



Estudios Políticos

ISSN: 0121-5167

ISSN: 2462-8433

Universidad de Antioquia

Figueroa, Lucas Martín

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)1 *

Estudios Políticos, núm. 60, 2021, Enero-Abril, pp. 251-275

Universidad de Antioquia

DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n60a11>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16468101011>

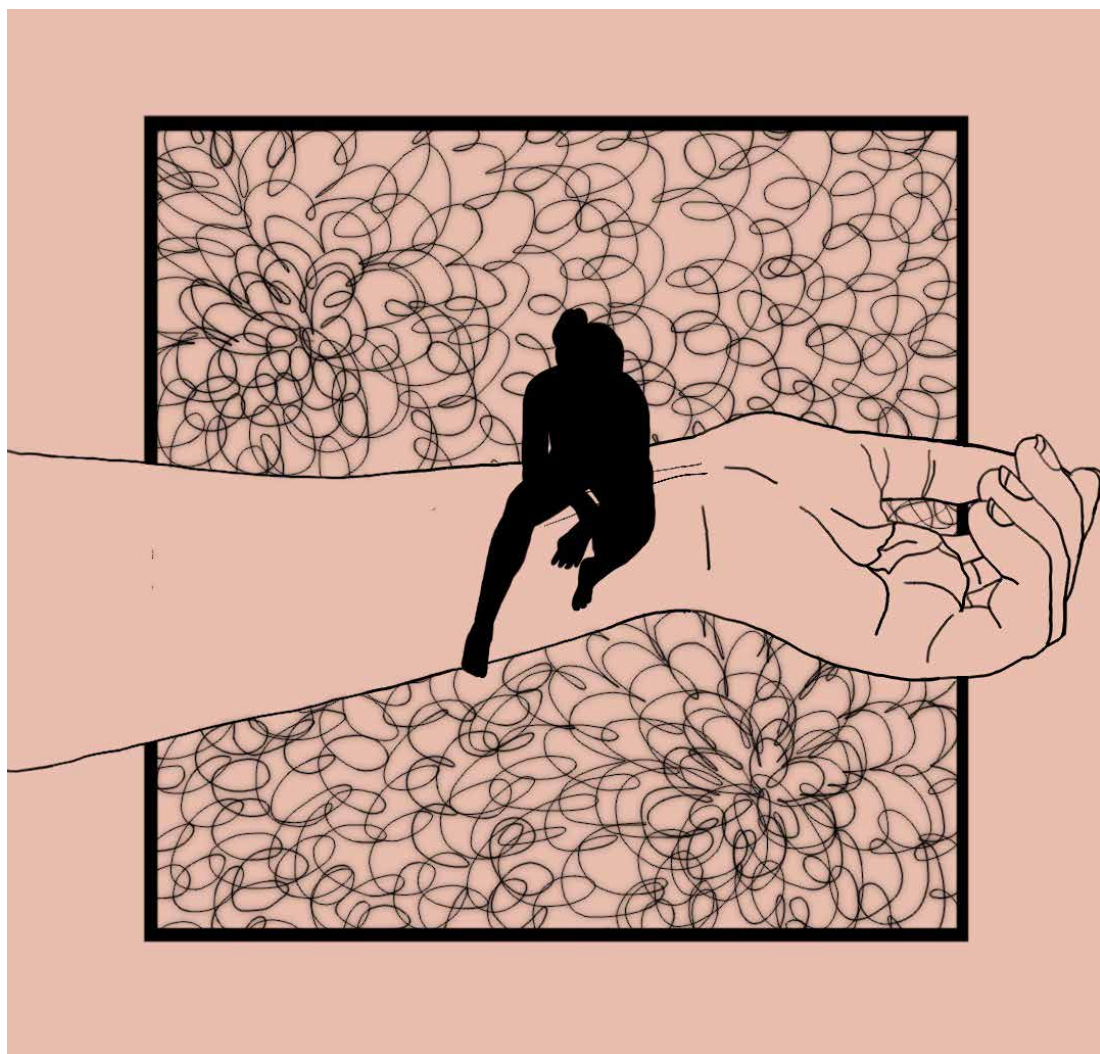
- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UDEM [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Artista invitada

Carmen Lehmann Ayerbe

Cuando todo está hecho un enredo

Ilustración digital

2019

Cortesía revista Ojo de Pez



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)*

Lucas Martín Figueroa (Argentina)**

Resumen

Este artículo postula que la activación y acción de las coaliciones son elementos relevantes para comprender los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas; sin embargo, las coaliciones no siempre se activan ni toman la misma forma. De acuerdo con ese dilema analítico, la pregunta que orienta este artículo es: ¿cuáles son los factores que activan las coaliciones e inciden en el tipo de coalición configurada? Para llevar a cabo la investigación se realizaron veinte entrevistas a actores clave y se analizaron documentos públicos elaborados por organizaciones socioambientales, organismos de los estados provinciales y notas de medios de comunicación provinciales. A partir del estudio comparativo del diseño e implementación de una política ambiental en tres provincias argentinas, se sostiene que la activación de las coaliciones depende de un factor estructural-económico denominado *disputa por los recursos naturales*, mientras que el tipo de coalición depende del *grado de apertura del sistema político*.

[251]

Palabras clave

Políticas Públicas; Política Ambiental; Recursos Naturales; Política Subnacional; Coaliciones Políticas; Argentina.

Fecha de recepción: julio de 2020 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2020

* Este artículo es un avance de la investigación *Implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos subnacionales. El caso de la Ley de Bosques en Argentina* (2008-2019), en el marco del Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

** Licenciado en Ciencia Política. Magíster en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Docente e investigador del Área de Ambiente y Política (AAP), Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina. Correo electrónico: lfigueroa@unsam.edu.ar - Orcid: 0000-0003-3316-4194 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=0Ye003wAAAAJ>

Cómo citar este artículo

Figueroa, Lucas Martín. (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, pp. 251-275. DOI: 10.17533/udea.espo.n60a11

Between Economics and Politics, Factors that Activate Coalitions. Theoretical Contributions Considering the Adequacy and Enforcement of a National Environmental Policy in Three Argentine Provinces (2008-2019)

Abstract

This article argues that the activation and action of coalitions are relevant to understand the processes of design and enforcement of public policies. However, coalitions do not always activate or take the same form. According to this analytical dilemma, the question that guides this article is: What are the factors that activate coalitions and affect the type of coalition built? This study is the product of twenty interviews with key actors and the analysis of public documents prepared by environmental organizations, subnational state organizations, and media. Moreover, it compares the design and enforcement of an environmental policy in three Argentine provinces. As a result, it was found that the activation of the coalitions depends on a structural-economic factor called the dispute over natural resources, while the type of coalition depends on the degree of opening of the political system.

Keywords

Public Politics; Environmental Policy; Natural Resources; Sub-National Politics; Political Coalitions; Argentina.

Introducción

Una de las posibles formas en que se organiza la acción colectiva en momentos de diseño e implementación de políticas públicas es mediante coaliciones (Diani, 2012; 2015; Gutiérrez, 2017; 2018; Sabatier, 1988; Sabatier y Weible, 2007). Más allá de las diferencias conceptuales en torno al término, se concuerda en que las coaliciones son grupos integrados por una gran heterogeneidad de actores que comparten un objetivo, visión o creencia específica sobre un problema público que los hace entablar vínculos formales o informales con el fin de trasladar sus preferencias a los lineamientos de la política en debate o en la implementación de esta (Barnes, van Laerhoven y Driessen, 2016; Diani, 2012; Gutiérrez, 2017; 2018; Hajer y Versteeg, 2005; Sabatier, 1988; Sabatier y Weible, 2007).

En ese sentido, la literatura brinda elementos teóricos para comprender las diferencias con otros modos de acción colectiva, por ejemplo, movimientos sociales (Diani, 2012; 2015), la manera en que se vinculan los actores estatales y sociales (Gutiérrez, 2017; 2018; Hajer y Versteeg, 2005), la forma en que dichos actores comparten e intercambian recursos estratégicos (Barnes, van Laerhoven y Driessen, 2016; Diani, 2012; 2015; Sabatier y Weible, 2007) y, en menor medida, investigaciones más recientes, las causas que producen su éxito (Barnes, van Laerhoven y Driessen, 2016; Granada, 2017; Yagci, 2019). Sin embargo, teniendo en cuenta que las coaliciones no se forman en todos los casos (Diani, 2012) y que asumen distintas formas, poca importancia se ha dado a los factores contextuales que producen su activación. En vistas de dicho vacío, la pregunta que guía este artículo es: ¿cuáles son los factores que activan las coaliciones e inciden en el tipo de coalición configurada?

[253]

Para el análisis de la activación de distintos tipos de coaliciones, el área de política ambiental es relevante. Estas políticas, al igual que otras, tienen claros efectos distributivos que suelen dividir a los actores entre beneficiarios de esas políticas —pueblos indígenas, campesinos, población en general— y los perjudicados por estas —en general, empresarios o productores ligados al área que busca ser regulada—. Además, la definición de «ambiente» suele ser objeto de disputa entre actores con diferentes conocimientos, por lo tanto, la discusión de una política ambiental suele entrecruzar a los actores por sus intereses, pero también por sus marcos interpretativos (Barnes, van Laerhoven y Driessen, 2016; Martínez y Delamaza, 2018; Medeiros y Gomes, 2019; Moreno, 2019; Weible, 2005). En esta línea, los debates sobre

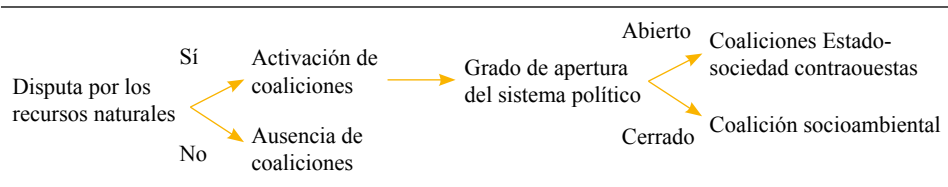
política ambiental suelen ser profundamente conflictivos y, por ese motivo, es esperable que se activen coaliciones que tengan el objetivo de imponer sus visiones e intereses en torno a este tipo de políticas.

El argumento de este trabajo sostiene que, para el área ambiental, la activación y el tipo de coaliciones depende de dos factores: la disputa en torno a los recursos naturales y el grado de apertura del sistema político. En el momento de diseño e implementación de una política en el área ambiental, la presencia de actividades económicas que se contraponen a la protección genera que actores con distintos intereses y visiones —a favor y en contra de la política en cuestión— tomen posición y se vinculen con otros semejantes, dando lugar a la formación de las coaliciones. Por el contrario, la ausencia de este escenario de disputa por los recursos naturales no permite la activación de coaliciones.

Una vez establecidas, hay dos tipos de coaliciones posibles que dependen del grado de apertura del sistema político. En sistemas políticos más cerrados hay mayor propensión a que los actores estatales no se vinculen con los actores sociales y el tipo predominante de coalición sea socioambiental, la cual dispute contra las visiones e intereses de las elites políticas subnacionales. Por el contrario, en sistemas políticos más abiertos hay mayores posibilidades para que los actores sociales se relacionen con actores estatales afines a sus visiones y objetivos, permitiendo la activación de coaliciones Estado-sociedad contrapuestas (véase figura 1).

[254]

Figura 1. Factores que activan coaliciones e inciden en su tipo.



Fuente: elaboración propia.

Tanto la pregunta de investigación planteada como el argumento del artículo guardan relevancia teórica. Por un lado, este trabajo pretende generar un aporte al marco teórico de coaliciones al analizar los factores que inciden en su activación y en el tipo de coalición conformada. En términos

generales, la literatura suele analizar los procesos de formulación de políticas públicas en los que las coaliciones ya se encuentran activadas (Sabatier, 1995; Weible, 2005; Diani, 2012; Yagci, 2019) y, en menor medida, las causas que producen la incidencia política de estas (Matti y Sandström, 2011; Barnes, van Laerhoven y Driessen, 2016). Por ese motivo, analizar los factores que inciden en la activación de coaliciones es relevante, ya que esto no ocurre en todos los casos. Por otro lado, este trabajo pretende sumar que hay factores contextuales —en este caso, económicos y políticos— que inciden en la activación de coaliciones y en el tipo de coalición configurada.

En este artículo se analiza el proceso de adecuación e implementación de una política ambiental nacional en tres provincias argentinas. Particularmente, el caso argentino es importante a la luz de la pregunta y el argumento planteado. Al igual que varios países latinoamericanos —Brasil, Colombia, México—, en Argentina la implementación de las políticas ambientales es competencia subnacional. Según la distribución de atribuciones entre el Estado nacional y los subnacionales —denominadas provincias—, el Congreso nacional tiene la potestad de sancionar leyes de presupuestos —estándares— mínimos de protección ambiental y las provincias tienen la obligación de adecuarse a los estándares nacionales mediante leyes provinciales, y luego implementarlas en sus territorios (artículos 41 y 124 de la Constitución de la Nación Argentina). De ese modo, dado que cada provincia tiene estructuras económicas, políticas y ambientales diferentes (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014; Behrend y Bianchi, 2017), es esperable que los procesos provinciales de adecuación e implementación sean diferentes. Como consecuencia de los contextos disímiles, es de esperar que los actores intervinientes no generen siempre los mismos vínculos, haciendo del área de gestión ambiental en Argentina un caso relevante para analizar las causas que inciden, por ejemplo, en la activación de distintos tipos de coaliciones.

[255]

Dentro del conjunto de leyes de presupuestos mínimos, en este se texto analiza comparativamente el proceso de adecuación e implementación de la Ley 26331 de Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos (LBN) en Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego entre 2008 y 2019. Sancionada a fines de 2007, la LBN propuso garantizar la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos de todo el país. Siguiendo las competencias constitucionales mencionadas, estableció que todas las provincias con bosques nativos debían sancionar leyes provinciales de adecuación normativa a estándares nacionales, denominadas leyes de

Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Para realizarlas, las provincias debían poner en práctica un proceso de consulta pública, seguir criterios socioambientales específicos y elaborar un mapa de clasificación de los bosques nativos en tres categorías de conservación: dos en las que no se puede desmontar —roja y amarillo— y una en la que puede desmontarse —verde—, siguiendo lineamientos definidos por la ley nacional. Para promover la adecuación provincial se dispuso la creación de un fondo anual de compensación económica que debe ser dirigido, principalmente, a los propietarios de zonas con bosques nativos para garantizar su conservación.

Entre 2008 y 2016, todas las provincias con bosques nativos aprobaron por ley sus respectivos OTBN, aunque en alguna de ellas se dieron debates controversiales entre distintos actores —estatales y sociales— que disputaron, según sus visiones e intereses, los lineamientos de estas políticas (Gutiérrez, 2017; Schmidt, 2014; Vara & Collado, 2013, 17 de julio). Por lo tanto, la LBN, en particular, constituye un caso interesante para analizar los factores que inciden en la activación o no de coaliciones.

[256] Dentro del universo fueron seleccionados los casos de Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego, a raíz de la variación que muestran en el resultado alcanzado y en los factores causales que dan forma al argumento, lo cual permite optimizar la comparación entre ellos: Santa Cruz no presenta actividades económicas que se contraponen a la protección de los bosques y tiene un sistema político cerrado, representa el caso en que no se activaron coaliciones; Neuquén tiene actividades contrarias a la protección de los bosques y cuenta con un sistema político cerrado, representa el caso en que una coalición socioambiental disputó, y aún disputa, contra las visiones e intereses de las elites políticas subnacionales; por último, Tierra del Fuego presenta actividades que se contraponen a la protección de los bosques y tiene un sistema político abierto, representa el caso en que dos coaliciones Estado-sociedad contrapuestas disputan el proceso de implementación de la LBN.

1. Factores que activan distintos tipos de coaliciones

Las coaliciones son grupos integrados por una gran heterogeneidad de actores que comparten un objetivo, visión o creencia específica sobre un problema público que los hace entablar vínculos formales o informales con el fin de trasladar sus preferencias a los lineamientos de la política en debate o

en la implementación de esta (Diani, 2015; Gutiérrez, 2017; 2018; Martínez y Delamaza, 2018; Sabatier, 1995; Weible, 2005).¹

Siguiendo 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 algunos casos, las coaliciones están formadas por actores estatales y sociales (Fenger y Klok, 2001; Gutiérrez, 2017; Sabatier y Weible, 2007; Weible, 2005), y en otros las coaliciones son conformadas solamente por actores sociales (Fernández y Garay, 2019; Martínez y Delamaza, 2018; Rausch, 2018). En segundo lugar, los integrantes de una coalición comparten un objetivo puntual (Diani, 2012; 2015) y una visión mínima o creencia específica sobre el problema, y la posible solución a ser implementada (Gutiérrez, 2017; 2018; Hajer y Versteeg, 2005; Sabatier, 1988; Sabatier & Weible, 2007). En tercer lugar, las coaliciones suelen apelar a la confrontación, la conformación de una coalición se realiza contra un «enemigo» claramente identificable que puede ser otra coalición —como en el caso de las coaliciones Estado-sociedad— o un grupo de actores específicos —empresarios o el Estado— (Diani, 2012; Fenger y Klok, 2001; Gutiérrez, 2017). Por último, los miembros realizan acciones específicas para alcanzar sus objetivos e imponer sus visiones en la política en cuestión (Barnes, van Laerhoven y Driessen, 2016; Diani, 2012; 2015; Sabatier y Weible, 2007), aunque no necesariamente son coordinadas (Gutiérrez, 2017; 2018).

[257]

Con relación a los factores que influyen en la activación de las coaliciones, algunos autores comparten que la literatura sobre movilización social, en general, y sobre coaliciones, en particular, ha prestado poca atención a estos aspectos (Diani, 2012; 2015; Martínez y Delamaza, 2018). Esto es especialmente importante para el área ambiental por la gran cantidad de trabajos que demuestran que los debates en torno a la sanción e implementación de este tipo de políticas suelen resultar en conflictos entre distintos tipos de coaliciones (Barnes, van Laerhoven y Driessen, 2016; Diani, 2012; Gutiérrez, 2017; 2018; Hajer y Versteeg, 2005; Martínez y Delamaza, 2018; Medeiros y Gomes, 2019; Sabatier, 1988; Yagci, 2019). En este artículo se argumenta que, para el área ambiental, la activación de

¹ Según sostienen algunos autores (Diani, 2015; Gutiérrez, 2018), el concepto de coaliciones suele ser confundido con el de movimientos sociales. La diferencia fundamental radica en que los movimientos sociales se identifican y reproducen a causa de una identidad compartida más amplia entre sus miembros (Abers y Von Bülow, 2011; Diani, 2015); por el contrario, las coaliciones no constituyen ese «nosotros» característico de los movimientos sociales.

las coaliciones es producto de la existencia de una *disputa por los recursos naturales*, mientras que el tipo de coalición formada depende del *grado de apertura del sistema político*.

Una serie de estudios demuestra que para comprender el desempeño de los actores involucrados en el área ambiental el estudio de la variación de los distintos contextos económicos es analíticamente significativo (Allen, 2015; Behrend y Bianchi, 2017; Christel, 2020; Christel y Novas, 2018). Entre estos trabajos hay algunos que sostienen que la estructura económica determina los resultados político-ambientales (Bull y Aguilar-Støen, 2016b; De Castro, Hogenboom y Baud, 2016). Otras investigaciones matizan este argumento al reconocer que el balance de poder está a favor de los actores económicos, pero analizan la trama de vínculos y estrategias que estos tienden para imponer sus intereses y visiones *vis a vis* los actores que pretenden sancionar una política ambiental (Bull y Aguilar-Støen, 2016a; Christel, 2020; Christel y Novas, 2018).

[258]

Este trabajo se posiciona dentro de este segundo grupo, pero tiene en cuenta una dimensión poco estudiada (Martínez y Delamaza, 2018): la disputa por los recursos naturales, entendida como un escenario estructural-económico contrapuesto, en el que ciertas actividades productivas se contraponen con la protección ambiental en un espacio geográfico delimitado. Por ejemplo, como sucede en algunos países de América Latina, la expansión de la frontera agropecuaria sobre bosques nativos o humedales (Fehlenberg *et al.*, 2017), o la posible instalación de una central hidroeléctrica en zonas de alto valor de conservación (Martínez y Delamaza, 2018; Rausch, 2018) genera un escenario de disputa por los recursos naturales.

Siguiendo esta línea y de acuerdo con lo desarrollado previamente, en estos contextos es esperable que la discusión en torno a la sanción y potencial implementación de una política de protección ambiental genere que distintos actores tomen posición de acuerdo con sus intereses, visiones y objetivos, conformen coaliciones y realicen distintas acciones con el fin de incidir en los estándares normativos y, luego, en su implementación. Como es de esperar, los contextos económicos, en general, y los escenarios de disputa por los recursos naturales, en particular, se multiplican en países federales y altamente descentralizados, ya que cada unidad subnacional tiene autonomía para definir su propio sistema económico (Behrend y Bianchi, 2017; Cetrángolo y Jiménez, 2003). No obstante, la disputa por los

recursos naturales no termina de incidir en el tipo de coaliciones formada. En este caso, es importante analizar la manera en que interviene el grado de apertura del sistema político.

Analizar el sistema político es relevante porque les da a los actores un conocimiento sobre cómo funcionan las relaciones sociales y políticas, influyendo, de esa manera, sobre cuáles son los cursos de acción más apropiados para alcanzar sus intereses y objetivos específicos (Acuña y Chudnovsky, 2013). En esta línea, algunos autores sostienen que las elites políticas de Estados poco plurales tienden a monopolizar el poder y las decisiones, impactando negativamente en la pluralidad de actores participantes del conflicto y, a su vez, dejando sin posibilidad de acción a actores estatales críticos con las visiones de las elites mencionadas (Bull y Aguilar-Støen, 2016a, 2016b; Moore, 2018; Ross, 2001; Sabatier y Weible, 2007). En estos escenarios, por lo tanto, es poco esperable la formación de coaliciones Estado-sociedad y solamente queda espacio para la acción colectiva de una coalición integrada por actores sociales —individuales y colectivos—, aquí denominada coalición socioambiental, opuesta a los intereses y visiones de las elites gubernamentales.

Por el contrario, en sistemas políticos más abiertos es esperable una mayor inclusión de actores en el debate, por ello, también es probable que los actores estatales de distintas agencias de gobierno o de distintos poderes puedan entablar vínculos con actores sociales afines, dando lugar a la formación de dos coaliciones Estado-sociedad contrapuestas. Nuevamente, en sistemas federales y descentralizados, los sistemas políticos se multiplican, ya que las distintas subunidades tienen competencia institucional para establecer, entre otras cosas, las reglas electorales para acceder a los cargos subnacionales y para elaborar políticas públicas en áreas que no fueron delegadas en el ámbito nacional (Suárez, 2011). Dichas potestades abren la posibilidad para generar sistemas políticos heterogéneos que, en algunas ocasiones, dan lugar a partidos políticos hegemónicos que dominan la dinámica política provincial (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014). Por lo tanto, reducir la escala de análisis al ámbito de gobierno subnacional resulta útil para comprender la manera que en se activan y toman forma las coaliciones.

[259]

En resumen, una vez establecido el contexto económico para la activación de coaliciones, es relevante comprender cómo interviene el sistema político subnacional, ya que un sistema político más abierto permite

la formación de coaliciones Estado-sociedad, mientras que un sistema político subnacional menos abierto genera las condiciones para el surgimiento de coaliciones que confronten contra las visiones e intereses de las elites políticas regionales (véase figura 1).

2. Marco metodológico

Para analizar los factores que inciden en la activación y el tipo de coaliciones configurada en el proceso de adecuación e implementación de la LBN se realiza un estudio comparado de tres casos, siguiendo una metodología cualitativa. Dicha 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 nuevas hipótesis que puedan explicar los elementos que inciden en la activación y el tipo de coaliciones configuradas (George y Bennett, 2005; Gerring, 2007).

[260] Para llevar a cabo el trabajo, lograr reconstruir los distintos procesos y captar los discursos y acciones de los actores que forman las coaliciones se realizaron veinte entrevistas a actores estatales y sociales involucrados en el proceso de adecuación e implementación de la LBN en las provincias de Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego; además, se analizaron las versiones taquigráficas de las legislaturas provinciales donde fueron debatidas las leyes provinciales, se revisaron documentos elaborados por organizaciones de la sociedad civil —organizaciones socioambientales, asociaciones de productores— y por las distintas agencias estatales, y se realizó un estudio hemerográfico de los principales medios provinciales.

Con el objetivo de captar la disputa por los recursos naturales, se aborda un elemento central de la estructura económica subnacional: la existencia de actividades que se contraponen a la protección ambiental, en este caso, de los bosques nativos en espacios geográficos delimitados. Con base en imágenes del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques de la República Argentina (MAyDS, s. f.), en primer lugar, se reduce la escala de análisis y se identifican los departamentos provinciales que tienen bosques nativos. En segundo lugar, basado en informes y datos productivos elaborados por el Ministerio de Hacienda (2017a; 2017b; 2018a; Dirección Nacional de Asuntos Provinciales 2018), se analizan las actividades económicas o productivas que se realizan en los departamentos con bosques nativos con el objetivo de

encontrar complementariedades o contraposiciones entre dichas actividades y la protección ambiental. Como se mencionó, la presencia de actividades económicas que se contraponen con la protección ambiental de los bosques nativos genera un escenario de disputa por los recursos naturales que puede motivar la conformación de coaliciones de actores en confrontación.

Para captar el grado de apertura de los sistemas políticos subnacionales se analizaron tres elementos: el desempeño electoral del partido gobernante con respecto a las segundas fuerzas políticas, la alternancia en el poder ejecutivo y la composición de las legislaturas provinciales (Christel y Novas, 2018). Para evaluar el primero se elaboró un promedio general de la diferencia entre la primera fuerza política y la segunda para todas las elecciones provinciales desde 1983 hasta 2019; con respecto al segundo, se analizó la cantidad de veces que el partido de gobierno no fue reelecto para el cargo de gobernador en el periodo indicado. Con el último elemento se analiza el número de partidos políticos representados en la legislatura provincial en el periodo mencionado. Como se expuso, la apertura del sistema político subnacional permite la formación y confrontación de dos coaliciones Estado-sociedad, y un sistema político menos abierto deja abierta la posibilidad para la activación de una coalición socioambiental.

[261]

3. Disputa por los recursos naturales en Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego

En primer lugar, la provincia de Santa Cruz cuenta con siete departamentos, de los cuales cuatro tienen bosques nativos —Lago Buenos Aires, Río Chico, Lago Argentino y Güer Aike—. Entre las cinco actividades productivas más relevantes para la economía provincial se encuentran la minería metalífera, la producción de hidrocarburos, las actividades pesqueras, el turismo ecológico y la ganadería ovina (Ministerio de Hacienda, 2018a). Entre estas, la producción de ganadería ovina —quinta actividad de importancia para la provincia—, desarrollada en el departamento de Güer Aike, podría generar una contraposición con la protección de los bosques nativos, ya que las demás tienen lugar en departamentos no boscosos o porque su desarrollo es compatible con la protección de los bosques — turismo ecológico—. No obstante, la mayor parte de la producción ganadera en Güer Aike se realiza en la parte central del departamento donde no hay bosques nativos (Consejo Agrario, 2009; Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, 2018). Siguiendo

estas condiciones, es esperable que en Santa Cruz no haya posibilidad de activación de coaliciones al momento de diseñar o implementar una política ambiental que tenga el objetivo de proteger los bosques nativos provinciales.

En segundo lugar, Neuquén cuenta con dieciséis departamentos, de los cuales ocho tienen bosques nativos —Los Lagos, Lacar, Huiliches, Aluminé, Picunches, Loncopué, Ñorquín y Minas—. Entre sus actividades económicas hay dos que se contraponen con la protección de los bosques nativos: la expansión del turismo de recreación, centrada en el desarrollo de centros de esquí y cadenas hoteleras en los departamentos de Lacar y Los Lagos (Balazote, Chernavsky y Stecher, 2017; Ministerio de Hacienda, 2017a) y la expansión urbana, principalmente en Los Lagos, Lacar, Aluminé y Ñorquín (Loyola, 2015). Por lo tanto, a diferencia de Santa Cruz, en Neuquén están dadas las condiciones para que se activen coaliciones en momentos de diseño e implementación de una política de protección ambiental de bosques nativos.

Por último, Tierra del Fuego presenta bosques nativos en los únicos tres departamentos que integran la provincia —Río Grande, Tolhuin y Ushuaia—. En estos se realizan cuatro tipos de actividades económicas y productivas que podrían generar contraposiciones con la protección de los bosques nativos: la ganadería ovina en Tolhuin y Río Grande, la producción forestal en Tolhuin y Ushuaia, el desarrollo del turismo de recreación con epicentro en Ushuaia (Ministerio de Hacienda, 2017b) y la expansión urbana en Ushuaia y Tolhuin (Cordara y Duarte, 2017). Teniendo en cuenta este panorama, al igual que en Neuquén, es esperable que una política de protección ambiental que proponga proteger los bosques nativos abra la posibilidad para la activación de coaliciones.

4. Grado de apertura de los sistemas políticos subnacionales en Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego

De acuerdo con los elementos que son utilizados para caracterizar los sistemas políticos provinciales, la tabla 1 muestra el comportamiento de las provincias bajo estudio. En primer lugar, Tierra del Fuego presenta altos grados de competencia partidaria. Con respecto al primer elemento, la diferencia entre el primer candidato y el segundo es de 8,41% y, en todas las elecciones, con excepción de 1995, se llegó a instancias de *ballotage*. Con respecto al segundo elemento, en Tierra del Fuego no es extraño que el

partido de gobierno pierda la elección, ya que hubo cinco alternancias entre distintas fuerzas políticas en el periodo mencionado. Por último, el análisis de la legislatura provincial arroja que nunca un partido logró obtener más de 50% de las bancas y los datos de su composición arrojan que estuvieron representadas poco más de tres fuerzas políticas (3.54), lo que demuestra una gran pluralidad legislativa.

Tabla 1. Apertura del sistema político —de más a menos abierto— en Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego, 1983-2019.

Provincias (1983-2019)	Diferencia entre la primera y segunda fuerza política	Cantidad de alternancias en el poder ejecutivo provincial	Cantidad efectiva de partidos en la legislatura
Tierra del Fuego	8,41%	5	3.54
Santa Cruz	18,48%	0	1.79
Neuquén	23,18%	0	3.47

Fuente: elaboración propia a partir de Atlas Electoral de Andy Tow (s. f.).

[263]

Santa Cruz, por su parte, tiene un sistema político más cerrado, caracterizado por ser poco competitivo y plural. Los datos de la tabla 1 muestran que no hubo alternancia en el cargo de gobernador desde 1983, siempre dominado por el Partido Justicialista (PJ), y que la diferencia entre el primer y segundo lugar fue de 18,48%. La fortaleza del PJ se refuerza por la baja pluralidad en la legislatura provincial, al no alcanzar los dos partidos representados (1.79).

Del mismo modo, Neuquén cuenta con un sistema político cerrado, en el cual el Movimiento Popular Neuquino (MPN) logró la victoria en todos los comicios desde 1983 hasta la actualidad con una significativa diferencia con la segunda fuerza política (23,18%). Como sostienen Lucas Christel y Mariano Novas (2018) en su análisis sobre el sistema político neuquino, el MPN también domina la legislatura provincial, a pesar de tener una cantidad de partidos representados en la legislatura similar a la de Tierra del Fuego (3.47). Estos datos, dicen los autores, están relacionados a una estrategia del partido hegemónico de sumar partidos menores como aliados y extender el control legislativo.

Como demuestran los datos, Neuquén y Santa Cruz presentan un sistema político menos abierto en comparación con el de Tierra del Fuego. De esa forma, dada la estructura de poder político, es esperable que, en escenarios de disputa por los recursos naturales, en Tierra del Fuego estén dadas las condiciones para la activación de coaliciones Estado-sociedad, mientras que en Neuquén y Santa Cruz la posibilidad es de una coalición compuesta por actores de la sociedad civil.

5. Proceso de diseño e implementación de la Ley Nacional N.º 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LBN) en Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego

5.1 Santa Cruz, proceso sin formación de coaliciones

El proceso de sanción e implementación del OTBN en Santa Cruz fue carente de conflictos y se caracterizó por la ausencia de actores ajenos al gobierno provincial, por lo tanto, el proceso fue carente de coaliciones y dominado por las iniciativas gubernamentales.

[264]

Con la posibilidad de recibir los fondos nacionales establecidos por la LBN, en septiembre de 2008 el entonces gobernador Daniel Peralta (FPV-PJ) elaboró un decreto (2446/08) que estableció que el Consejo Agrario Provincial (CAP) tendría la función principal de elaborar el OTBN. Meses después del decreto, el CAP, mediante una resolución (166/09), nombró cinco personas para integrar una Unidad Ejecutora Provincial (UEP), encargadas de analizar y poner en práctica los criterios de sustentabilidad ambiental de la LBN y, posteriormente, elaborar el mapa final del OTBN con las tres categorías de conservación —roja, amarilla y verde— (Consejo Agrario, 2009). Los nominados por el poder ejecutivo provincial fueron tres funcionarios del CAP y dos miembros técnicos de un instituto de investigación nacional con sede en Santa Cruz —el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)— (Consejo Agrario, 2009). Fue justamente uno de estos técnicos que, a pedido de los actores estatales, elaboró rápidamente el informe que sería la base de la normativa finalmente sancionada (funcionario INTA/UEP I, comunicación personal, abril, 2019).

El informe (Consejo Agrario, 2009) fue presentado en julio de 2009, al poco tiempo de la creación de la UEP. Luego de la presentación del informe, un año más tarde, en julio de 2010, sin modificaciones y sin debate

en la legislatura provincial, fue sancionada la Ley de OTBN (3142/10) que incorporó, en su Anexo 1, el informe mencionado, tal cual fue presentado (funcionario INTA II, comunicación personal, junio, 2020). El mismo proceso, carente de conflictos, se replicó durante los años de la implementación del OTBN (funcionario INTA II, comunicación personal, junio, 2020).

La falta de actores participantes, más allá de los funcionarios estatales, en un proceso de más de diez años sin conflictos ni tensiones y, por ende, sin activación de coaliciones, puede ser explicado por la ausencia de un escenario de disputa por los recursos naturales. Así lo expresa uno de los encargados de elaborar el OTBN: «En el caso de Santa Cruz, no había mucha tensión, porque, en nuestra provincia, la mayoría es bosque de bajo manejo. Ponele que el 90% es así» (comunicación personal, funcionario INTA/UEP I, abril, 2019). Del mismo modo, aunque también sobre la implementación del OTBN, otro funcionario comentó que «debe haber sido un proceso sin conflicto porque tenés pocos actores que ejercieron presión [en Santa Cruz], tenés parques nacionales, tenés jurisdicciones municipales, tenés pueblos, o sea... también eso ha favorecido el proceso» (comunicación personal, funcionario INTA II, junio, 2020).

En pocas palabras, la falta de una disputa por los recursos naturales produjo un escenario carente de contraposición de visiones e intereses entre diferentes actores que impidió dar origen a la conformación de las coaliciones.

[265]

5.2 Neuquén, activación de una coalición socioambiental

A diferencia de Santa Cruz, en Neuquén hubo una mayor conflictividad en dos momentos puntuales: en el momento de diseño del OTBN entre 2008 y 2011, y en un intento de modificación normativa impulsada por el poder ejecutivo provincial que pretendía reducir los estándares ambientales a finales de 2019. Como resultado, fue activada una coalición socioambiental que confrontó, en ambas oportunidades, contra el proyecto de las elites políticas provinciales.

Con el objetivo de acceder rápidamente los fondos de la LBN, el gobernador Jorge Sapag (MPN) creó, mediante un decreto (856/08), una UEP que tendría la función de realizar los procesos de participación pública y elaborar el mapa de las categorías de conservación, siguiendo los criterios técnicos de la ley nacional. Durante 2010 fueron realizados más de diez talleres en toda la provincia en la que participaron diferentes sectores de

la sociedad civil, entre ellos, ONG locales, pueblos indígenas mapuches y ciudadanía en general, quienes rápidamente conformaron una coalición socioambiental (Diario Andino, 2011, noviembre 21). Dentro de estos talleres, los más participativos se dieron en los departamentos de Los Lagos y Lacar, en los que hay actividades relevantes para las economías locales —turismo centrado en centros de esquí en Villa la Angostura y San Martín de los Andes— que se contraponen a la protección de los bosques provinciales.

Dentro de coalición socioambiental, la ONG Alerta Angostura constantemente difundió y movilizó a la ciudadanía hacia los talleres participativos. Dada la relevancia del tema para la ciudadanía local, los actores a favor de la protección ambiental de los bosques monopolizaron la participación en los talleres, en los que manifestaron sus visiones a los funcionarios del gobierno provincial. Producto de las diferentes posturas entre la UEP y los actores sociales, la coalición socioambiental presentó un proyecto de ley alternativo, caracterizado por ser más proteccionista. Ante el escenario contrapuesto y la posibilidad de retrasar la llegada de los fondos nacionales, la UEP llegó a un acuerdo con las organizaciones sociales e incorporó algunas demandas de estos actores. No obstante, al contrario de los acuerdos alcanzados, la UEP modificó la letra del proyecto. Se redujeron los estándares acordados, dando origen, nuevamente, a reclamos de la coalición socioambiental (Alerta Angostura, 2014, mayo 22). A pesar de las demandas, en noviembre de 2011, el proyecto que representaba los intereses y visiones de las elites políticas provinciales fue presentado y aprobado por unanimidad en la legislatura dominada por el MPN (Honorable Legislatura de Neuquén, 2011).

Un nuevo escenario de alta conflictividad emergió en los meses finales de 2019, cuando el poder ejecutivo provincial (MPN) intentó modificar el OTBN, reduciendo las zonas protegidas. El objetivo era expandir y potenciar la cadena turística en un reconocido centro de esquí —Cerro Chapelco—, en el departamento Lacar (Balazote, Chernavsky y Stecher, 2017). Como respuesta a este intento, vecinos de la Municipalidad de San Martín de los Andes, departamento de Los Lagos, comunidades mapuches y organizaciones socioambientales locales rápidamente manifestaron su oposición a través de protestas sociales y comunicados públicos (Diario Andino, 2019, noviembre 26). Al mismo tiempo, se aliaron con otros actores afines de mayor relevancia en los ámbitos provincial y nacional, tales como expertos de la Universidad

Nacional del Comahue, sede Neuquén, y la ONG Greenpeace, los cuales se unieron a las demandas, reforzando la coalición socioambiental (Giardini, 2019, noviembre 26; experto de la Universidad Nacional del Comahue, comunicación personal, diciembre, 2019). Ante la escalada del conflicto y a la espera de generar consensos, el poder ejecutivo provincial quitó el proyecto de la legislatura (Lara, 2019, diciembre 1.^º).

A diferencia de Santa Cruz, el caso de Neuquén muestra que las diferentes visiones e intereses en torno al manejo y uso de los recursos naturales produce un escenario de disputa por los recursos naturales. Este contexto, como se mencionó en el apartado teórico, motiva la acción de los actores e incide en la activación de coaliciones; sin embargo, la baja pluralidad del sistema político provincial no parece posibilitar que los actores sociales que se manifestaron a favor de la protección ambiental tiendan vínculos con los actores estatales. De este modo, en Neuquén se activó una coalición socioambiental que confrontó las iniciativas del poder ejecutivo provincial que se mostró a favor de la expansión de las actividades productivas sobre los bosques provinciales.

5.3 Tierra del Fuego, activación de dos coaliciones Estado-sociedad contrapuestas

[267]

A diferencia de las provincias anteriores, en Tierra del Fuego se combinan los dos factores: la disputa por los recursos naturales y el sistema político abierto. Como resultado, se activaron dos coaliciones Estado-sociedad con visiones e intereses contrapuestos. Para ilustrarlo se analiza en profundidad el proceso de diseño del OTBN entre 2008 y 2012.²

Con el objetivo de acceder a los fondos nacionales, a finales de 2008 la Secretaría de Ambiente provincial comenzó a elaborar el OTBN y a realizar el proceso de consulta pública entre distintos actores. Rápidamente, algunos sectores productivos que se verían afectados por dicha normativa —productores ganaderos y empresarios ligados a un centro de esquí en la capital provincial—, expertos del área forestal de un reconocido centro de

² Durante el proceso de implementación del OTBN, las coaliciones se mantuvieron activadas, confrontando principalmente por la distribución de los fondos disponibles que provienen del Estado nacional. Para más información sobre el proceso de implementación y las tensiones generadas, véase Leonardo Collado, Patricia Ríos y Anabella Bonomi, (2017).

investigación nacional con sede en la provincia y expertos del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca que no compartían las visiones de la Secretaría de Ambiente manifestaron su oposición a la iniciativa de gobierno conformado una coalición Estado-sociedad de orientación productiva (Collado, Ríos y Bonomi, 2017).

Ante la oposición, la Secretaría De Ambiente continuó impulsando la propuesta y, para ganar adeptos, se vinculó con los directivos del mencionado centro de investigación y una reconocida ONG local —Finisterrae—, activando una coalición Estado-sociedad de orientación más proteccionista. No obstante, debido a las estrategias y vínculos entre el sector ganadero y legisladores provinciales la propuesta no fue discutida en la legislatura. «El resultado fue producto de la falta de un acuerdo en la legislatura que era donde, sobre todo, el sector ganadero tenía representantes» (comunicación personal, funcionario Tierra del Fuego I, abril, 2019).

[268]

Durante 2011 la Secretaría de Ambiente insistió con el tratamiento del OTBN, para ello, principalmente buscó y logró la adhesión de un mayor número de organizaciones socioambientales locales, de las autoridades de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego y de la Secretaría de Turismo provincial. No obstante, a pesar de que la coalición Estado-sociedad de orientación proteccionista aumentó el número de integrantes, la coalición contraria continuó oponiéndose férreamente al OTBN y, por lo tanto, las tensiones continuaron.

En el verano de 2011-2012, un incendio forestal de gran magnitud llamó la atención de los medios provinciales y de la ciudadanía en general que comenzó a demandar por la protección de los bosques nativos (La Nación, 2012, febrero 17). Este trágico evento fue utilizado estratégicamente por el secretario de Ambiente, quien amparado por la gobernadora dio una conferencia de prensa en la Gobernación, en la que alertó sobre las consecuencias negativas de los incendios y notificó que de no aprobarse el OTBN la situación podría volver a repetirse (funcionario Tierra del Fuego II, comunicación personal, abril, 2019). De ese modo, la coalición Estado-sociedad de orientación más proteccionista logró contraponerse a las acciones de la coalición contraria y propició que la legislatura debatiera y aprobara en abril de 2012 el proyecto de ley. De ese modo, el OTBN de Tierra del Fuego logró ser sancionado.

A diferencia de Santa Cruz, pero al igual que Neuquén, el caso de Tierra del Fuego muestra que las diferentes visiones e intereses en torno al

manejo y uso de los recursos naturales produce un escenario de disputa por los recursos naturales, por lo tanto, ante este escenario, quedaron activadas las coaliciones. En ese sentido, un productor ganadero comentó lo que motivó el conflicto: «El 50% de los bosques que tenés están en estancias privadas que es ganaderamente lo más óptimo [entonces] el productor con estas medidas [ambientales] siempre tiene un poco de recelo, porque no sabés cómo viene la mano» (comunicación personal, productor ganadero, junio, 2020). No obstante, a diferencia de Neuquén, Tierra del Fuego tiene un sistema político plural. Este escenario parece haber permitido que el conflicto penetre las estructuras del estado provincial, abriendo la posibilidad para la activación de dos coaliciones Estado-sociedad contrapuestas que disputaron los alcances normativos de la ley de protección de los bosques provinciales.

Conclusiones

Las coaliciones son importantes para comprender la manera en que distintos actores buscan incidir en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas. Sin embargo, se reconoció que esta literatura no se caracteriza por analizar los factores que inciden en la activación y el tipo de coaliciones configuradas. Al analizar el proceso de adecuación e implementación de la LBN en tres provincias argentinas —Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego entre 2008 y 2019—, se encontró que hay dos factores contextuales que inciden en la activación y en los tipos de coalición configurada: la disputa por los recursos naturales y el grado de apertura del sistema político.

[269]

En los casos de Neuquén y Tierra del Fuego se observó que la presencia de un escenario de disputa por los recursos naturales produjo la activación de coaliciones al contraponer a los actores participantes de los procesos mencionados en dos posiciones divergentes, una a favor de la protección ambiental de los bosques nativos y otra en contra de esta. Por el contrario, el caso de Santa Cruz ilustró que la ausencia de una contraposición entre las actividades productivas y la protección de los bosques nativos no brinda las posibilidades para la activación de las coaliciones. De ese modo, el proceso fue dirigido por el gobierno provincial sin tensiones ni conflictos.

Sin embargo, la comparación entre Neuquén y Tierra del Fuego plasmó que la disputa por los recursos naturales no incide en el tipo de coalición configurada. Para ello, fue central reconocer la manera en que intervino el grado de apertura del sistema político. Por un lado, el caso neuquino

demostró que un sistema político más cerrado genera que los actores sociales a favor de la protección de los bosques provinciales no logren entablar vínculos con actores estatales, ya que estos tienden a reproducir las visiones e intereses de las elites políticas provinciales. De ese modo, fue activada una coalición socioambiental integrada por actores sociales —organizaciones socioambientales con base local, pueblos indígenas mapuches, ONG y ciudadanos en general— que se opuso a las iniciativas gubernamentales. Por otro lado, el caso de Tierra del Fuego mostró que un sistema político más abierto genera que el conflicto penetre las estructuras del estado provincial y divida a los actores estatales. Por lo tanto, dicho contexto permitió que los actores sociales a favor de la protección ambiental se vincularan con actores estatales afines, dando origen a una coalición Estado-sociedad de orientación más proteccionista. Del mismo modo, actores sociales contrarios a la política de protección lograron vincularse con actores estatales de similares visiones e intereses, generando la activación de una coalición Estado-sociedad de orientación más productiva. Por lo tanto, el resultado fue la configuración de dos coaliciones Estado-sociedad contrapuestas.

[270]

Esta investigación generó, al menos, dos aportes teóricos relevantes: por un lado, permite reconocer que, para el área ambiental, las coaliciones se activan cuando una actividad económica se contrapone con la posible sanción e implementación de una política de protección ambiental que regule dichas actividades, en ese sentido, se sostiene que al presentarse dicho escenario el proceso se caracteriza por una gran conflictividad; por otro lado, permite demostrar que el grado de apertura del sistema político explica el tipo de coalición activada.

A modo de cierre, es necesario continuar esta línea de investigación y profundizar sobre los factores causales que inciden en la activación de coaliciones en el área ambiental, en particular, y en otras áreas de políticas públicas, en general.

Referencias bibliográficas

1. Abers, Rebecca e Von Bülow, Marisa. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13 (28), pp. 52-84. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>
2. Acuña, Carlos H., y Chudnovsky, Mariana. (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: Acuña, Carlos H. (ed.). *¿Cuánto importan*

las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina (pp. 19-67). Buenos Aires: Fundación OSDE.

3. Aguilar-Støen, Mariel; Toni, Fabiano & Hirsch, Cecilie. (2016). Forest Governance in Latin America: Strategies for Implementing REDD. In: De Castro, Fabio; Hogenboom Barbara & Baud, Michiel (Eds.). *Environmental Governance in Latin America* (pp. 205-233). London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9_9

4. Alerta Angostura. (2014, mayo 22). Puerto Manzano pide que se respete el Mapa de Bosques aprobado. <http://alertaangostura.blogspot.com/2014/05/puerto-manzano-pide-que-se-respete-el.html?m=0>

5. Allen, Ben. (2015). Protecting Nature in Federal Systems: States, Private Interests, and Conservation Units in Brazil. (Tesis inédita de doctorado). University of California, California.

6. Ardanaz, Martín; Leiras, Marcelo y Tommasi, Mariano. (2014). The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development*, 53, pp. 26-45. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.004>

7. Argentina. Congreso. Constitución de la Nación Argentina. (15 de diciembre de 1994). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

8. Argentina. Congreso. Ley 26331. (28 de noviembre de 2007). Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>

9. Argentina. Provincia de Santa Cruz. Poder Ejecutivo. Decreto 2446. (28 de agosto de 2008). <http://ecofield.com.ar/blog/santa-cruz-bosques-nativos-adhesin-a-ley-nacional/>

[271]

10. Argentina. Provincia de Santa Cruz. Poder Legislativo. Ley Provincial 3142. (8 de julio de 2010). Ordenamiento territorial de bosques nativos provincia de Santa Cruz. <http://www.saij.gob.ar/3142-local-santa-cruz-ordenamiento-territorial-bosques-nativos-provincia-santa-cruz-lpz0003142-2010-07-08/123456789-0abc-defg-241-3000zvorpyel>

11. Argentina. Provincia de Neuquén. Poder Ejecutivo. Decreto 856. (22 de julio de 2008). Ley de ordenamiento territorial de bosques nativos. <http://digesto.smandes.gov.ar/Digesto.nsf/911a52f52397efa283257cc100717212/216d1b7127fe5f2a03257b1d0053f493?OpenDocument>

12. Atlas Electoral de Andy Tow. (s. f.). Elecciones en Argentina. <https://www.andytow.com/atlas/totalpais/>

13. Balazote, Alejandro; Chernavsky, Sasha y Stecher, Gabriel A. (2017). Disputas territoriales y conflictos por la apropiación de la renta turística en San Martín de los Andes. *Cuadernos de Antropología*, 17, pp. 9-28.

14. Barnes, Clare; Van Laerhoven, Frank & Driessen, Peter. P. J. (2016). Advocating for Change? How a Civil Society-led Coalition Influences the Implementation of

the Forest Rights Act in India. *World Development*, 84, pp. 162-175. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.03.013>

15. Behrend, Jacqueline y Bianchi, Matías. (2017). Estructura económica y política subnacional en Argentina. *Caderno CRH*, 30 (80), pp. 217-235. <https://doi.org/10.1590/s0103-49792017000200002>

16. Bull, Benedict & Aguilar-Støen, Mariel (Eds.). (2016a). *Environmental Politics in Latin America: Elite Dynamics, the Left Tide and Sustainable Development*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315764276>

17. Bull, Benedict & Aguilar-Støen, Mariel. (2016b). Protestas contra la minería en Guatemala. ¿Qué papel juegan las élites en los conflictos? *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 42, pp. 15-44. <https://doi.org/10.15517/aeca.v42i1.26932>

18. Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan P. (2003). Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad. *Gestión Pública*, 35. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7288/1/S034252_es.pdf

19. 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), pp. 3-27.

20. Christel, Lucas G. y Novas, Mariano. (2018). Incentivos económicos y conflictividad social. Trayectorias disímiles del fracking en las provincias argentinas (Entre Ríos y Neuquén, 2010-2017). *POSTData*, 23 (2), pp. 491-525.

[272]

21. Collado, Leonardo; Ríos, Patricia y Bonomi, Anabella. (2017). Implementación de la ley 26.331 en Tierra del Fuego. *Patagonia Forestal*, 1, pp. 14-20.

22. Consejo Agrario Provincial. (2009). Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Santa Cruz. Informe Técnico. <https://consejoagrario.files.wordpress.com/2011/03/informe-tecnico-o-t-santa-cruz.pdf>

23. Cordara, Christian y Duarte, Juan Ignacio (coords.). (2017). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. Buenos Aires: CIPPEC.

24. De Castro, Fabio; Hogenboom, Barbara & Baud, Michiel (Eds.). (2016). *Environmental Governance in Latin America*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9>

25. Diani, Mario. (2012). Modes of Coordination of Collective Action: What Actors in Policy-Making? In: Vedres, Baladz & Scotti, Marco (Eds.). *Network in Social Policy Problems* (pp. 103-123). Cambridge: Cambridge University.

26. Diani, Mario. (2015). Revisando el concepto de movimiento social. *Encrucijadas*, 9, pp. 1-16.

27. Diario Andino. (2011, noviembre 21). Criterios y pasos en la elaboración del mapa de Bosque Nativo de La Angostura. <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2011/11/21/63777-criterios-y-pasos-en-la-elaboracion-del-mapa-de-bosque-nativo-de-la-angostura>

28. Diario Andino. (2019, noviembre 26). Organizaciones sociales y ambientalistas rechazaron la modificación de la ley de bosques. <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2019/11/26/214401-organizaciones-sociales-y-ambientalistas-rechazaron-la-modificacion-de-la-ley-de-bosques>

29. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. (2018). Santa Cruz. Informe sintético de caracterización socio-productiva. http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/santa_cruz.pdf

30. Fehlenberg, Verena; Baumann, Matthias; Gasparri, Nestor I; Piquer-Rodriguez, Maria; Gavier-Pizarro, Gregorio & Kuemmerle, Tobias. (2017). The Role of Soybean Production as an Underlying Driver of Deforestation in the South American Chaco. *Global Environmental Change*, 45, pp. 24-34. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.05.001>

31. Fenger, Menno & Klok, Pieter-Jan. (2001). Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*, 34, pp. 157-170. <https://doi.org/10.1023/A:1010330511419>

32. Fernández Milmanda, Belén & Garay, Candelaria. (2019). Subnational variation in forest protection in the Argentine Chaco. *World Development*, 118, pp. 79-90. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>

33. Gerring, John. (2007). *What is a Case Study Good For? Case Study versus Large-N Cross-Case Analysis*. Cambridge: Cambridge University.

34. George, Alexander & Benett, Andrew. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Science Research*. Cambridge: MIT.

35. Giardini, Hernán. (2019, noviembre 26). Legislatura de la provincia de Neuquén. *Greenpeace*. <https://greenpeace.org.ar/up/Carta-a-legislatura-de-Neuquen-por-modificacion-de-OTBN.pdf>

36. Granada Vahos, James. G. (2017). Cambios políticos. De la política pública de desplazamiento forzado a la política pública de víctimas de Medellín, Colombia. *Estudios Políticos*, 50, pp. 159-179. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n50a09>

37. 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), pp. 283-312.

38. Gutiérrez, Ricardo A. (2018). Introducción. Ambiente, Estado y sociedad: Estudiando las políticas ambientales en Argentina. En: *Construir el ambiente: Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 9-56). Buenos Aires: Teseo.

39. Hajer, Maarten & Versteeg, Wytske. (2005). A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7 (3), pp. 175-184. <https://doi.org/10.1080/15239080500339646>

40. Honorable Legislatura de Neuquén. (2011). Diario de Sesiones, XI Período Legislativo, 17a Sesión Ordinaria, Reunión N.º 21. Ciudad de Neuquén, Honorable Legislatura de Neuquén.

41. Lara, Susana (2019, diciembre 1.º) Un freno a la voracidad. Rechazo y movilización contra la reforma de la ley de bosques de Neuquén. *El Cohete a la Luna*. <https://www.elcohetealaluna.com/un-freno-a-la-voracidad/>

42. La Nación. (2012, febrero 17). Tierra del Fuego: declaran la emergencia provincial por un incendio. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/tierra-del-fuego-declaran-la-emergencia-provincial-por-un-incendio-nid1449819/>

43. Loyola, Luis. (2015). Características demográficas, económicas y sociales de la provincia del Neuquén. Documento de Trabajo, 1. *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/utf017arg/neuquen/DT_01_Caracter%C3%ADsticas_demogr%C3%A1ficas_econ%C3%B3micas_y_sociales.pdf

44. Martínez Neira, Christian y Delamaza, Gonzalo. (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), pp. 68-96. <https://doi.org/10.23870/marlas.180>

45. Matti, Simon & Sandström, Annica. (2011). The Rationale Determining Advocacy Coalitions: Examining Coordination Networks and Corresponding Beliefs. *Policy Studies Journal*, 39 (3), pp. 385-410. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00414.x>

[274]

46. Medeiros, Estela A. de e Gomes, Ricardo C. (2019). Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal. *Revista de Administração Pública*, 53 (1), pp. 1-22. <https://doi.org/10.1590/0034-7612173987>

47. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAYDS). (s. f.). Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques de la República Argentina. <http://snmb.ambiente.gob.ar/develop/>

48. Ministerio de Hacienda. (2017a). Neuquén. Diciembre 2017. *Informes Productivos Provinciales*, 2 (15). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_neuquen.pdf

49. Ministerio de Hacienda. (2017b). Tierra del Fuego. Diciembre 2017. *Informes Productivos Provinciales*, 2 (17). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_tierra-del-fuego.pdf

50. Ministerio de Hacienda. (2018a). Santa Cruz. Enero 2018. *Informes Productivos Provinciales*, 3 (18). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_santa-cruz.pdf

51. Moore, Alfred. (2018). Deliberative Democracy and Science. In: Bächtiger, Andre; Dryzek, John S; Mansbridge, Jane & Warren Mark (Eds.). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (pp. 639-654). Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.16>

52. Moreno, Itatí del Rosario. (2019). Modelando las políticas públicas. Estrategias de las organizaciones de base para la incidencia en políticas públicas. Un estudio de

casos del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Estudios Políticos*, 56, pp. 67-90. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n56a04>

53. Rausch, Gisela A. (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, pp. 86-98. <https://doi.org/10.7440/res65.2018.08>

54. Ross, Michael L. (2001). Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*, 53 (3), pp. 325-361. <https://doi.org/10.1353/wp.2001.0011>

55. Sabatier, Paul A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21 (2), pp. 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>

56. Sabatier, Paul A. (1995). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: McCool, Daniel C. (Ed.). *Public Policy, Theories, Models and Concepts: An Anthology*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

57. Sabatier, Paul A & Weible, Christopher M. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In: Paul A. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process* (pp. 189-220). Colorado: Westview. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-7>

58. 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, pp. 37-45.

59. Suárez Cao, Julieta. (2011). ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP*, 5 (2), pp. 305-321.

60. Vara, Patricia y Collado, Leonardo. (2013, 17 de julio). 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*. Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional de Entre Ríos, Entre Ríos.

61. 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), pp. 461-475. <https://doi.org/10.1177/106591290505800308>

62. Yagci, Alper H. (2019). Policy Knowledge, Collective Action and Advocacy Coalitions: Regulating GMOs in Turkey. *Journal of European Public Policy*, 26 (6), pp. 927-945. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1509884>

[275]