



Revista SAAP. Publicación de Ciencia
Política de la Sociedad Argentina de
Análisis Político

ISSN: 1666-7883

revista@saap.org.ar

Sociedad Argentina de Análisis Político
Argentina

GUTIÉRREZ, RICARDO A.

La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques
nativos en Argentina (2004-2015)

Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis
Político, vol. 11, núm. 2, noviembre, 2017, pp. 283-312
Sociedad Argentina de Análisis Político
Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387154402006>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

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

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

La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)*

The confrontation of society-state coalitions: Native forest protection policy in Argentina (2004-2015)

RICARDO A. GUTIÉRREZ

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

newgutix@gmail.com

Este trabajo analiza cómo los actores estatales y sociales de distintos niveles de gobierno interactúan e inciden en la formulación de la política de protección de bosques nativos en Argentina entre 2004 y 2015. El proceso de formulación de esa normativa pasó por tres fases diferentes: 1) aprobación de la normativa nacional, 2) adecuación de la normativa provincial y 3) revisión de la normativa provincial por parte del gobierno nacional. El trabajo muestra que, tanto en el nivel nacional como en el provincial, ese complejo proceso de formulación y sus resultados fueron motorizados por la confrontación entre dos grandes coaliciones sociedad-Estado: la coalición proteccionista versus la coalición productivista, las cuales emergen del cruce entre conflictos distributivos concretos y la heterogeneidad de las agencias estatales.

I. Introducción

En países descentralizados como Argentina, la formulación de políticas ambientales suele estar atravesada por dos tipos de tensiones: las disputas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en torno a la delimitación de competencias y las controversias entre distintos actores sociales y estatales que sostienen visiones encontradas en torno al problema en cuestión. Este trabajo tiene por objetivo analizar de qué modo los actores estatales y sociales de distintos niveles de gobierno interactúan e inciden en la formulación de la política de protección de bosques nativos entre 2004 y 2015¹.

* Artículo aceptado para su publicación el 27 de agosto de 2017.

¹ Desde 1991, al disolverse el Instituto Forestal Nacional (Ifona), la política nacional de bosques quedó dividida en dos: los bosques nativos quedaron bajo la órbita del área ambiental y los bosques cultivados o implantados quedaron bajo la órbita de las sucesivas dependencias de agricultura. Siendo que persiste la división normativa y administrativa entre la política de bosques cultivados y la de bosques nativos, este trabajo se aboca exclusivamente a esta última.

Comenzado en 2004, el proceso de formulación de la normativa nacional y provincial sobre bosques nativos pasó (hasta 2015) por tres momentos diferentes: 1) la discusión, sanción y reglamentación de la ley nacional (Ley de Bosques Nativos), 2) la adecuación normativa (leyes y decretos reglamentarios) de las provincias a la ley nacional y 3) la revisión de la normativa provincial por parte del gobierno nacional.

Después de cuatro años de debate, en 2007 el Congreso Nacional sancionó la Ley de Bosques Nativos (de ahora en más, LBN), como resultado de presiones sociales crecientes y de la iniciativa de legisladores individuales. Durante el debate, los gobiernos provinciales (especialmente los del norte del país) trataron de preservar su autonomía *vis-a-vis* el Estado nacional y los empresarios agropecuarios expresaron su oposición a cualquier tipo de regulación ambiental. No obstante ello, los actores proteccionistas dentro y fuera del Congreso se las arreglaron para obtener el apoyo de la mayoría parlamentaria (del oficialista Frente para la Victoria) después de conceder algunos cambios orientados a disminuir las resistencias provinciales.

Para dar cumplimiento a la LBN y para poder acceder a los recursos de un fondo de compensación creado por ésta, cada provincia debía aprobar, mediante una ley, el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos u OTBN. Fue centralmente en este segundo momento del proceso que las provincias buscaron preservar su autonomía, en varios casos «rebajando» los estándares establecidos por la ley nacional. La búsqueda de las provincias por preservar su autonomía y eventualmente rebajar los estándares nacionales se correspondía con la presión de grandes productores agropecuarios y forestales, entre otros grupos económicos, que querían mantener la libertad de seguir desmontando. Sin embargo, la normativa provincial no satisfizo necesariamente los intereses de los grandes productores, particularmente en aquellos casos en que comunidades indígenas y campesinas y/u organizaciones ambientalistas, respaldadas por ciertos actores estatales, tuvieron la capacidad de incidir en el proceso.

La LBN ofrece un caso privilegiado para examinar cómo el gobierno nacional responde frente a la resistencia provincial a sus políticas. Para que las provincias pudiesen acceder al fondo de compensación creado por la LBN, sus OTBN debían ser acreditados previamente por la entonces secretaría ambiental nacional (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable o SAyDS, desde diciembre de 2015 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable o MAyDS). Ello implicaba, básicamente, que la SAyDS debía verificar que el OTBN provincial se ajustase a los estándares nacionales fijados en la LBN. Si en un primer momento el Congreso Nacional había impuesto a las provincias la obligación de categorizar y proteger sus bosques nativos, en esta tercera fase el Poder Ejecutivo Nacional, a través de su secretaría am-

biental, optó por una «solución de compromiso», acreditando los OTBN elaborados y sancionados por las provincias aun si no se ajustaban a los estándares de la LBN.

En este trabajo argumento que, tanto en el nivel nacional como en el provincial, ese complejo proceso de formulación y sus resultados fueron motorizados por la confrontación entre dos grandes coaliciones sociedad-Estado: la coalición proteccionista versus la coalición productivista. Por un lado, como resultado del entrecruzamiento entre conflictos distributivos concretos y la heterogeneidad de las agencias estatales, cada una esas coaliciones comprende un conjunto específico de actores sociales y estatales. Con algunas variaciones menores a lo largo del tiempo y del espacio, la coalición proteccionista reúne a organizaciones ambientalistas y de desarrollo locales y nacionales, comunidades indígenas y campesinas, secretarías ambientales, legisladores individuales, agencias nacionales de control y universidades y centros de investigación públicos, mientras que la coalición productivista comprende a grandes productores agropecuarios y madereros, entre otros empresarios, y a las agencias ejecutivas y legisladores afines a esos intereses. Por otro lado, la confrontación entre ambas coaliciones afecta tanto el proceso de formulación como su resultado, de un modo que no varía demasiado entre ambos niveles de gobierno. En el nivel provincial, la confrontación entre ambas coaliciones se manifiesta en un duro debate legislativo en torno a proyectos de ley opuestos, mientras que los OTBN aprobados tienden a no satisfacer plenamente a ninguna coalición. Adicionalmente y dadas las particularidades que el debate asume en cada provincia, los OTBN son muy diferentes entre sí en lo que respecta a su aplicación de los estándares de la LBN. En el nivel nacional, la confrontación entre las dos coaliciones impone cambios sucesivos al proyecto de ley original orientados a aplacar los intereses prodeforestación dentro del Congreso, y luego lleva a que se retrase la reglamentación de la ley. Como corolario de esta dinámica confrontativa, las cabezas ejecutivas de ambos niveles de gobierno (los gobernadores provinciales y los secretarios ambientales nacionales) tienden a desplegar movimientos oscilatorios en respuesta a las presiones provenientes desde ambos bandos.

Este trabajo se centra en la discusión del proceso de formulación de las normas nacionales y provinciales del sector entre 2004 y 2015, dejando fuera del análisis la implementación efectiva de esa normativa. El análisis es, sin embargo, relevante porque ayuda a examinar las complejas relaciones Estado-sociedad que atraviesan los distintos niveles de gobierno en un área de política específica. Si bien las tensiones nación-provincias y sociedad-Estado son insoslayables, este trabajo muestra que lo que resulta decisivo en el proceso de formulación de la política en cuestión es la confrontación entre

coaliciones sociedad-Estado, cada una de las cuales congrega actores sociales y estatales de ambos niveles de gobierno. En lo que sigue, primero discutiré el concepto de coaliciones sociedad-Estado desde una perspectiva que va más allá de los clivajes nación-provincia y sociedad-Estado. Luego reconstruiré el proceso de formulación de la política de protección de bosques nativos a través de los tres momentos arriba descriptos (formulación nacional de la LBN, formulación provincial de los OTBN y revisión nacional de los OTBN provinciales). Éstos no solo son momentos cronológicos; son también fases de una dinámica federal de formulación de una política pública que raramente se encuentra en el federalismo argentino (en la que las provincias se apresuran a adecuar su normativa a la nueva legislación nacional y se asigna al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de revisar esa normativa). La reconstrucción de ese complejo proceso de formulación se basa en fuentes documentales y hemerográficas y en investigaciones sobre el tema (particularmente sobre los casos provinciales), así como en comunicaciones del autor con personal de la SAyDS (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable).

II. Definiendo las coaliciones sociedad-Estado

En términos muy generales, podemos partir de dos grandes enfoques para encarar un análisis político de las políticas de protección ambiental. Desde un *enfoque macropolítico* basado en la contradicción entre crecimiento económico y protección ambiental, el Estado es considerado un agente del capitalismo y todas sus acciones están orientadas a favorecer la acumulación del capital en detrimento de la protección ambiental. Desde este enfoque, las demandas sociales se expresarían en términos de resistencia o de denuncia pero tendrían escaso efecto en las políticas estatales. Sin descuidar el peso de las relaciones Estado-capitalismo, en este trabajo propongo un *enfoque micropolítico* que parte del análisis de conflictos distributivos concretos y del reconocimiento de la heterogeneidad intraestatal para concentrarse en la conformación de coaliciones sociedad-Estado en favor y en contra de la protección ambiental y en el modo en que la interacción y el enfrentamiento de esas coaliciones inciden en distintos aspectos de la política ambiental.

Común en los estudios ambientales latinoamericanos, lo que llamo el enfoque macropolítico sostiene, en su versión más simplificada, que la lógica de acumulación del capital es contraria a toda forma de protección ambiental y que el Estado siempre actuará a favor de la primera (v.g. Alimonda, 2006; Alvarado Merino et al., 2008; Harvey, 2003; Svampa y Viale, 2014),

sea por constituir un «instrumento» directo del capital o por depender «estructuralmente» del crecimiento económico capitalista vía la extracción de impuestos. La oposición entre crecimiento económico y protección ambiental resulta insoslayable y sobran ejemplos que dan testimonio de ello. El problema con este tipo de explicación es que suele perder de vista dos fenómenos íntimamente conectados: la cuestión de la «legitimidad democrática» y las tensiones intraestatales.

Como señalan varios autores (O'Connor, 1998; Offe, 1991; Polanyi, 2001), el Estado es una organización burocrática que, a la vez que depende de la acumulación de capital como fuente de los recursos de los cuales extraer impuestos, opera en el seno de una sociedad impregnada de conflictos sociales, políticos e ideológicos y de la cual debe «extraer» su legitimidad democrática. Puesto simplemente, el Estado está atravesado por una contradicción inherente entre la lógica de la acumulación del capital y la lógica de la legitimidad democrática, y debe responder simultáneamente a los requerimientos de ambas lógicas. Por un lado, ello genera múltiples orientaciones y tensiones entre las distintas agencias estatales y, por el otro, abre un espacio para la movilización e influencia de una multiplicidad de organizaciones sociales preocupadas por temas tales como la protección ambiental.

Numerosos estudios advierten que el Estado no debe ser analizado como una unidad monolítica, con objetivos comunes y políticas coherentes entre sí (v.g. Barnett, 1994; Evans, 2002; Migdal, 2009; Migdal, Kohli y Shue, 1994; Offe, 1991; Polanyi, 2001; Tarrow, 2011). Desde esta perspectiva, lo que llamamos «el Estado» alberga una multiplicidad de burocracias cuyos intereses y objetivos pueden ser (y usualmente son) contradictorios e inconsistentes entre sí. Adicionalmente a las tensiones que puedan existir entre agencias del poder ejecutivo, entre éste y el poder legislativo o entre gobiernos de distintos nivel, diversas investigaciones muestran que, en el caso de las cuestiones ambientales, las agencias estatales de control (i.e. poder judicial, defensoría del pueblo, órganos auditores y similares) pueden jugar un papel crucial en la defensa de la protección ambiental y en la aplicación de las leyes ambientales (v.g. Harrison 1996; McAllister, 2008; Scheberle, 2005). En el caso argentino, los órganos nacionales de control (Corte Suprema de Justicia de la Nación, Defensor del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación) han tenido un rol destacado exigiendo tanto al gobierno nacional como al gobierno provincial que apliquen las leyes ambientales existentes o que tomen nuevas medidas, respaldando de ese modo las demandas de distintas organizaciones sociales (Gutiérrez y Isuani, 2014; Langbehn, 2015; Luft, 2013; Merlinsky, 2013; Ryan, 2011; Schmidt, 2013; Seghezze et al., 2011; Spadoni, 2015).

Es difícil establecer de antemano si las tensiones intraestatales (que no hacen más que multiplicarse en un contexto federal como el argentino) favorecen o dificultan la formulación e implementación de la ley, y en particular de la legislación sobre protección ambiental. Por ello, a la hora de analizar una innovación como la que nos proponemos estudiar, es importante prestar atención a las coaliciones que se establecen (o no) entre los funcionarios reformistas y otros actores sociales y estatales (Carpenter, 2001; Hochstetler y Keck, 2007).

La heterogeneidad intraestatal se entrelaza con los efectos distributivos de las políticas ambientales. Las políticas públicas producen resultados que atienden intereses de algunos actores en detrimento de los de otros y es por eso que las innovaciones institucionales (como la LBN) suelen tener impactos distributivos (Mahoney y Thelen, 2010). En el área ambiental, varias investigaciones muestran que quienes son objeto de regulación ambiental (típicamente, actores económicos) suelen organizarse para contrarrestar la presión y movilización de los promotores y beneficiarios de esa regulación (las organizaciones ambientalistas y la población en general) (Downs, 1972; Harrison, 1996; Illical y Harrison, 2007; McAllister, 2008). Además, es posible que distintos sectores económicos se enfrenten entre sí en torno a una regulación ambiental específica, como lo demuestra el debate en torno a la megaminería en las provincias argentinas (Christel, 2015). Por todo ello, será necesario investigar, en cada caso concreto, las relaciones de las distintas agencias estatales involucradas tanto con los intereses económicos que, se supone, son contrarios al cambio de política como con las organizaciones sociales que se movilizan para exigirlo y garantizarlo.

Estrechamente vinculado con lo anterior, son numerosos los estudios que se centran en la incidencia política de la sociedad civil, entendida ésta de las más diversas maneras (cf. Abers y von Bülow, 2011; Acuña y Vacchieri, 2007; Avritzer, 2009; Leiras, 2007). Un argumento común que subyace a esa diversa literatura sostiene que la movilización y presión de las organizaciones de la sociedad civil (cuyos intereses se definen por criterios diferentes de la acumulación del capital) pueden funcionar como un antídoto contra los objetivos contradictorios de las agencias estatales y/o contra los intereses económicos que se oponen a la regulación estatal en un área de política determinada. De este argumento y de lo dicho en los párrafos anteriores se desprende que la posibilidad de incidir en la aplicación de la legislación ambiental depende en gran medida del modo en que las organizaciones sociales «aprovechan» las tensiones interburocráticas y logran forjar coaliciones con aquellas agencias estatales favorables a la regulación en el área ambiental (Evans, 2002; Hochstetler y Keck, 2007; Scheberle, 2000).

En resumen y como corolario de la discusión previa, lo que aquí propongo es un enfoque micropolítico que, partiendo de la heterogeneidad intraestatal y de los efectos distributivos de las políticas ambientales, se focalice en la conformación y confrontación de coaliciones sociedad-Estado. Por coaliciones sociedad-Estado entiendo grupos de actores sociales y estatales que comparten una visión mínima sobre un problema de política pública y la solución a ser aplicada (Lemeiux, 1998 citado en Massardier et al., 2016). Así definidas, las coaliciones sociedad-Estado reúnen cinco características importantes. Primero, tal como su nombre lo indica, estas coaliciones atraviesan la frontera Estado-sociedad, en la medida en que cada una ellas reúne a actores de ambas esferas que comparten una visión mínima. Segundo, se trata de coaliciones multinivel en un doble sentido: se componen de actores de distintos niveles de gobierno y pueden operar en distintos niveles. Tercero, en línea con la noción de coaliciones discursivas (Fischer, 2003; Hajer, 2000), las coaliciones sociedad-Estado no implican o requieren la interacción directa o la coordinación estratégica entre los actores que las componen: lo que hace que esos actores sean parte de una misma coalición es que ellos comparten una visión mínima del problema y de su solución, y que sus acciones son consecuentes con esta visión. Cuarto, las coaliciones sociedad-Estado son coaliciones confrontadas: la visión compartida por cada coalición se construye en oposición a la visión de otra/s coalición/es. Quinto, los resultados de política pública en respuesta a las coaliciones confrontadas pueden no satisfacer a ninguna de las partes en la confrontación. Basándome en este concepto de coaliciones sociedad-Estado, en las secciones siguientes me centraré en los conflictos distributivos y las coaliciones confrontadas que operan e inciden en la formulación de la política de protección de bosques nativos entre 2004 y 2015.

III. El debate nacional: discusión y formulación de la Ley de Bosques Nativos

Ya desde el debate parlamentario nacional se fueron delineando las dos grandes coaliciones cuya confrontación dominaría todo el proceso. La participación de las organizaciones ambientalistas y su asociación circunstancial con actores legislativos y ejecutivos (i.e. la SAyDS bajo Romina Picolotti), junto con la invocación a los derechos de las comunidades indígenas y la intervención de la Corte Suprema Nacional en un momento puntual, lograron la sanción y reglamentación de la ley a pesar de la oposición de legisladores que representaban los intereses prodeforestación y del bajo interés del tema en la agenda del Poder Ejecutivo Nacional.

En la reforma constitucional de 1994 se introdujeron el derecho al ambiente sano y una serie de derechos procedimentales vinculados. El derecho al ambiente sano (artículo 41) incluye la potestad del gobierno nacional de definir los «presupuestos mínimos de protección ambiental», esto es, los estándares mínimos de protección que deben regir de modo uniforme en todo el territorio nacional. A la vez, el artículo 41 reserva a las provincias la facultad de aplicar esos presupuestos mediante sus propias leyes y políticas ambientales (en consonancia con el nuevo artículo 124 que reconoce a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales). En aplicación del artículo 41, en 2002 fue sancionada la Ley General del Ambiente, la que define en general en qué consiste un presupuesto mínimo de protección ambiental y establece los principios de la política ambiental nacional. Entre 2002 y 2004 fueron sancionadas las primeras leyes que definían los presupuestos mínimos de protección ambiental para sectores específicos². La sanción de la LBN se inscribe en ese proceso de formulación de presupuestos mínimos ambientales. Solo que, a diferencia de las leyes de presupuestos mínimos sancionadas con anterioridad, el proyecto de la LBN fue objeto de un amplio debate público entre actores sociales y estatales, con importante repercusión en los medios informativos (Bonasso, 2011; Gutiérrez y Isuani, 2014; Juliá, 2010; Rey, 2011).

En diciembre de 2002, la Dirección de Bosques de la SAyDS hizo público un informe del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (Dirección de Bosques, 2002), según el cual el total de hectáreas de bosques nativos ascendía, en 1998, a poco más de 33 millones. Los medios gráficos recogieron esa información destacando que esa extensión significaba una importante reducción respecto de los poco más de 100 millones de hectáreas de bosques nativos que, se estimaba, existían hacia 1914-15. En su presentación pública del Inventario, el entonces titular de la SAyDS, Carlos Merenson, alertaba sobre la pérdida acelerada de bosques nativos y sus con-

² Entre 2002 y 2004 fueron sancionadas las siguientes leyes de presupuestos mínimos: Ley 25612/02 Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Especiales.

Ley 25670/02 Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de PCB.

Ley 25688/02 Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas.

Ley 25831/03 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

Ley 25916/04 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

La lista se completa con tres leyes aprobadas entre 2007 y 2010:

Ley 26331/07 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

Ley 26562/09 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema.

Ley 26639/10 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial.

secuencias nocivas (La Nación, 2002). Sucesivos informes de la SAyDS confirmarían la pérdida creciente de bosques nativos y apuntarían a un mismo elemento como causa principal de la deforestación: la expansión de la frontera agropecuaria (Dirección de Bosques, 2005; SAyDS, 2006).

Los datos generados por la Dirección de Bosques serían levantados por los medios informativos y por las organizaciones sociales que demandaban un cese a la deforestación. Diversas organizaciones ambientales, con Greenpeace a la cabeza, comenzaron a presionar para que se sancionase una ley para proteger los bosques nativos remanentes. Las acciones de esas organizaciones incluyeron una variedad de tácticas (tales como campañas públicas, escraches a funcionarios, reportajes e ingresos a tierras en peligro de desmonte) que tenían repercusión en los medios informativos y resonaban en las esferas de decisión política.

En ese contexto, el tema «ingresó» en la agenda legislativa hacia fines de 2004 cuando Miguel Bonasso, diputado por Convergencia/CABA (a la sazón cercano al presidente Néstor Kirchner) y presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados, presentó un proyecto de declaración solicitando al Poder Ejecutivo Nacional que se suspendiesen los desmontes hasta tanto se aprobase una ley de ordenamiento territorial. La aprobación de esa declaración en mayo de 2005 dio origen al debate en torno a un proyecto de ley para la protección de los bosques nativos. A lo largo de ese debate, legisladores, empresarios, miembros de organizaciones ambientalistas, representantes de los poderes ejecutivos provinciales y funcionarios nacionales expresarían (dentro y fuera del Congreso) sus posiciones divergentes sobre la necesidad y el alcance de una ley de protección de bosques nativos.

El propio Bonasso presentó el proyecto de ley el 30 de mayo de 2006, un año después de la declaración de Diputados de mayo de 2005. Según él mismo declaró en el recinto, Bonasso adjudicaba su iniciativa a la «continua y constante protesta de los actores sociales» (Cámara de Diputados de la Nación, 2006, p. 79). Lo cierto es que las organizaciones ambientalistas y funcionarios nacionales del área ambiental respaldaron su proyecto, mientras parecía que la mayoría del bloque oficialista del Frente para la Victoria lo aprobaría. En la vereda opuesta, diputados de las llamadas «provincias forestales» (principalmente, Salta, Formosa y Misiones) se oponían al proyecto de Bonasso alegando que avasallaba la autonomía provincial en materia de recursos naturales tal como había sido consagrada, a su entender, por el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada. Esta oposición generaba una situación particular en el bloque del Frente para la Victoria en la medida en que implicaba divisiones dentro del bloque y presagiaba un eventual quiebre de la disciplina partidaria (Calvo y Tow, 2009; Ryan, 2014).

Finalmente, el proyecto fue aprobado en comisión en septiembre y pasado al recinto en noviembre, donde fue aprobado en general después de dos días de sesiones. En el entretiem po, organizaciones ambientalistas lideradas por Greenpeace realizaron distintas campañas para exigir la aprobación de la ley mientras que empresarios madereros expresaban a través de los medios gráficos su oposición a la ley y Bonasso acusaba al «lobby sojero» de presionar a diputados del noroeste para que votasen en contra de la ley.

La votación en particular de la ley (en la cual diputados de provincias forestales esperaban poder cambiar los artículos que consideraban más perjudiciales) fue fijada para el 7 de diciembre pero sólo pudo concretarse en marzo de 2007, luego de un acuerdo entre Bonasso y el presidente del bloque del Frente para la Victoria, Agustín Rossi. Las organizaciones ambientalistas y funcionarios nacionales del área responsabilizaban a los diputados de las provincias forestales de impedir el tratamiento en particular (Clarín, 2006; Página 12, 2006).

Finalmente, el proyecto fue aprobado en particular el 14 de marzo de 2007 y luego girado a Senadores. El texto aprobado presentaba algunas modificaciones efectuadas por el bloque mayoritario con el objetivo de moderar las críticas de los legisladores nort eños y lograr la aprobación final. Entre los cambios más significativos se encontraban la desaparición de la declaración de emergencia forestal (ésta había sido una de las principales banderas de Bonasso), la delimitación del tiempo para realizar el ordenamiento territorial (estipulado en un año a partir de la aprobación de la ley) y el nombramiento de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como autoridad de aplicación a nivel nacional.

Una vez en el Senado, el proyecto fue despachado a seis comisiones, demorándose de ese modo el tratamiento en el recinto. Quienes apoyaban la ley responsabilizaban por la demora, nuevamente, a los representantes de las provincias forestales y al lobby de empresarios del sector sojero. Mientras tanto, las organizaciones ambientalistas continuaban con sus campañas a favor de la ley y la entonces titular de la SAyDS, Romina Picolotti, difundía, a través de los medios, información sobre la crisis forestal y reforzaba la importancia de sancionar la ley. Finalmente, se creó una subcomisión con representantes de las seis comisiones a las que había sido despachado el proyecto con el objetivo de elaborar un dictamen único que luego sería enviado al recinto. Con la finalidad de morigerar algunas resistencias, el dictamen único incluyó un par de modificaciones importantes al proyecto girado desde Diputados: la creación de un fondo para compensar a las provincias que cumpliesen con lo dispuesto por la ley (rechazada por Bonasso, autor originario del proyecto de Diputados) y el permiso para seguir desmontando a propietarios de 10 o menos hectáreas. En base a ese dictamen, el proyecto

fue aprobado por el Senado el 21 de noviembre. Una semana más tarde, el proyecto regresó a Diputados donde, con 133 votos a favor y 3 abstenciones, fue aprobado con las modificaciones introducidas en la Cámara Alta.

Entre otras medidas, la LBN introdujo tres instrumentos que resultaban innovadores en comparación con la legislación ambiental hasta entonces existente: 1) el OTBN, a través del cual las provincias debían clasificar sus territorios con bosques nativos de acuerdo a tres categorías de conservación (roja, amarilla y verde), siendo que una vez aprobado el OTBN quedaba prohibida la deforestación en las categorías roja y amarilla; 2) el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, destinado a compensar a las provincias y a los titulares de tierras por ajustarse a la LBN; y 3) los mecanismos obligatorios de participación previa para la formulación del OTBN y para la concesión de permisos de deforestación. Sin embargo, para poner todos estos mecanismos en movimiento, el Poder Ejecutivo Nacional debía promulgar primero el decreto reglamentario de la ley.

La ley establecía un plazo máximo de 90 días para que el Poder Ejecutivo decretase su reglamentación y constituyese el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, pieza clave para la aplicación de la ley por parte de las provincias. Sin embargo, ese plazo venció en mayo del 2008 sin que el Poder Ejecutivo hubiese avanzado en la reglamentación, señal de que la LBN no era una prioridad de este último. En esta oportunidad, las organizaciones ambientalistas apuntaron sus cañones hacia el Poder Ejecutivo Nacional, al que acusaban de interferir en la aplicación de la ley de bosques al no decretar el reglamento. Para colmo de males, en diciembre de 2008 Romina Picolotti, defensora de la ley, fue reemplazada al mando de la SAyDS por Homero Bibiloni, cuyas prioridades no parecían incluir la protección de bosques.

Frente a ese escenario, dos acontecimientos parecen haber acelerado la elaboración del reglamento. En diciembre de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó frenar las autorizaciones de desmonte otorgadas en cuatro departamentos de Salta ante un recurso de amparo presentado por comunidades originarias que alegaban que los desmontes violaban su derecho a vivir y subsistir en sus territorios ancestrales. Con su sentencia, la Corte agregó un nuevo elemento que ejercía presión para que el gobierno nacional (y también sobre el gobierno provincial) pusiera en marcha la aplicación de la LBN. Sumado a ello, a comienzos de 2009 tuvieron lugar terribles inundaciones en Tartagal, Salta. Greenpeace directamente responsabilizó a la deforestación por la magnitud de las inundaciones (La Nación, 9 de febrero de 2009). Mientras ese mismo día negaba en una nota periodística que las inundaciones de Tartagal se debieran a la deforestación (La Nación,

13 de febrero de 2009), el 13 de febrero de 2009 el secretario Bibiloni anunció la firma del decreto reglamentario. Entre los puntos más destacados del reglamento se encontraban la especificación de las actividades que podrían realizarse en cada categoría de conservación, la constitución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos y la delimitación del plazo para actualizar los ordenamientos territoriales (cinco años). Luego de un largo proceso, ya no existían obstáculos normativos para la aplicación de la LBN en el nivel provincial. A lo largo de ese proceso, la participación de quienes conformaron la coalición proteccionista había logrado la sanción y reglamentación de la ley a pesar de la oposición de los actores de la coalición productivista. Aunque luego criticarían la baja implementación de la ley y el deficiente control de la deforestación (un tema cuyo análisis excede el propósito de este trabajo), las organizaciones ambientales más activas en la defensa de los bosques nativos tienden a coincidir que la normativa ambiental aprobada contiene principios innovadores y es adecuada y suficiente para la protección de los bosques (v.g. Di Pangrancio, Giardini y Moreno, 2014; Di Paola, 2011; Greenpeace, 2013; Quispe Merovich y Lottici, 2011; Redaf, 2012).

IV. En dominio provincial: la aprobación y reglamentación de los OTBN

A diciembre de 2016, todas las provincias habían aprobado por ley sus OTBN, la mayoría de ellas entre 2008 y 2011. Dos razones explican el inusual acatamiento de las provincias a una ley ambiental nacional. Primero, la LBN establecía que las provincias no podrían autorizar nuevos desmontes hasta que no aprobasen por ley sus OTBN. Segundo, la LBN determinaba que, para poder acceder al nuevo fondo de compensación, las provincias debían formular primero sus OTBN y acreditarlos ante la SAyDS.

La brecha entre los OTBN provinciales y la LBN nacional ha sido señalada tanto por organizaciones ambientalistas (Di Pangrancio, Giardini y Moreno, 2014; Greenpeace, 2013; Redaf, 2012) como por organismos nacionales de control (Auditoría General de la Nación, 2014; Defensor del Pueblo de la Nación, 2011, 2015) e investigaciones académicas (García Collazo, Panizza y Paruelo, 2013; Gautreau, Langbehn y Rouso, 2014; Langbehn, 2015; Schmidt, 2013; Seghezze et al., 2011; Silveti et al., 2013; Stecher, 2013). Aunque las críticas son casi tan variadas como los OTBN, podemos decir que las primeras se concentran en tres puntos principales: 1) la no consideración de todos los criterios de sustentabilidad (10 en total) establecidos por la LBN para la categorización de los bosques nativos, 2) la defini-

ción «abusiva» de los usos permitidos por la LBN para cada categoría de conservación, asociada a una interpretación ambigua de la noción de «aprovechamiento sustentable», y 3) las fallas en la instrumentación de los mecanismos de participación previstos en la LBN, especialmente en lo que refiere a la participación de las comunidades indígenas y campesinas.

Como ya se dijo, lo que está detrás de la brecha entre la normativa nacional y la provincial es la búsqueda de los gobiernos provinciales de preservar su autonomía frente a las iniciativas del gobierno nacional en lo que respecta a la gestión de los recursos naturales. Ello no quiere decir, sin embargo, que los OTBN provinciales sean semejantes entre sí ni que se distancien de la LBN de la misma manera. De hecho, lo que se observa es una gran heterogeneidad en el modo en que los OTBN incorporan los diez criterios de sustentabilidad definidos por la LBN y clasifican (u «ordenan») el territorio con bosque nativo según las tres categorías de conservación.

Gautreau y sus colegas (Gautreau, Langbehn y Rouso, 2014) realizan una síntesis de la heterogeneidad de los OTBN basándose en dos criterios: 1) el porcentaje de bosques clasificados bajo la categoría roja (bosques de alto valor de conservación que no admiten desmontes) y 2) la conectividad transfronteriza de las categorías definidas en los mapas de los OTBN (la que garantiza la preservación de los corredores boscosos que son fundamentales para la preservación de las ecorregiones y de las especies). Figueroa (2017) realiza un análisis similar basándose en un conjunto mayor de criterios: el porcentaje de bosques nativos clasificados como categoría roja o amarilla (donde la deforestación está prohibida), las actividades que son permitidas en las zonas de categoría roja o amarilla (para ver si esas categorías están en conformidad con las actividades permitidas por la LBN) y los criterios de sustentabilidad 5 (conectividad transfronteriza), 9 (potencial de conservación de cuencas) y 10 (salvaguarda de los valores de las comunidades indígenas y campesinas). Con algunas diferencias menores ambos estudios llegan a una conclusión similar: las provincias pueden distribuirse en tres grandes grupos en términos de adecuación a la LBN y proteccionismo. En un extremo, las provincias patagónicas se destacan por tener los OTBN más consistentes y proteccionistas (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). En el otro extremo, las provincias norteafricanas poseen los OTBN menos consistentes y proteccionistas (Salta, Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones, Santa Fe y, en menor medida, Catamarca y Tucumán). En una posición intermedia, las provincias centrales (San Juan, Mendoza, San Luis, La Pampa y, en menor medida, Córdoba) son más proteccionistas que sus pares norteafricanos pero menos que las provincias patagónicas.

Dos hechos explicarían, en principio, el contraste entre las provincias patagónicas (más propensas al proteccionismo en lo que respecta a la definición del OTBN) y las provincias nortenas (más propensas a la deforestación): la mayor proporción de territorio con bosques nativos en el norte y la mayor proporción de bosques nativos bajo la jurisdicción de la Administración Nacional de Parques en el sur. Sin embargo, casi todos los trabajos citados en este artículo señalan a la expansión de la frontera rural como la principal razón de que las provincias nortenas tiendan a favorecer, en la ley y en la práctica, la deforestación. Examinar la amplitud y los efectos de la expansión rural va más allá del alcance de este trabajo. Aquí solo quiero destacar un conflicto distributivo que surge de esa expansión: el conflicto entre quienes persiguen la deforestación (grandes productores rurales y madereros que buscan nuevas tierras para expandir sus negocios) y quienes favorecen la protección (las comunidades indígenas y campesinas que usan los bosques nativos como base de subsistencia). A estos dos grupos con intereses contrapuestos se suman las organizaciones ambientalistas y los investigadores universitarios preocupados por la protección de los bosques. Confrontaciones similares se encuentran en las otras regiones del país. Es frente a esos actores e intereses confrontados que el Estado provincial (a través de sus agencias ejecutivas y cuerpos legislativos) debe emprender la tarea de definir su OTBN y luego aplicarlo.

Lo anteriormente dicho no debería llevar a la idea errónea de que la formulación del OTBN fue más debatida en las provincias del norte que en el resto de las provincias. En lo que sigue, reconstruiré el debate en torno al OTBN en tres provincias, pertenecientes cada una de ellas a una región diferente: Tierra del Fuego (región patagónica), Córdoba (región central) y Salta (región norte). Como veremos, en todas ellas surgieron conflictos distributivos similares y emergieron similares coaliciones sociedad-Estado que se confrontaron en torno al contenido de la normativa provincial.

Tierra del Fuego

En Tierra del Fuego, el proceso de formulación del OTBN pasó, entre 2008 y 2012, por dos etapas distintas (Vara y Collado, 2013), durante las cuales se manifestaron dos coaliciones sociedad-Estado con visiones contrapuestas. En una primera etapa (2008-2010), la secretaría ambiental provincial, autoridad de aplicación de la LBN, diseñó un primer proyecto de ley que fue discutido en el seno de una Comisión de Bosques dominada por representantes del sector maderero y de agencias estatales y grupos de investigación con intereses afines. En las reuniones de la Comisión, el sector

maderero manifestó sus objeciones al proyecto de la secretaría ambiental, las que trasladó con éxito al Congreso cuando la secretaría finalmente ingresó su proyecto de ley. Gracias a la alianza entre representantes del sector maderero y algunos legisladores, el proyecto de la secretaría fue finalmente «cajoneado».

En la segunda etapa (2011-2012), un nuevo secretario de ambiente imprimió un cambio en la estrategia para conseguir la aprobación del OTBN: procuró el diseño de un proyecto más simple que el primero y buscó ampliar el espacio de «diálogo» a un mayor número de actores que los que reunía la restringida Comisión de Bosques. En el verano de 2011-2012 un desastre natural acudió en su ayuda: se desataron incendios forestales de gran magnitud que tuvieron una amplia repercusión social y mediática, motivando que diversas organizaciones sociales y ciudadanos de a pie se interesasen por la protección de los bosques. Frente a la movilización social espontánea, la secretaría ambiental retomó el proceso de diálogo mediante reuniones y consultas de las que participaban, junto con los actores representados en la Comisión de Bosques, un buen número de organizaciones sociales, nuevos representantes universitarios y representantes de organizaciones ambientalistas nacionales. La movilización de estos nuevos grupos contrapuso la visión productivista del sector maderero que había trabado la aprobación del primer proyecto de ley y propició que la legislatura debatiera un nuevo proyecto de ley ingresado por la secretaría en 2011. En el marco de esa movilización, y ante la expectativa de poder solicitar recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, en abril de 2012 la legislatura aprobó la Ley de Ordenamiento de los Bosques Nativos de Tierra del Fuego.

Córdoba

En el caso de Córdoba, en 2008 el Poder Ejecutivo provincial designó a su Secretaría de Ambiente como autoridad de aplicación encargada de formular y aplicar el OTBN. A esos efectos, la secretaría constituyó una Comisión de Ordenamiento de los Bosques Nativos (Cotbn), integrada por representantes de distintos sectores estatales y sociales. Echado a andar el proceso, pronto se delinearon dentro del propio Cotbn dos coaliciones contrapuestas similares a las que se manifestaron en Tierra del Fuego (Silvetti et al., 2013). De un lado, quedó la Secretaría de Ambiente, las organizaciones ambientalistas, el sector campesino y representantes del sector académico; del otro, el sector agropecuario (representado centralmente por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona, Cartez) y las agencias

estatales y los legisladores identificados con ese sector. El sector agropecuario pronto se retiró de la Cotbn, la que en febrero de 2009 envió a la legislatura un proyecto de ley claramente dominado por la visión proteccionista. En rechazo de ese proyecto, la Cartez presentó su propio proyecto de ley sin cumplir con los mecanismos de participación previa establecidos por la LBN. Finalmente, el proyecto de la COTBN tomó estado parlamentario gracias al apoyo de legisladores de distintos bloques pero no logró avanzar porque fue rechazado por los legisladores oficialistas (Unión por Córdoba). Luego del fracaso de la propuesta de la Cotbn, en agosto de 2010 el Ministerio de Agricultura provincial presentó un proyecto de ley propio tomando como base la propuesta anterior de Cartez. Este proyecto fue debatido sobre tablas y aprobado el 4 de agosto de 2010 (Ley 9814/10) y reglamentado mediante el Decreto 170/11.

Tanto el sector rural como la Cotbn criticaron la Ley 9814/10. El sector agropecuario consideraba excesiva la superficie de bosques clasificada bajo la categoría roja (alto valor de conservación). Los integrantes de la Cotbn y organizaciones ambientales nacionales como Greenpeace (2010) rechazaron la ley aprobada bajo el argumento de que no respetaba los presupuestos mínimos establecidos por la LBN. La coalición proteccionista levantó dos críticas principales contra el OTBN cordobés: 1) la autorización de actividades en zonas rojas y amarillas que no eran permitidas por la LBN y que implicaban deforestación y 2) la definición de las audiencias públicas para la concesión de permisos de deforestación como instrumentos no obligatorios, cuando la LBN establecía que esas audiencias debían ser obligatorias.

Estas críticas fueron compartidas por la SAYDS nacional, la cual, en base a un informe negativo de su Dirección de Bosques, decidió no acreditar el OTBN cordobés, hasta ese momento caso único entre todas las provincias junto con el de Corrientes. Ello implicaba que la provincia de Córdoba no podía acceder al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. Para salvar esa dificultad sin modificar su OTBN, en 2012 el gobernador de Córdoba firmó el Decreto 1131/12 que derogaba la autorización de desmontes en predios con infraestructura de riego, contrariando aún más los intereses del sector agropecuario.

Las críticas del sector rural al OTBN provincial y su confrontación con la coalición proteccionista no cesaron con los años. Una vez vencido el OTBN en 2015 (los OTBN deben ser actualizados cada 5 años), en 2016 Cartez comenzó a hacer campaña para acelerar la actualización del OTBN, contando con el apoyo del partido en el gobierno (Unión por Córdoba). Con la actualización, Cartez buscaba transformar las zonas rojas en zonas amarillas en las que pudiese desarrollarse el «manejo de bosques con ganadería integrada» (una política promovida por los ministerios de agricultura nacional y

provincial). A esos efectos, el Poder Ejecutivo provincial envió un proyecto de ley a la legislatura en diciembre de 2016. El proyecto de ley fue revisado y objetado por la Dirección de Bosques nacional y provocó la reactivación de la coalición proteccionista, esta vez liderada por el Movimiento Campesino de Córdoba, el que formó la Coordinación en Defensa de los Bosques Nativos de Córdoba junto con organizaciones ambientalistas locales y nacionales y universidades y centros de investigación públicos. La Coordinación fue apoyada por artistas locales populares y desarrolló manifestaciones masivas en marzo de 2017, mientras el sector rural tomaba distancia del proyecto de ley argumentando que no había recogido muchas de sus observaciones. Una vez más, la propuesta del partido ejecutivo no satisfacía a ninguna de las coaliciones. Frente a este escenario, y pese a contar con mayoría propia en la legislatura, el gobernador Juan Schiaretti decidió retirar el proyecto de ley y anunció que ningún proyecto sería discutido hasta alcanzar un consenso entre las partes. Este *round* de la confrontación aún está abierto mientras escribo estas líneas.

Salta

El proceso salteño es demasiado complejo para poder reseñarlo fehacientemente en unos pocos párrafos (cf. Langbehn, 2015; Luft, 2013; Schmidt, 2013; Seghezze et al., 2011). Pero es interesante ver cómo en este caso, más allá de sus particularidades, se manifestaron visiones y coaliciones similares a las que encontramos en Tierra del Fuego y Córdoba. Mientras los grandes productores agropecuarios y las agencias estatales y legisladores afines sostenían una fuerte visión productivista, organizaciones ambientalistas nacionales, organizaciones de desarrollo regionales, comunidades indígenas y campesinas, la Universidad Nacional de Salta y, al menos en un comienzo, la secretaría ambiental compartían una visión que combinaba la protección de los bosques con el respeto por las comunidades indígenas y campesinas. Si bien tendía a favorecer los intereses de los grandes productores agropecuarios, el gobernador provincial mantuvo una posición oscilante entre ambos bandos, ello provocado por tres factores principales que distinguen al caso salteño de los dos casos anteriores: 1) la fuerte movilización de las comunidades indígenas (apoyadas por organizaciones de desarrollo de origen confesional), 2) las campañas contra el desmonte lideradas por organizaciones ambientalistas nacionales, con Greenpeace a la cabeza, que concentraron su accionar en Salta más que en cualquier otra provincia y 3) la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un momento clave del proceso, la que, como vimos más arriba, tuvo repercusión nacional.

Los vaivenes de la posición del gobernador se manifestaron en los cambios (de personal y de posiciones) de la Secretaría de Política Ambiental provincial, autoridad de aplicación de la LBN.

Luego de haber tomado la lucha contra los desmontes como una de las banderas de su campaña electoral para diferenciarse de su oponente (el gobernador saliente), en 2008 el gobernador electo Juan Manuel Urtubey (Frente para la Victoria) rejerarquizó la Secretaría de Política Ambiental y le encomendó la formulación del OTBN provincial en cumplimiento de la LBN. Para cumplir con el principio de participación previa establecido en la LBN, el equipo técnico de la secretaría conformó un Foro Provincial para el OTBN con la participación de todos los actores involucrados en el tema. Concluido el proceso participativo, en noviembre de 2008 el gobernador presentó ante el parlamento un anteproyecto de ley que, de modo similar a lo sucedido con el proyecto de la secretaría ambiental en las otras dos provincias analizadas, satisfacía las posiciones de las organizaciones ambientalistas y las comunidades indígenas y campesinas pero no era aceptado por los grandes productores agropecuarios. En paralelo, un senador opositor y gran productor agropecuario (Alfredo Olmedo) presentó un proyecto propio de fuerte corte productivista que no contaba con el respaldo de ningún proceso participativo previo, como pedía la LBN. El mayor corte productivista se expresaba en el hecho de que en la propuesta del sector agropecuario la inmensa mayoría de los bosques era clasificada como categoría verde (bajo valor de conservación, pasible de desmontes) mientras que en el proyecto de la secretaría ambiental la mayoría de los bosques era clasificada como categoría amarilla (valor medio de conservación, no pasible de desmontes). Luego de intensas negociaciones entre los bloques partidarios de ambas Cámaras y el Poder Ejecutivo, la Comisión de Minería, Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Cámara de Senadores produjo un texto «acumulado» con los dos proyectos presentados, el que acabó siendo aprobado por ambas Cámaras y promulgado por el gobernador como la Ley 7543/08.

El OTBN aprobado por ley recogía el núcleo metodológico del proyecto de la secretaría ambiental pero delegaba en el Poder Ejecutivo la definición de cuestiones centrales, entre ellas, la elaboración del mapa del OTBN precisando las áreas clasificadas bajo cada categoría de conservación. Criticada por los actores de la coalición proteccionista, la ley 7543/08 fue recibida con beneplácito por los grandes productores agropecuarios, quienes esperaban que el Poder Ejecutivo definiese un mapa en el que la mayoría de los bosques fuese pintada de verde y, por ende, pasible de ser desmontada. Pero un evento inesperado vendría a frustrar, en parte, esa expectativa: la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En febrero de 2008, mientras el gobierno provincial comenzaba a preparar el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, la ONG Asociana presentó, en nombre de un grupo de comunidades indígenas del norte de Salta, un pedido al Poder Ejecutivo provincial para que revisase los permisos otorgados en 2007 a una empresa privada para deforestar tierras que las comunidades reclamaban como propias. Viendo que el gobernador se rehusaba a responder a sus demandas, las comunidades indígenas constituyeron la Mesa de la Tierra y, asistidas por Asociana y otras organizaciones, en diciembre de 2008 presentaron ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación un recurso de amparo para que se detuvieran las actividades de deforestación. En menos de quince días la Corte Suprema se declaró competente en el caso, dictaminó la suspensión temporal de todos los permisos de deforestación otorgados en los cuatro departamentos afectados por las tierras en disputa y convocó a todas las partes involucradas a una audiencia para el 18 de febrero de 2009. Luego de escuchar a todas las partes, el 26 de marzo la Corte Suprema anuló todos los permisos otorgados en 2007 y prohibió las actividades forestales en los cuatro departamentos en los que se ubicaban las tierras en disputa hasta tanto el gobierno provincial y la SAyDS nacional realizaran una evaluación de impacto ambiental que fuese satisfactoria. En respuesta al fallo de la Corte Suprema, el gobierno provincial decidió respetar las demandas de las comunidades indígenas. En junio de 2009, mediante el Decreto 2785/09, reglamentó el OTBN recientemente aprobado por ley, el cual clasificaba las tierras reclamadas por las comunidades indígenas como tierras de conservación media (categoría amarilla) y no de conservación baja (categoría verde), como tenía previsto hacerlo el Poder Ejecutivo. Ese mismo decreto contenía el mapa del OTBN, el cual estableció un porcentaje de bosque verde (19 por ciento) mucho menor al esperado por el sector agropecuario y más cercano a lo establecido en el proyecto originario de la secretaría ambiental (Seghezze et al., 2011). Mediante otro decreto (Decreto 2789/09), el gobernador estableció además que ningún permiso de deforestación podría ser aprobado o ejecutado donde hubiese un conflicto preexistente sobre la propiedad de la tierra, especificando los conflictos existentes al momento.

Esos dos decretos de reglamentación mitigaron la resistencia de la coalición proteccionista y fueron rechazados por los grandes productores agropecuarios. Sin embargo, en clara expresión de su posición oscilante, en 2010 el gobernador promulgó otro decreto que respondía a los intereses del sector agropecuario. El Decreto 2211/10, mediante la ingeniosa figura del «Procedimiento para el Análisis de Proyectos a Escala Predial», permitía el cambio de categoría («recategorización») en el nivel predial sin necesidad de cambiar el OTBN, lo que en la práctica quería decir que un predio ubicado

en una zona de categoría roja o amarilla podría ser recategorizado (por vía administrativa) como categoría verde y por tanto desmontado. La recategorización predial fue fuertemente criticada por los actores de la coalición proteccionista, incluyendo importantes agencias nacionales como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación y la propia SAyDS. Ante las crecientes presiones sociales y estatales provinciales y nacionales, en 2014 el gobernador decidió, en otro movimiento oscilatorio, anular la recategorización predial mediante el Decreto 3749/14.

V. El gran compromiso: la revisión nacional de los OTBN provinciales

Uno de los resultados más sorprendentes de los estudios sobre la LBN señala que la SAyDS acreditó la gran mayoría de los OTBN a pesar de que su Dirección de Bosques tenía objeciones a casi todos ellos (Luft, 2013). La principal evidencia de este hallazgo la encontramos en un análisis de los OTBN realizados por la oficina del Defensor del Pueblo de la Nación a partir de 2010.

En 2010, la Defensoría del Pueblo encaró un análisis de los OTBN provinciales a los efectos de determinar su adecuación a la LBN. Para ello pidió a la SAyDS un informe sobre los avances en la aplicación de la LBN en las provincias. En mayo de 2011 la SAyDS envió a la Defensoría un primer informe que incluía la evaluación de todos los OTBN aprobados hasta la fecha hecha por su Dirección de Bosques. Un segundo informe fue enviado en 2015. Según las evaluaciones de la Dirección de Bosques reportadas a la Defensoría del Pueblo, prácticamente todos los OTBN provinciales omitían o no respetaban algunos de los criterios de sustentabilidad ambiental de la LBN, destacándose Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa y Salta como los casos más flagrantes (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011, 2015). Las objeciones de la Dirección de Bosques nunca fueron hechas públicas y solo se volvieron accesibles a través de los expedientes de la Defensoría del Pueblo o de comunicaciones reservados con personal de la SAyDS.

Pese a las objeciones técnicas de su propia Dirección de Bosques, la SAyDS aprobó la mayoría de los OTBN. Según el reporte oficial de 2015 (Dirección de Bosques, 2015), veinte provincias habían aprobado su OTBN entre 2008 y 2014 y sólo tres de ellos no habían sido acreditados por la SAyDS (Córdoba, Corrientes y Entre Ríos³). De cualquier modo, pese a no haber acreditado sus OTBN, la SAyDS decidió más tarde otorgar a Córdoba

³ El OTBN de Entre Ríos fue acreditado después de la publicación del informe de 2015.

y Corrientes un acceso «excepcional» al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. El carácter «excepcional» de la medida proviene del hecho de que, según vimos más arriba, la LBN establece que la acreditación del OTBN es un requisito para acceder al Fondo.

¿Por qué la SAyDS decidió acreditar OTBN que no se ajustaban a los parámetros de la LBN y, yendo más lejos aún, otorgó acceso al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos a provincias cuyo OTBN siquiera fue acreditado? Consultado al respecto por la Defensoría del Pueblo, en 2012 el entonces titular de la SAyDS (Juan José Mussi) argumentó que la secretaría había decidido no aplicar estrictamente la ley porque las provincias no contaban con información necesaria para elaborar un OTBN adecuado (Luft, 2013).

Frente a este argumento de orden «técnico», la mayoría de los analistas apunta a una racionalidad político-económica (v.g. Auditoría General de la Nación. 2014; Di Paola, 2011; Gautreau, Langbehn y Rouso, 2014; Langbehn, 2015; Luft, 2013; Redaf, 2012; Schmidt, 2013). La decisión de la SAyDS expresaría la intención del Poder Ejecutivo Nacional de no enemistarse con los gobiernos provinciales en un contexto en que el mismo gobierno nacional perseguía, en el plano programático, objetivos contradictorios entre sí: la protección de bosques y la expansión agropecuaria. La aplicación estricta de la LBN (que no había surgido de una iniciativa del Poder Ejecutivo) podía entrar en contradicción con el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 mediante el cual el gobierno nacional se proponía incrementar exponencialmente la producción agropecuaria, a la sazón principal fuente de divisas externas.

Entre ambas posiciones, algunos técnicos de línea media de la SAyDS, según lo manifestaron en comunicaciones informales con el autor, consideraban que, dado que los OTBN debían ser reformulados cada cinco años y que era importante comenzar a ejecutar el fondo compensatorio, era mejor empezar lo antes posible con los OTBN aprobados antes que plantear objeciones técnicas o legales que podrían ser resistidas políticamente e impedir, de ese modo, la puesta en marcha del proceso de aplicación de la LBN. Con todo, no debe descuidarse que la decisión de acreditar o no un OTBN no era tomada por estos técnicos de nivel medio (ni por la Dirección de Bosques como tal) sino por el titular de la SAyDS, cuyas decisiones, desde la aprobación de la LBN en adelante, parecen haber estado orientadas más por motivaciones políticas o partidarias que por consideraciones técnicas o ambientales. Como quiera que sea, es claro que la decisión de acreditar OTBN que no se ajustaban a los requisitos de la LBN constituyó, de parte de la SAyDS, una solución de compromiso entre las preocupaciones ambientales y los intereses económicos y políticos involucrados. Con esa solución, la

SAyDS buscó mitigar tanto el enfrentamiento entre la visión proteccionista y la visión productivista como la tensión entre nación y provincias que se manifestaron, de múltiples formas, desde el comienzo del proceso.

VI. Consideraciones finales

Este trabajo buscó examinar el cruce de las complejas relaciones Estado-sociedad y nación-provincias en el caso concreto de la formulación de la política de protección de bosques nativos. En términos generales, se observa, en ambos niveles de gobierno, una heterogeneidad de actores estatales y sociales que se aglutinan en dos grandes coaliciones cuya confrontación incide tanto en el proceso de formulación como en su resultado, de un modo que no varía demasiado entre ambos niveles. Una coalición es favorable a la regulación de los bosques nativos bajo una visión que combina la protección ambiental con el uso comunitario de los bosques (coalición proteccionista). La otra coalición se opone a esa regulación porque considera que atenta contra la autonomía provincial sobre los recursos naturales y pone en riesgo el uso productivo de estos recursos (coalición productivista). Ante la inevitabilidad de la regulación, esta segunda coalición procura rebajar en el dominio provincial los estándares fijados por la normativa nacional.

En el nivel provincial, la confrontación entre ambas coaliciones sociedad-Estado trae aparejado un fuerte debate legislativo en torno a proyectos de ley opuestos. Tomadas en conjunto, cuatro rasgos son comunes a las tres provincias analizadas en detalle. Primero, existe una fuerte confrontación de intereses sociales entre quienes reclaman la preservación y el uso comunitario de los bosques bajo los estándares ambientales nacionales y quienes promueven una interpretación amplia del «aprovechamiento sustentable» según la cual la sustentabilidad está más asociada con la productividad de la tierra que con la preservación de los bosques. Segundo, la aplicación de la LBN en las provincias revela una alta heterogeneidad intraestatal. La secretaría ambiental de las tres provincias procura (al menos en el momento inicial) seguir los lineamientos de la LBN y propone (generalmente con el apoyo de centros académicos y científicos públicos) un OTBN de corte proteccionista. En la vereda opuesta, las agencias del Poder Ejecutivo y los legisladores afines a los intereses de los grandes sectores rurales buscan defender la autonomía provincial frente a lo que consideran una «intrusión» nacional y definir un OTBN que propenda al «aprovechamiento sustentable» y el desmonte de los bosques nativos. Esta heterogeneidad se nutre, además, de actores estatales nacionales que presionan para que los gobiernos provinciales apliquen y respeten la LBN, en particular la Corte Supre-

ma de Justicia de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación y, por momentos, la SAyDS. Tercero, y como corolario de los dos rasgos anteriores, similares coaliciones sociedad-Estado se conforman en las tres provincias. La coalición proteccionista reúne a la secretaría ambiental provincial, legisladores individuales, organizaciones ambientalistas y de desarrollo locales y nacionales, comunidades indígenas (mayormente en Salta), comunidades campesinas (en Salta y Córdoba), agencias nacionales de control y universidades y centros de investigación públicos. La coalición productivista congrega a los grandes productores agropecuarios y madereros y a las agencias ejecutivas y legisladores afines. Cuarto, como resultado de la dinámica de la confrontación entre las dos coaliciones, proyectos de ley opuestos son discutidos en las tres provincias y ningún OTBN aprobado satisface plenamente a ninguna de las dos coaliciones (especialmente en Córdoba y Salta). Adicionalmente, todos los OTBN aprobados son muy diferentes entre sí en lo que hace a su adecuación a la LBN. Esta diversidad se deriva de la dinámica particular que la confrontación entre ambas coaliciones adquiere en cada provincia.

En el nivel nacional, operan coaliciones similares a aquellas encontradas en el nivel provincial. La confrontación entre ambas coaliciones también se refleja en el proceso legislativo, tal como se manifiesta en las sucesivas modificaciones al proyecto original. Sin embargo, a diferencia de los casos de Córdoba y Salta, el resultado del proceso (la LBN y su reglamentación) satisface mayormente a la coalición proteccionista, aunque la mayoría de sus miembros luego critica la demora en regular y aplicar la ley. Es importante destacar que, ni en el nivel nacional ni en las tres provincias analizadas en detalle, las organizaciones de la coalición productivista se consideran satisfechas con la nueva legislación ambiental.

Como corolario de la confrontación entre las dos coaliciones, las cabezas ejecutivas de ambos niveles de gobierno (los gobernadores provinciales y los secretarios ambientales nacionales) tienden a desplegar movimientos oscilatorios en respuesta a las presiones provenientes desde ambos bandos. En el nivel nacional, es notoria la posición ambivalente de la SAyDS durante todo el proceso. Primero, si bien no tiene la iniciativa del proyecto de ley, apoya el proyecto avanzado en el Congreso; luego demora la reglamentación de la ley para finalmente elaborarla después de fuertes presiones sociales y judiciales; más tarde, aunque su Dirección de Bosques tiene importantes objeciones, aprueba la mayoría de los OTBN provinciales; aprobados los OTBN, a la par que inicia lentamente la implementación del fondo compensatorio, centra su crítica en la aplicación de la LBN en Salta pero no tiene la misma posición respecto de otras provincias que no están haciendo mejor las cosas. Puede considerarse que esta posición ambivalente del se-

cretario ambiental nacional es un indicador de la internalización por parte de la misma secretaría de objetivos contradictorios de las políticas estatales (protección ambiental versus expansión agropecuaria) y de la mayor prioridad de este último objetivo en la agenda del Poder Ejecutivo Nacional. En el nivel provincial, a pesar de que los gobernadores tratan de preservar su autonomía y, en su mayoría, tienden a bajar los estándares nacionales, sus movimientos oscilan, en los tres casos analizados, entre los objetivos de ambas coaliciones, asemejándose de este modo a las posiciones ambivalentes y los movimientos oscilantes de la SAYDS. El fuerte debate legislativo y los movimientos oscilantes del gobernador llevan a que, en los casos de Córdoba y Salta, el OTBN aprobado y su reglamentación no satisfaga a ninguna de las coaliciones.

En suma, este trabajo mostró cómo la confrontación de las coaliciones sociedad-Estado influye tanto en el proceso (debate parlamentario y reglamentación) como en el resultado de política (LBN, OTBN y sus decretos reglamentarios), de modo tal que ese resultado está sujeto a modificaciones constantes en virtud de la puja entre las dos coaliciones, cada una de las cuales tiende a quedar insatisfecha con la legislación resultante (especialmente en el nivel provincial) o con su aplicación (en ambos niveles de gobierno). A decir verdad, tal como se advirtió en la introducción, el análisis de la implementación de la nueva normativa nacional provincial quedó fuera del alcance de este trabajo. Para llevar a cabo ese análisis, habría que evaluar tres dimensiones: 1) el otorgamiento de los permisos de deforestación en las provincias, 2) el uso e impacto de los recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos y 3) el control y reducción de los desmontes en los territorios donde estos están prohibidos. Aunque a futuro ese análisis es central, porque es en definitiva el que permite determinar el impacto concreto de la LBN, estudiar el debate en torno a la formulación de la normativa nacional y provincial (leyes, decretos y resoluciones) es igualmente relevante porque ayuda a desentrañar cuáles son los conflictos distributivos y las coaliciones contrapuestas que están en juego en una política de protección ambiental concreta.

Del análisis del proceso de formulación de la normativa ambiental realizado en este trabajo puede derivarse una conclusión teórica que, a futuro, amerita ser investigada más extensivamente a la luz de otros casos. Antes que por los enfrentamientos nación-provincias o clivajes Estado-sociedad, la política ambiental está dominada por conflictos distributivos que se canalizan a través de la conformación y confrontación de dos grandes coaliciones sociedad-Estado que operan en distintos niveles de gobierno. Ello implica no solo que los actores sociales con intereses y visiones contrapuestas

se alinean en coaliciones enfrentadas sino además que los conflictos distributivos en juego atraviesan al Estado de modo tal que sus agencias (de distintos nivel de gobierno) también se distribuyen entre uno y otro bando. Es por esto que considero que el concepto de coaliciones sociedad-Estado resulta una herramienta más fructífera para el estudio de las políticas ambientales que enfoques demasiados esquemáticos sobre la relación Estado-sociedad o la oposición nación-provincias.

Bibliografía

- Abers, R. y Von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84.
- Acuña, C. H. y Vacchieri, A. (Eds.) (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Alimonda, H. (Ed.) (2006). *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Alvarado Merino, G.; Delgado Ramos, G. C.; Domínguez, D.; Campello do Amaral Mello, C.; Monterroso, I.; Wilde, G. y Alimonda, H. (2008). *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Auditoría General de la Nación (2014). *Implementación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, 2007-junio de 2013*. Auditoría General de la Nación, Argentina.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Barnett, H. C. (1994). *Toxic debts and the superfund dilemma*. Chapel Hill-Londres: The University of North Carolina Press.
- Bonasso, M. (2011). *El mal. El modelo K y la Barrick Gold: amos y servidores en el saqueo de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.
- Calvo, E. y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, 49(195), 451-477.
- Cámara de Diputados de la Nación (2006). *Diario de Sesiones, Período 124º, 44ª Reunión*. Buenos Aires, Argentina: Cámara de Diputados de la Nación, Honorable Congreso de la Nación.
- Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton-Oxford: Princeton University Press.
- Christel, L. G. (2015). *Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)* (Tesis docto-

- ral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina).
- Clarín (2006, 7 de diciembre). S.O.S: bosques en peligro. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/sos-bosques-peligro_0_ryCNjfk0tx.html
- Defensor del Pueblo de la Nación (2011). *Análisis de los OTBN. Actuación N° 6443/10 5421/10 6433/10*. Defensoría del Pueblo de la Nación, Argentina.
- Defensor del Pueblo de la Nación (2015). *Avances en los OTBN de las provincias de: Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Córdoba y Corrientes por la SAyDS. Actuación N° 6443/10*. Defensoría del Pueblo de la Nación, Argentina.
- Di Pangracio, A.; Giardini, H. y Moreno, D. (2014). Ley de Bosques: actualizaciones y recategorizaciones, ni un paso atrás. En FARN (Ed.), *Informe Ambiental Anual 2014: Premio de monografía Adriana Schiffrin, Duodécima Convocatoria* (pp. 145-158). Buenos Aires, Argentina: FARN.
- Di Paola, M. M. (2011). Pago por servicios ambientales: análisis y situación específica del Fondo de la Ley de Bosques. En M. E. Di Paola, F. Sangalli y S. Caorsi (Eds.), *Informe ambiental anual 2011: premio de monografía Adriana Schiffrin, Novena convocatoria* (pp. 546-568). Buenos Aires, Argentina: FARN.
- Dirección de Bosques (2002). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos - Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas Préstamo BIRF 4085-AR*. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- Dirección de Bosques (2005). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos - Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas Préstamo BIRF 4085-AR - Informe Nacional*. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- Dirección de Bosques (2015). *Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos- Informe de estado de implementación, 2010-2014*. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology-The «issue-attention cycle». *Public Interest*, 28(summer), 38-49.
- Evans, P. (1997). Government action, social capital, and development: Reviewing the evidence of synergy. En P. Evans (Ed.), *State-society synergy: Government and social capital in development* (pp. 178-209). Berkeley, CA: University of California International and Area Studies.
- Evans, P. (Ed.) (2002). *Livable cities? Urban struggles for livelihood and sustainability*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press.
- Figueroa, L. 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), 105-128.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford-Nueva York: Oxford University Press.
- García Collazo, M. A.; Panizza, A. y Paruelo, J. M. (2013). Ordenamiento territorial de bosques nativos: resultados de la zonificación realizada por provincias del Norte argentino. *Ecología Austral*, 23, 97-107.

- Gautreau, P.; Langbehn, L. y Rouso, L. E. (2014). *Mobilización de información en el ordenamiento territorio de bosques nativos de Argentina*. Trabajo presentado en las Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina, Tandil, Argentina.
- Greenpeace (2010). *Observaciones a la Ley de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Córdoba*. Buenos Aires: Greenpeace Argentina. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/8/observaciones-otbn-cordoba-2010.pdf>
- Greenpeace (2013). *Salta: el festival de desmontes no se detiene*. Buenos Aires, Argentina: Greenpeace.
- Gutiérrez, R. A. e Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295-322.
- Hajer, M. A. (2000). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Harrison, K. (1996). *Passing the buck: Federalism and Canadian environmental policy*. Vancouver, Canadá: University of British Columbia Press.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford-Nueva York: Oxford University Press.
- Hochstetler, K. y Keck, M. E. (2007). *Greening Brazil: Environmental activism in state and society*. Durham-Londres: Duke University Press.
- Illical, M. y Harrison, K. (2007). Protecting endangered species in the US and Canada: The role of negative lesson drawing. *Canadian Journal of Political Science*, 40(2), 367-394.
- Juliá, M. S. (2010). La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación. *Pampa Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 6(6), 169-184.
- La Nación (2002, 17 de diciembre). En el último siglo, la Argentina perdió dos tercios de sus bosques. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/459414-en-el-ultimo-siglo-la-argentina-perdio-dos-tercios-de-sus-bosques>
- La Nación (2009, 9 de febrero). Para Greenpeace, el culpable es el desmonte. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1098202-para-greenpeace-el-culpable-es-el-desmonte>
- La Nación (2009, 13 de febrero). El Gobierno rechazó las críticas por el alud en Tartagal y reglamentó la ley de Bosques. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1099469-el-gobierno-rechazo-las-criticas-por-el-alud-en-tartagal-y-reglamento-la-ley-de-bosques>
- Langbehn, L. (2015). *Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales: un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009)* (Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina).
- Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura es-

- pecializada local e internacional. En C. H. Acuña y A. Vacchieri (Eds.), *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 17-65). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Luft, J. (2013). *Moving floors: The obstacles to guaranteeing environmental protection of native forests in the context of Argentina's federalism* (Tesis de Maestría, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina).
- Mahoney, J. y Thelen, K. (Eds.) (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Massardier, G.; Poupeau, F.; Mayaux, P.-L.; Mercier, D. y Cortinas, J. (2016). Multi-level policy coalitions: An interpretative model of water conflicts in the Americas. *Ambiente & Sociedad*, XIX(4), 153-178.
- McAllister, L. K. (2008). *Making law matter: Environmental protection and legal institutions in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Migdal, J. S. (2009). *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.
- Migdal, J. S.; Kohli, A. y Shue, V. (Eds.) (1994). *State power and social forces: Domination and transformation in the third world*. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.
- O'Connor, J. (1998). *Natural causes: Essays in ecological marxism*. Nueva York- Londres: The Guilford Press.
- Offe, C. (1991). *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid, España: Alianza.
- Página 12 (2006, 7 de diciembre). Ambientalistas denuncian presiones de «provincias desmontadoras». Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-77381-2006-12-07.html>
- Polanyi, K. (2001). *The great transformation: The political and economic origins of our time*. Nueva York, NY: Beacon Press.
- Quispe Merovich, C. y Lottici, M. V. (2011). Los desafíos del ordenamiento ambiental del territorio y los servicios ecosistémicos en la Ley de Bosques Nativos. En P. Laterra, E. G. Jobbagy y J. M. Paruelo (Eds.), *Valoración de servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (pp. 315-332). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Redaf (2012). *Monitoreo de deforestación en los bosques nativos de la Región Chaqueña Argentina. Informe N° 1 Bosque Nativo en Salta: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del bosque chaqueño en la provincia*. Red Agroforestal Chaco Argentina.
- Rey, M. (2011). *Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincia en los consejos federales* (Tesis doctoral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina).
- Ryan, D. (2011). *Democratic governance and the courts: The political sources of the judicialization of public policy in Argentina* (Tesis doctoral). The University of Texas at Austin, Austin, TX.

- Ryan, D. (2014). Política y ambiente en la Argentina: ¿un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3, 22-32.
- SAyDS. (2006). *GEO Argentina 2004*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- Scheberle, D. (2000). Moving toward community-based environmental management: Wetland protection in Door County. *American Behavioral Scientist*, 44(4), 565-579.
- Scheberle, D. (2005). The evolving matrix of environmental federalism and intergovernmental relationships. *Publius: The Journal of Federalism*, 35(1), 69-86.
- Schmidt, M. A. (2013). *Crónica de un (des)ordenamiento territorial: disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño* (Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina).
- Seghezzo, L.; Volante, J. N.; Paruelo, J. M.; Somma, D. J.; Buliubasich, E. C.; Rodríguez, H. E. y Hufty, M. (2011). Native forests and agriculture in Salta (Argentina): Conflicting visions of development. *Journal of Environment & Development*, 20(3), 251-277.
- Silveti, F.; Soto, G.; Cáceres, D. M. y Cabrol, D. (2013). ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas. *Mundo Agrario*, 13(26).
- Spadoni, E. (2015, Diciembre de). *El rol de la Defensoría del Pueblo en la canalización productiva de los conflictos ambientales: un estudio comparado de Argentina y Perú (2000-2013)* (Tesis doctoral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina).
- Stecher, G. A. (2013). *Mobilización de información en el ordenamiento territorio de bosques nativos de Argentina*. Trabajo presentado en las VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social, Buenos Aires, Argentina.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.
- Tarrow, S. (2011). *Power in movement: Social movements and contentious politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Vara, P. y Collado, L. (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*. Trabajo presentado en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, Argentina.

Palabras clave

coaliciones sociedad-Estado – política ambiental – bosques nativos – federalismo ambiental – Argentina

Keywords

society-state coalitions – environmental policy – native forests – environmental federalism – Argentina

Abstract

This article examines how state and social actors from different government levels interact and bear upon the formulation of the native forest protection legislation in Argentina between 2004 and 2015. The formulation of the native forest legislation went through three phases: 1) approval of national legislation, 2) adaptation of provincial legislation, and 3) revision of provincial legislation by the national government. The article shows that the legislation process and its result are driven by the confrontation between two large society-state coalitions (protectionist versus productivist), which come from the crossing of concrete distributive conflicts and opposing state agencies.