Santa Cruz	Tierra del Fuego	Presencial	Ushuaia	abr-19	P. Peri

22	Funcionario ambiental I	Secretaría de Ambiente	Córdoba	Virtual	Google Meet	ago-20	S. Rambaldi
23	Funcionario ambiental II	Secretaría de Ambiente	Córdoba	Virtual	Instagram	jul-20	G. Pratto
24	Funcionario ambiental III	Secretaría de Ambiente	Córdoba	Virtual	Google Meet	ago-20	S. Jaras
25	Funcionario ambiental IV	Secretaría de Ambiente	Córdoba	Virtual	Google Meet	ago-20	M.J. Cendoya
26	Miembro	Asamblea Ciudadana Córdoba	Córdoba	Virtual	Google Meet	ago-20	C. Basualdo
27	Miembro	Movimiento Campesino de Córdoba	Córdoba	Virtual	Google Meet	sep-20	E. Sosa
28	Miembro I	ONG ambiental Córdoba	Córdoba	Virtual	Zoom	sep-20	F. Kopta
29	Miembro II	ONG ambiental Córdoba	Córdoba	Virtual	Google Meet	ago-20	L. Herrador
30	Miembro I	Organización socioambiental	Córdoba	Virtual	Google Meet	ago-20	L. dos Santos
31	Miembro II	Organización socioambiental	Córdoba	Virtual	Google Meet	ago-20	D. Ávila
32	Experto	UNC	Córdoba	Virtual	Google Meet	ago-20	F. Barri
33	Funcionario producción I	Ministerio de Producción	Chubut	Virtual	Google Meet	ago-20	F. Beron
34	Funcionario producción II	Ministerio de Producción	Chubut	Virtual	Google Meet	ago-20	M. Guzmán
35	Funcionario producción III	Ministerio de Producción	Chubut	Virtual	Google Meet	ago-20	H. Claverie
36	Funcionario producción IV	Ministerio de Producción	Chubut	Virtual	Google Meet	ago-20	J. Rozados
37	Funcionario producción V	Ministerio de Producción	Chubut	Virtual	Google Meet	ago-20	H. Colomb
38	Funcionario producción VI	Ministerio de Producción	Chubut	Virtual	Google Meet	ago-20	R. Roveta
39	Funcionario producción VII	Ministerio de Producción	Chubut	Virtual	Google Meet	ago-20	R. Manfredi
40	Funcionario producción VIII	Ministerio de Producción	Chubut	Presencial	Lago Puelo	feb-22	L. Taladriz
41	Funcionario municipal	Intendencia Lago Puelo	Chubut	Presencial	Lago Puelo	feb-22	A. Sánchez
42	Miembro	Comunidad Indígena	Chubut	Telefónica	Whatsaap	feb-22	A. Motoco Cárdenas
43	Miembro	Asamblea Ciudadana Chubut	Chubut	Presencial	Lago Puelo	feb-22	P. Castellanos
44	Miembro I	ONG ambientalista	Chubut	Virtual	Google Meet	ago-20	S. Homps
45	Miembro II	ONG ambientalista	Chubut	Telefónica		feb-22	H. Schenone
46	Experto	Privado	Chubut	Virtual	Google Meet	ago-20	W. Shmidt
47	Experto II	Privado	Chubut	Presencial	Lago Puelo	feb-22	M. Perdomo
48	Experto III	Privado	Chubut	Presencial	Esquel	feb-22	P. Morelli
49	Experto I	CIEFAP	Chubut	Virtual	Google Meet	ago-20	O. Bava
50	Experto II	CIEFAP	Chubut	Escrita		ago-20	J. Lencinas

51	Experto	INTA-Esquel	Nacional	Virtual	Google Meet	ago-20	A. von Muller
52	Experto	Universidad Nacional San Juan Bosco	Chubut	Presencial	Esquel	feb-22	A. Veltrani
53	Funcionario producción I	Ministerio de Producción	Santiago del Estero	Virtual	Zoom	jul-20	P. Araujo
54	Funcionario producción II	Ministerio de Producción	Santiago del Estero	Presencial	Ciudad de Santiago del Estero	ago-19	G. Carignano
55	Funcionario producción III	Ministerio de Producción	Santiago del Estero	Presencial	Ciudad de Santiago del Estero	ago-19	V. Rosales
56	Funcionario producción IV	Ministerio de Producción	Santiago del Estero	Presencial	Ciudad de Santiago del Estero	ago-19	D. Lumd
57	Productor ganadero	Privado	Santiago del Estero	Presencial	Ciudad de Santiago del Estero	ago-19	J. Ferreiro
58	Productor ganadero I	Privado	Santiago del Estero	Virtual	Google Meet	jul-20	JJ. Saravia
59	Experto	Privado	Santiago del Estero	Virtual	Zoom	jul-20	M. Ewens
60	Experto I	Privado	Santiago del Estero	Presencial	Ciudad de Santiago del Estero	ago-19	M. Maldonado
61	Experto II	Privado - Colegio de Ingenieros Agrónomos de Santiago del Estero	Santiago del Estero	Presencial	Ciudad de Santiago del Estero	ago-19	O. Pérez Pardo
62	Experto III	Privado - Colegio de Ingenieros Forestales de Santiago del Estero	Santiago del Estero	Presencial	Ciudad de Santiago del Estero	ago-19	P. Pérez
63	Experto	Público- nacional	Nacional	Virtual	Google Meet	ago-20	M. Naval
64	Funcionario ambiental	MAyDS	Nacional	Presencial	Ciudad de Santiago del Estero	ago-19	W. Cassino
65	Funcionario ambiental I	MAyDS	Nacional	Virtual	Videollamada Whatsapp	jul-20	M. Abt
66	Miembro I	Movimiento Campesino de Santiago del Estero	Santiago del Estero	Telefónica		jul-20	P. Alcaraz
67	Miembro II	Movimiento Campesino de Santiago del Estero	Santiago del Estero	Telefónica		jul-20	G. Corvalan
68	Miembro III	Movimiento Campesino de Santiago del Estero	Santiago del Estero	Virtual	Google Meet	jul-20	D. Amaras
69	Miembro	BePé (organización socioambiental)	Santiago del Estero	Presencial	Ciudad de Santiago del Estero	ago-19	ML. Fernández
70	Miembro I	FUNDAPAZ (organización socioambiental)	Santiago del Estero	Virtual	Zoom	jul-20	P. Marozzi
71	Ex Directora Nacional de Bosques	Secretaría Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	Nación	Virtual	Videollamada Whatsapp	jul-20	I. Gómez
72	Ex Director Nacional de Bosques	Secretaría Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	Nación	Virtual	Google Meet	jul-20	JP. Cano

73	Funcionario ambiental II	MAyDS	Nación	Virtual	Google Meet	ago-20	A. Cundari
74	Funcionario ambiental III	MAyDS	Nación	Virtual	Videollamada Whatsapp	ago-20	S. La Roca
75	Funcionario ambiental IV	MAyDS	Nación	Virtual	Zoom	ago-20	D. Moreno
76	Funcionario ambiental V	MAyDS	Nación	Virtual	Zoom	sep-20	S. Fermani
77	Funcionario ambiental VI	MAyDS	Nación	Virtual	Google Meet	ago-20	S. Revora
78	Miembro	ONG ambientalista	Nación	Virtual	Google Meet	ago-20	H. Giardini