

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
ESCUELA INTERDISCIPLINARIA DE ALTOS
ESTUDIOS SOCIALES

Tesis para optar por el título de Magíster en
Ciencia Política

Título de la tesis:

La implementación de la Ley de Bosques
en Argentina. El caso de la provincia de
Formosa.

Autor: Lic. Ignacio Agustín Alonso

Directora: Dra. Gabriela Delamata

Mayo 2022

Resumen

Esta tesis analiza la implementación de la Ley de Bosques en la provincia de Formosa que, en contraste con otras provincias, otorgó a la mayoría de sus bosques nativos la categoría de protección más baja de la ley.

Haciendo uso de una metodología cualitativa, la tesis reconstruye el proceso de diseño y sanción del ordenamiento de bosques nativos en la provincia de Formosa, y busca identificar qué factores explican su diseño. Existe una literatura consolidada que permite entender la diversidad de respuestas provinciales a la política nacional de protección de los bosques nativos. En nuestra tesis discutimos esa literatura y planteamos una hipótesis que reformula el peso relativo de las variables en juego para el caso estudiado y eventualmente para otros casos provinciales. El presente trabajo permite mostrar que el diseño del ordenamiento de bosques nativos en la provincia de Formosa se explica mejor como resultado de la confrontación y negociación del gobierno provincial con las autoridades ambientales nacionales en torno a la política nacional que por la incidencia de coaliciones de actores sociales y estatales confrontadas. El resultado de este proceso de ordenamiento de bosques le permitió al gobierno provincial conjugar una política de desarrollo productivista con los requerimientos de la política ambiental nacional.

Palabras clave:

Ley de Bosques – Región Chaqueña – Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Formosa

Índice general

Resumen	2
Índice general	3
Índice de Mapas, Tablas y Gráficos.....	5
Agradecimientos	8
Introducción	10
Capítulo 1: La Ley de Bosques como objeto de estudio. Estado del arte y marco teórico conceptual.....	15
La ley de bosques como respuesta a un problema ambiental y social, en el marco del federalismo	15
La ley de bosques como objeto de estudio.....	21
Estado del arte	21
Marco teórico conceptual para el estudio de la ley de bosques y su implementación (en un caso) provincial	24
Reconstruir la política pública	25
Explicar la política pública: tensiones territoriales y coaliciones Estado-sociedad.....	27
El federalismo ambiental: entre la concertación y la confrontación	28
El papel de las coaliciones de actores.....	34
El caso de Formosa	36
Capítulo 2: Ley de Bosques. Actores y análisis secuencial	38
Ingreso a la agenda y formulación	38
Diseño de la Ley de Bosques.....	44
Implementación: El Fondo y los Ordenamientos Territoriales de Bosque Nativo	49
Capítulo 3: Ley de Bosques en la Región Chaqueña: territorio en disputa..	54

Expansión de la frontera agropecuaria y conflictividad socio-ambiental...	54
Formulación de los OTBN chaqueños	63
Salta	68
Chaco	74
Santiago del Estero	80
Una región en disputa.....	85
Conocimiento y ordenamientos	85
Actores coalicionados y ordenamientos	86
Capítulo 4: El Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Formosa ¿Cómo se llegó al 75% verde?	89
El Proyecto de Corredores de Conservación en el Gran Chaco Argentino de Parques Nacionales.....	94
El Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT- For)	98
Rojo y blanco: primera propuesta de OTBN.	107
Amarillo (y blanco): segunda propuesta de OTBN.	110
“El Medio Social”. Campesinos, Pequeños Productores y Comunidades Indígenas en el proyecto oficial.	115
Verde (y blanco): tercera propuesta de OTBN	118
Audiencias Públicas.....	123
Debate legislativo, sanción y acreditación del OTBN	132
Diseño final del OTBN	138
Un ordenamiento <i>realista</i> : articulación del OTBN en el POT-For.....	139
Los dos verdes de Formosa	144
Efectos del diseño del POT-For en la implementación de la Ley de Bosques	145
Actualización del OTBN en 2018.....	147

Capítulo 5: La vía formoseña al OTBN: adecuación a un programa de desarrollo productivo.....	149
Dos tensiones.....	150
Relación Estado y sociedad	151
Política ambiental nacional y provincial	154
Palabras finales y perspectivas para la profundización en futuros estudios	157
Bibliografía.....	160
Lista de referencias	160
Normativas	175
Bibliografía consultada	178
Documentos públicos consultados	182
Listado de entrevistas realizadas	185

Índice de Mapas, Tablas y Gráficos

Mapa 1: Dinámica de la frontera agrícola bajo producción en condiciones de secano.	17
Mapa 2: Regiones Forestales de la República Argentina.	19
Mapa 3:Desmontes entre 1976 y 2012 en Salta, Formosa, Chaco y Santiago del Estero.....	57
Mapa 4: Distribución geográfica de las conflictividades sobre tenencia de la tierra y medioambientales en la región chaqueña relevados por REDAF en 2013.....	62
Mapa 5: Zonificación de los OTBN para la Región Parque Chaqueño	66
Mapa 6: OTBN de Salta aprobado por la Dirección de Bosque en 2008	72
Mapa 7: OTBN Chaco aprobado por la Dirección de Bosques de Nación ...	78

Mapa 8: OTBN (2009) Santiago del Estero	84
Mapa 9: Corredores de Conservación en el Gran Chaco Argentino.....	96
Mapa 10: Áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad en Formosa incorporadas al diseño de los Corredores	97
Mapa 11: Zonas Productivas. Perfil productivo de la provincia de Formosa.	100
Mapa 12: Uso Indígena del Territorio en el centro y oeste de Formosa. ...	105
Mapa 13: Primera propuesta (preliminar) del OTBN de Formosa, noviembre 2008.....	108
Mapa 14: Segunda propuesta del OTBN de Formosa, marzo 2009	111
Mapa 15: Zonificación de la Provincia de Formosa incorporando la propuesta de Corredores de Conservación (marzo de 2009)	113
Mapa 16: Zonas productivas, áreas transformadas y proyectos de cambio de uso del suelo de Formosa (marzo 2009)	114
Mapa 17: Tercera propuesta del OTBN de Formosa, noviembre 2009	120
Mapa 18: Zonas de Ordenamiento Territorial (noviembre 2009)	122
Mapa 19: Adecuación del POT-For a la Ley Nacional de Bosques Nativos.	135
Mapa 20: OTBN de Formosa acreditado por la Dirección Nacional de Bosques en julio de 2011.....	137
Tabla 1: Normativa de aprobación de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos de cada jurisdicción y sus actualizaciones.....	20
Tabla 2: Correspondencia entre tipos de planes y categorías de conservación.	46
Tabla 3: Partidas asignadas por el Presupuesto Nacional a Bosques Nativos.	50
Tabla 4: Categoría de conservación declarada	65

Gráfico 1: Hectáreas de superficie sembrada de algodón, girasol, maíz, soja, sorgo y trigo en Chaco, Salta, Formosa, Santiago del Estero entre 1980 y 2017.....	56
Gráfico 2: Pérdida anual de bosque nativo (%) entre los años 2007 y 2019 por región forestal.	58
Gráfico 3: Superficie de bosque nativo (en hectáreas) declarada por cada provincia por categoría de conservación.	64
Gráfico 4: Proporción de cada categoría de conservación respecto a la superficie total de bosque nativo declarada por provincia.	65
Gráfico 5: Documentos, proyectos y movilizaciones previos a la formulación del OTBN de Formosa (2002-julio 2008)	92
Gráfico 6: Proceso de formulación y acreditación del OTBN de Formosa (agosto 2008-julio 2011)	93
Gráfico 7: Superficie anual de pérdida de Tierras Forestales y Otras Tierras Forestales por provincia (Formosa, Salta, Chaco y Santiago del Estero) y categoría de conservación.....	146

Agradecimientos

Esta tesis es fruto de un trabajo de investigación y maduración profesional y personal de varios años, solo fue posible por la generosidad de muchas personas que me acompañaron de distintas maneras.

En primer lugar, quiero agradecer a todas las personas que me recibieron para la investigación y se mostraron dispuestas a compartir sus experiencias, saberes y opiniones conmigo. Especialmente a aquellos que habitan la provincia de Formosa y trabajan día a día por hacer carne el derecho a una vida digna para todas y todos, a ellos mi respeto y admiración.

A mi directora de tesis, Gabriela Delamata, por su paciencia, entusiasmo, generosidad y rigurosidad para escuchar mis inquietudes, leer los avances y ayudarme a clarificar ideas y preguntas en innumerables oportunidades. Este tiempo de trabajo con ella ha significado un aprendizaje del oficio de investigación muy importante para mí. Con Gabriela y Lorenzo Langbehn, a quién también quiero nombrar, mantuvimos tempranamente una discusión sobre el proyecto de tesis y me sugirieron cambiar de caso de estudio. Fue una decisión a todas luces pertinente y acertada, también por eso, a ambos.

Al INTA, donde me desempeñé profesionalmente, y a mis compañeros del ex Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas. Esta pertenencia institucional orientó gran parte de las preguntas, motivaciones, y diálogos interdisciplinarios que se plasman en la tesis. La posibilidad de contar con colegas en distintos lugares del país, con diferentes formaciones y miradas, especialmente forestales y agronómicas, resultó clave para comprender cuestiones ajenas a mi formación y trayectoria. Es mi deseo que la investigación presentada aporte a una mejor intervención de la institución en nuestros territorios.

A Mercedes Patrouilleau, Diego Taraborrelli y Walter Mioni, compañeros y amigos de INTA, quienes me alentaron en distintos momentos a avanzar con la investigación y la escritura. El trabajo con ellos estos años enriqueció mi mirada profesional y espero que, aún desde lugares diferentes, sigamos trabajando juntos.

A Patricio Sanz quién, mucho antes de que esta tesis sea siquiera una idea, me despertó el interés por algunas de las cuestiones que indagué aquí.

A Marina Troilo por acompañarme con lo que hizo falta en mi deseo de concretar la escritura de esta tesis.

A mi familia, especialmente a Maru por compartir la vida conmigo. En el transcurso de la elaboración de esta tesis tuvimos una hija, un hijo y construimos una familia —incluso una casa— donde vivir juntos. A Vera, a quién su edad la mantiene cercana a las preguntas fundamentales y me las recuerda para que no las olvide. A Luca, por su risa mientras escribía y asomarse por arriba de la pantalla para invitarme a jugar con él.

Por último, a los eventuales lectores de esta tesis, que espero la encuentren a la altura de sus intereses y preguntas.

Introducción

En las últimas décadas la frontera agropecuaria avanzó sobre superficies boscosas, especialmente en el norte del país. El proceso ha sido especialmente dinámico en el chaco argentino donde se perdieron 5 millones de hectáreas de bosques en los últimos 20 años, representando el 80% de la deforestación total del país. Las cuatro provincias chaqueñas más relevantes por su superficie boscosa, y por la magnitud de su pérdida son Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa. Este proceso está estrechamente relacionado con la intensificación de la conflictividad ambiental y territorial. Poblaciones campesinas e indígenas han sido particularmente afectadas por la deforestación y la apropiación de tierras con destino a nuevos usos del suelo.

En 2007 se sancionó la Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (en adelante Ley de Bosques o LNBN) para dar respuesta a este problema. Esta ley, en el marco del federalismo ambiental argentino, otorga un piso de protección a los bosques nativos de todo el territorio argentino en concurrencia entre el Estado nacional y los provinciales.

La Ley de Bosques dispone que los gobiernos provinciales deben realizar un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Estos ordenamientos zonifican el área boscosa en tres categorías de protección en base a criterios de sostenibilidad ambiental y mediante un proceso participativo. En la categoría I (rojo) las restricciones son conservacionistas, no estando permitido el desmonte; la categoría II (amarillo) tampoco permite el desmonte y habilita un uso sustentable y; en la categoría III (verde) se permite el desmonte. Los OTBN resultantes han sido dispares en la protección otorgada a bosques con fisonomías semejantes, por lo que es esperable encontrar factores sociales y políticos que expliquen estos resultados.

Formosa representa una particular respuesta a la deforestación, ya que su OTBN zonifica el 75% de los bosques nativos en la categoría verde, la más baja de la ley. Esto contrasta con el promedio nacional que es del 19% y se

distingue también del resto de las provincias de la región chaqueña, pese a las características ecosistémicas similares.

Esta tesis analiza el caso de Formosa como un caso particular de implementación de la Ley de Bosques caracterizado por otorgar a la mayoría de sus bosques la categoría más baja de protección, y también, por estar poco estudiado en la literatura sobre la implementación de la ley, que ostenta crecimiento en los últimos años.

El propósito de la tesis es analizar el proceso de implementación de la ley en Formosa en las instancias de formulación, sanción y aprobación del OTBN y buscar una explicación a su particularidad en relación a las provincias aledañas.

En ese sentido, en la literatura referida a la implementación de la ley se viene planteando una explicación común para la diversidad de los OTBN en las provincias argentinas tomando como referencia el enfoque de coaliciones Estado-sociedad confrontadas. En esta explicación los OTBN son consecuencia de un proceso de confrontación y negociación de dos coaliciones de actores, una proteccionista y otra productivista, que producen distintos ordenamientos territoriales como resultado de la disputa por el acceso y uso de los territorios boscosos.

Sin embargo, en el caso de Formosa el enfoque de coaliciones Estado-sociedad confrontadas resultaría inadecuado, puesto que, en los hechos no existieron dos coaliciones confrontadas en la provincia, sino un Estado con capacidad decisoria sobre el OTBN local y una baja incidencia de la sociedad civil en su formulación.

La hipótesis de esta tesis es que el diseño del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Formosa se explica mejor como resultado de la confrontación y negociación entre el gobierno provincial y las autoridades ambientales nacionales que como una disputa entre actores políticos y sociales locales. En este proceso, la zonificación verde de la mayoría de los bosques de la provincia conjugará intereses del gobierno provincial con requerimientos de la política nacional de protección de bosques nativos.

A los fines de explicar el proceso de implementación de la Ley de Bosques en la provincia de Formosa, este trabajo partirá de algunas consideraciones generales y regionales para focalizar luego en el proceso de formulación provincial.

La tesis se estructura en seis capítulos. En el primer capítulo se presentarán los antecedentes del proceso socioeconómico que fundaron la necesidad de la Ley de Bosques, también los enfoques y estudios en torno a la cuestión y la política y, finalmente, el marco teórico y conceptual que será útil a lo largo de la tesis para estudiar tanto el proceso de política pública nacional y provincial, como las perspectivas acerca de los factores que explican diseños diversos de los OTBN dentro de una misma política nacional de bosques nativos.

En el segundo capítulo se brindará un análisis del proceso de formulación, sanción e implementación de la Ley de Bosques a nivel nacional, lo que nos será útil para analizar su implementación en las provincias chaqueñas, incluida Formosa.

En el tercer capítulo se abordará la implementación de la ley en la región chaqueña en el contexto de la conflictividad socio-ambiental por el avance de la frontera agropecuaria. Allí se inscribirán los procesos de formulación de los OTBN de Salta, Santiago del Estero y Chaco y se brindará una explicación para el diseño de los mismos a través del enfoque de coaliciones de actores.

El cuarto capítulo se ocupará específicamente del OTBN de Formosa, se reconstruirá cronológicamente el proceso de formulación, sanción y acreditación del OTBN formoseño, y también se dará cuenta del diseño final y sus efectos para la implementación de la ley nacional.

Por último, en un quinto capítulo se analizará el proceso de formulación del OTBN de Formosa y se ensayará una explicación en términos de los actores estatales y sociales involucrados en los distintos niveles de gobierno como factor explicativo.

La tesis está basada en una metodología cualitativa que incluye el análisis de documentos oficiales, tales como leyes, decretos, resoluciones, informes y versiones taquigráficas de debates legislativos y documentos producidos por organizaciones sociales y ambientales de nivel nacional y local, tanto informes como aportes a las instancias participativas (audiencias) o intervenciones públicas referidas al objeto de estudio.

Además de ello, la tesis se nutre de la información recabada mediante 31 entrevistas semiestructuradas realizadas a distintos actores e informantes del proceso estudiado, tanto nacionales como provinciales: funcionarios estatales, dirigentes de organizaciones sociales y ambientales, técnicos y académicos. El trabajo de campo de las entrevistas se desarrolló en tres etapas:

- 1) Una primera serie de entrevistas se realizó entre 2015 y 2017. Algunas entrevistas fueron presenciales y otras telefónicas y/o a través de intercambios de correo electrónico y fueron realizadas a informantes clave con el objetivo de identificar actores, posturas y nudos problemáticos del proceso nacional y local.
- 2) En una segunda etapa, en octubre de 2017, se realizaron entrevistas presenciales a actores, expertos, e informantes locales en las localidades de Formosa, Las Lomitas, Ing. Juárez, El Colorado y Laguna Blanca.
- 3) En un tercer momento, entre 2019 y 2020, se realizaron entrevistas virtuales o telefónicas para complementar vacancias en lo relevado o apoyar el análisis.

De esta forma se procedió iterativamente entre el análisis documental y la producción de fuentes primarias, utilizando el criterio de saturación teórica y la búsqueda de redundancia para orientar esta etapa. Para todas las entrevistas se elaboró un guión respecto a las cuestiones que nos interesaba relevar, pero se procedió con flexibilidad para estar atentos a cuestiones emergentes importantes para la investigación.

Los testimonios obtenidos sirvieron a dos objetivos: por un lado, brindaron la perspectiva de los actores involucrados y dotaron de sentido a sus posiciones, acciones y restricciones; por otro lado, facilitaron la reconstrucción de la cronología de implementación de la ley en la provincia de Formosa y la identificación de momentos clave en el proceso analizado. Además, han mostrado su utilidad para la comprensión del contexto y de las otras fuentes documentales utilizadas; proveyendo, asimismo, los elementos necesarios para interpretar aspectos técnicos de la adecuación provincial. De esta forma se pudo reconstruir el proceso local haciendo dialogar los textos escritos con los testimonios orales, identificando los puntos de inflexión y el contexto que nos permitió dotar de sentido a la letra escrita.

Por último, cabe mencionar que con algunxs de los entrevistadxs mantenemos un convenio de confidencialidad, con el compromiso de no revelar la autoría de las citas en el cuerpo de la tesis. Un listado de las entrevistas realizadas se encuentra al final de la tesis.

Capítulo 1: La Ley de Bosques como objeto de estudio. Estado del arte y marco teórico conceptual

En este capítulo se reconstruirá el estado del arte en lo referido al estudio de la ley de bosques y a los problemas y temas a ella asociados, y se desarrollará el marco teórico conceptual para el análisis de la implementación de la ley a nivel provincial. Antes de presentar el estado del arte, se hará una introducción que permitirá ubicar la ley de bosques como respuesta a un problema ambiental y social y en el marco de un sistema federal de gobierno que llama a las provincias ordenar sus bosques nativos.

La ley de bosques como repuesta a un problema ambiental y social, en el marco del federalismo

La Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (en adelante Ley de Bosques o LNBN) fue sancionada en 2007 y reglamentada en 2009¹ para dar respuesta a un proceso de pérdida de bosque nativo. Este proceso es de índole supranacional y responde a diversos factores como la estructura económica de los países, su especialización productiva, las características de la globalización económica-productiva, y los desarrollos disponibles en tecnología agropecuaria.

En diciembre de 2005 la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación presentó los resultados del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Según este relevamiento la Argentina contaba en 1998 con 31.443.873 de hectáreas de bosques nativos y remarcaba que, en 1915, aún con dudas sobre la metodología utilizada, se estimaban 100.000.000 de hectáreas. El informe menciona el Censo Nacional Agropecuario de 1937 donde se indicaba la existencia de 37.535.308 hectáreas de bosques mientras que, al comienzo del relevamiento del inventario, en 1998, se consideraba informalmente una existencia de

¹ Decreto Reglamentario 91/2009.

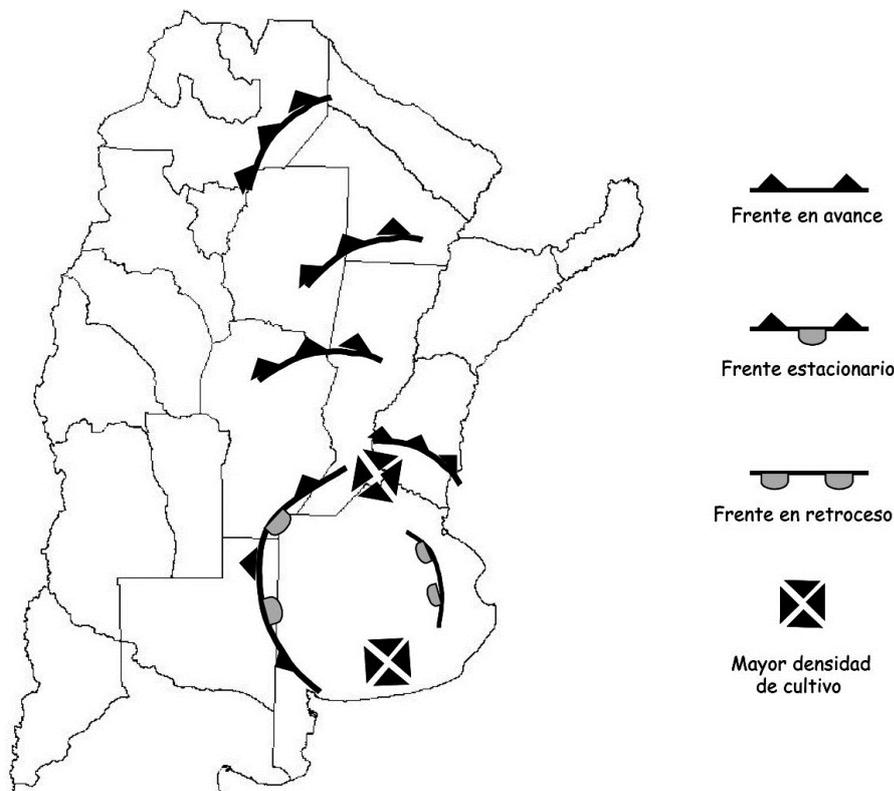
alrededor de 40.000.000 de hectáreas de bosque. El inventario puso entonces números ciertos a especulaciones del proceso de deforestación en Argentina, que para 2006 ya registraba una reducción de la superficie a 29.069.185 hectáreas de bosques nativos (OPP/CAG, 2010).

En Argentina la región forestal más comprometida por su extensión y aptitud para uso productivo es la chaqueña, que representa el 22% de la superficie continental del país. Esta región forma parte del Gran Chaco Sudamericano que tiene una superficie total aproximada de 1.100.000 Km² e involucra a territorios pertenecientes a los países de Paraguay, Brasil, Bolivia y Argentina. En el chaco argentino la pérdida de bosque está vinculada principalmente con el desarrollo del sector agropecuario, siendo el avance de la frontera agropecuaria su principal causa (Cacace y Morina, 2019). Este corrimiento de la frontera agrícola y ganadera en las últimas décadas ocurrió ligado a la expansión de la soja, sostenida por cambios tecnológicos y un aumento de los precios en el mercado internacional. Las principales actividades en los bosques son ganaderas y madereras, en este proceso se desplazó la ganadería y la agricultura a zonas boscosas que en periodos anteriores eran consideradas marginales desde el punto de vista productivo. En Argentina durante el periodo 1995-2005 la expansión de las pasturas fue responsable del 45% de la pérdida de los bosques mientras que la expansión de las tierras de cultivo comerciales causó más del 43% (FAO, 2016:22). Este cambio de uso de suelo de las tierras y la incorporación de las mismas a la lógica del agronegocio produjo una presión sobre los bosques nativos, especialmente en la región chaqueña (Rabinovich y Torres, 2004; Viglizzo y Jobbágy, 2010; Paruelo, et al., 2005, entre otros).

En el Mapa 1 puede observarse la dirección que ha tomado la expansión de tierras cultivadas en Argentina en condiciones de secano, que son aquellas

áreas que no se encuentran bajo riego, sino que utilizan las precipitaciones atmosféricas.²

Mapa 1: Dinámica de la frontera agrícola bajo producción en condiciones de secano.



Fuente: Viglizzo y Jobbágy (2010:12)

Este avance agropecuario sobre los bosques agudizó los conflictos por la tenencia de la tierra en la región, especialmente en aquellos territorios donde habitan comunidades aborígenes y familias criollas que han sufrido transformaciones radicales en los últimos años (REDAF, 2013; Langbehn y Schmidt, 2017). Es por ello, que la LNBN es importante no solo por los problemas ambientales que atiende sino también porque tiene consecuencias en las disputas por el modo de uso de los territorios que ocupan estas

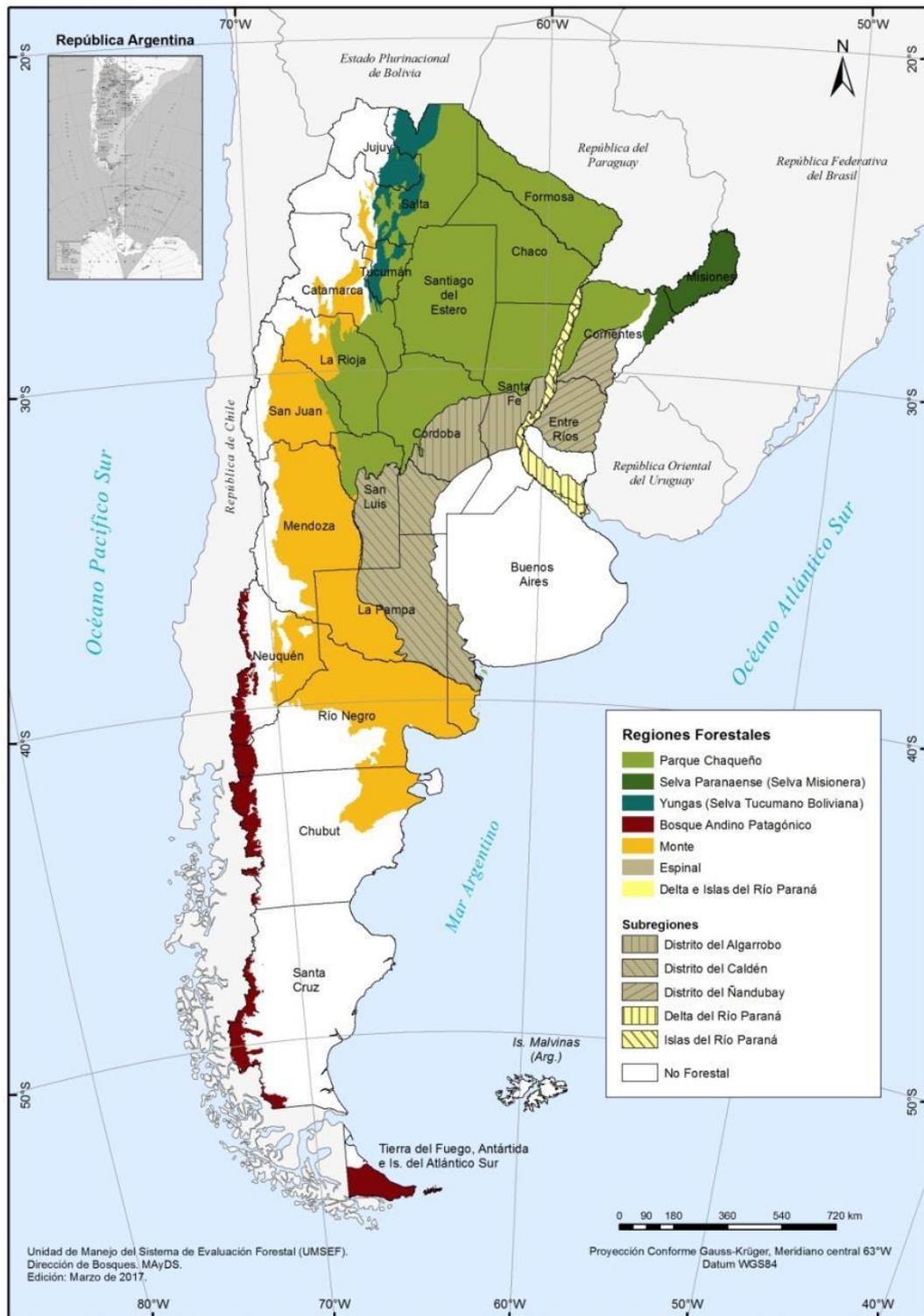
² El gráfico toma los principales cultivos extensivos anuales de “cereales y oleaginosas (trigo, maíz, sorgo, arroz, lino, soja y girasol), cereales forrajeros anuales (avena, centeno y triticale) y cultivos industriales (caña de azúcar y algodón)” (Viglizzo y Jobbágy, 2010: 89).

poblaciones.

Con los datos del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos se evidenció y justificó la necesidad de redireccionar la política forestal argentina y en 2007 se sancionó la Ley de Bosques. Esta ley otorga protección a todos los bosques nativos de la República Argentina³, en cuyo territorio coexisten distintas regiones forestales: Selva Misionera, Bosque Andino Patagónico, Monte, Delta e Islas del Río Paraná, Selva Tucumano Boliviana, Parque Chaqueño y Región del Espinal (ver Mapa 2).

³ Los bosques pueden clasificarse en implantados o nativos. Los bosques implantados refieren a cultivos de especies madereras con fines comerciales y los nativos a ecosistemas forestales naturales, comunidades de árboles establecidos sin la intervención del hombre. La Ley de Bosques es amplia, otorgando protección tanto a los bosques nativos de origen primario, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte y también aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias considerando las “[...] *diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—*”(Art. 2).

Mapa 2: Regiones Forestales de la República Argentina.



Fuente: UMSEF (2017)

Argentina es un país federal donde coexisten competencias concurrentes en materia ambiental para los distintos niveles de gobierno. Estas competencias están normadas en la Constitución Nacional y en legislaciones nacionales y provinciales específicas. La LNBN establece un piso de protección nacional para los bosques nativos al cual cada provincia debe adecuar su legislación. Esta adecuación consta de la formulación y sanción de un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (en adelante OTBN) que deber ser acreditado ante la Autoridad Nacional de Aplicación (Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente) y actualizado cada cinco años. El Congreso Nacional dispuso que los OTBN deben zonificar las superficies boscosas provinciales en tres categorías de conservación de acuerdo a diez criterios de sostenibilidad ambiental y mediante un proceso participativo.

En 2016, con la sanción del OTBN de la provincia de Buenos Aires, se completó la formulación de los primeros OTBN en todas las provincias (ver Tabla 1), restando la actualización de la mayoría de los mismos.

Tabla 1: Normativa de aprobación de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos de cada jurisdicción y sus actualizaciones.

Jurisdicción	Ley	Fecha de sanción	Normativa de Actualización	Fecha de sanción
Buenos Aires	Ley provincial n°. 14.888	21/12/2016		
Catamarca	Ley provincial n°. 5.311	9/9/2010		
Chaco	Ley provincial n°. 6.409	24/9/2009		
Chubut	Ley provincial n°. XVII-92	17/6/2010		
Córdoba	Ley provincial n°. 9.814	5/8/2010		
Corrientes	Ley provincial n°. 5.974	26/5/2010		
Entre Ríos	Ley provincial n°. 10.284	28/3/2014		
Formosa	Ley provincial n°. 1.552	9/6/2010	Ley n°. 1660	9/2/2018
Jujuy	Ley provincial n°. 5.676	14/4/2011	Ley n°. 6097	23/11/2018
La Pampa	Ley provincial n°. 2.624	16/6/2011		
La Rioja	Ley provincial n°. 9.711	1/9/2015		
Mendoza	Ley provincial n°. 8.195	14/7/2010		
Misiones	Ley provincial XVI - n°. 105	2/9/2010	Res. Min. de Ecol. n°. 265	7/8/2017
Neuquén	Ley provincial n°. 2.780	9/11/2011		
Río Negro	Ley provincial n°. 4.552	8/7/2010		
Salta	Ley provincial n°. 7.543	16/12/2008		
San Juan	Ley provincial n°. 8.174	11/11/2010	Ley n°. 1439-L	1/7/2016

San Luis	Ley provincial n°. IX-0697	16/12/2009		
Santa Cruz	Ley provincial n°. 3.142	17/8/2010		
Santa Fe	Ley provincial n°. 13.372	11/12/2013	Decreto Prov. n°. 3464 (Ajuste cartográfico)	7/11/2019
Santiago del Estero	Ley provincial n°. 6.942	17/3/2009	Decreto Prov. n°. 3133	23/12/2015
Tierra del Fuego	Ley provincial n°. 869	25/4/2012		
Tucumán	Ley provincial n°. 8.304	24/6/2010		

Fuente: MAyDS (2020)

La ley de bosques como objeto de estudio

Estado del arte

Las cuestiones relativas a este proceso de orden socioeconómico y la respuesta estatal han sido objeto de estudio en los últimos años desde distintas disciplinas académicas y enfoques, tanto desde las ciencias sociales como las naturales.

Los estudios, que se toman como referencia para este trabajo, se pueden agrupar: primero en aquellos relativos a la emergencia de la cuestión ambiental, sus conflictividades y efectos en Argentina; segundo en los que indagan en la cuestión indígena y campesina en la región chaqueña, para los cuales la LNBN se ha vuelto una política de referencia ineludible; y, por último, aquellos desde distintas disciplinas que toman a la LNBN como un caso de política pública, lo que es propósito de esta tesis.

Autores como Gutiérrez e Isuani (2014), Delamata (2013, 2014a, 2014b, 2019) y Merlinsky (2013) han investigado el surgimiento de las demandas y conflictos socio-ambientales, aspectos de su juridificación y trayectorias, las coaliciones y su incidencia en las políticas ambientales aportando al conocimiento de la problematización y construcción de la agenda pública.

Por otro lado, en la región chaqueña habita una pluralidad de comunidades indígenas y campesinas. Mucha de ellas con tenencia irregular de la tierra, por lo que la aplicación de LNBN involucra cuestiones como la conflictividad en torno a la posesión y tenencia de la tierra, las formas de apropiación y

valorización de la naturaleza y la disputa por los modelos de desarrollo. Estos aspectos han sido estudiados en los últimos años desde las ciencias sociales tanto desde la sociología rural, la sociología jurídica y la antropología como desde los cruces con la ecología política y la geografía social (Aguiar y et al., 2016; Buliubasich, 2013; Barbeta, 2018; Barbeta, Godoy Garraza y Mioni, 2012; Cuadra, 2012, 2017; Mioni, Godoy Garraza, y Alcoba, 2013; entre otros). Estas investigaciones han contribuido, desde una perspectiva socio-céntrica, a visibilizar la problemática específica de este territorio y de sus comunidades indígenas y campesinas.

Por último, se agrupan aquellos trabajos que toman específicamente la Ley de Bosques como política pública, ya sea porque focalizan en alguna de sus dimensiones, son estudios de caso de la implementación o evaluaciones de la política.

Entre estos aportes con foco en la Ley de Bosques contamos estudios de autores como Langbehn (2014, 2016), Langbehn y Schmidt (2017), Schmidt (2012, 2014), Gautreau, Langbehn, y Ruoso (2014), Jara (2014), Seghezze et al. (2012) y Silvetti y et al. (2013). Estos son estudios de casos de los procesos de implementación y abordan cuestiones como la “productividad social” de los conflictos territoriales, su ambientalización, las discusiones en las arenas públicas, y la relación entre las políticas y los modelos de desarrollo.

La formulación, sanción e implementación de la LNBN ha sido tratada desde estudios de política pública (Alcañiz y Gutiérrez, 2020; Luft, 2013; Nolte et al., 2017; Romero, 2012; entre otros) que han hecho hincapié tanto en el diseño de la política como en su aplicación y los múltiples compromisos políticos en juego a diferentes niveles e intereses de los actores afectados por la intervención estatal. Estos estudios han trabajado sobre las dimensiones que hacen a las capacidades estatales, en los distintos niveles, para regular la deforestación. Desde la ciencia política encontramos también estudios acerca del proceso legislativo de enunciación de la ley en el marco del federalismo ambiental argentino, como una instancia clave de la problematización e ingreso a la agenda estatal, (Calvo y Tow, 2009; Ryan, 2014). Estos trabajos de análisis de política públicas se complementan con aquellos que abordan el

marco jurídico para la aplicación de las leyes de presupuestos mínimos ambientales, que ha sido estudiado por juristas como Caferatta (2003), Gabay (2018), Moyano (2003) y Juliá (2010), entre otros.

Existe también una literatura fecunda en estudios e informes con una perspectiva más cercana a enfoques de seguimiento y evaluación de políticas públicas sobre la implementación. Estos observan con atención la confección de los OTBN, y sus resultados, desde el propio aparato estatal (OPP/CAG, 2010; SAyDS, 2014; UMSEF, 2012, 2017, 2018; Montenegro, 2012; entre otros). Esta literatura se dirige a comprender las “brechas de implementación”, es decir, la distancia entre los objetivos de la política y sus resultados. En la misma línea se cuentan también trabajos desde la sociedad civil que incluyen estados de situación y monitoreo de la política, tanto de su financiamiento, ejecución, coherencia de la adecuación de criterios entre provincias, como de superficie deforestada. Algunos fueron publicados desde organizaciones ambientales o son documentos académicos que comparten la perspectiva (REDAF, 2012, 2015, 2017; FARN, 2017; Griffiths y et al., 2014; García Collazo, Panizza y Paruelo, 2013; Greenpeace, 2016; Collazo y Paruelo, 2014; FARN-FVSA, 2020; entre otros).

Para esta tesis, también consideramos con especial atención otros estudios específicos sobre la LNBN como los de Gutiérrez (2017, 2018), Figueroa (2017, 2020), Langbehn, Schmidt, y Pereira (2020) y Fernández Milmanda y Garay (2019, 2020) que analizan la implementación a nivel nacional y provincial. Estos trabajos proveen un marco conceptual que nos servirá para analizar y poner en discusión el caso formoseño.

Desde disciplinas más alejadas a las ciencias sociales, pero que comparten preocupaciones en torno al objeto de estudio, como la ingeniería forestal, la ecología, la producción ganadera y la agronomía, la producción académica es extensa en torno a las posibilidades y limitantes físicos para la sustentabilidad de los cambios de uso de suelo. Estos se enfocan en el cambio o la pérdida de la cubierta vegetal de los suelos boscosos con el fin de darles otros usos, habitualmente agropecuarios (Mónaco et al., 2020; Peri et al., 2015; Navall, Cassino, 2009; Kunst, Ledesma, y Coria, 2020; entre otros). Con sus

diferencias, el énfasis en estos estudios está en las características estructurales de los bosques, la construcción de indicadores y de propuestas de manejo sustentable de los montes y bosques nativos. Estas cuestiones resultan indispensables para asistir a los diseños de las herramientas de intervención y evaluar los planes de manejo previstos por la ley.

Para el caso de Formosa, si bien la bibliografía sobre la aplicación de la LNBN es escasa, se cuenta el valioso trabajo de la antropóloga Hernández Soriano (2013) quién aborda la cuestión en su tesis sobre manejo ambiental en la comunidad Sumayén-Yacaré, en el departamento de Bermejo.

Esta tesis desarrollará un estudio de caso de la implementación de la LNBN, por lo que se inscribe en este último grupo de estudios que abordan la Ley de Bosques como un caso de política pública para su análisis. También se considerarán aspectos relacionados a los dos primeros grupos de estudios por la pertinencia de inscribir el análisis en la conflictividad ambiental y territorial de las últimas décadas en Argentina y la cuestión indígena en la región chaqueña. Para ello observaremos con especial atención la participación de los actores sociales y estatales, y su peso relativo, en la confección de los OTBN, que es el instrumento principal de política pública de la ley para la regulación de la frontera agropecuaria y la conservación de los bosques.

Marco teórico conceptual para el estudio de la ley de bosques y su implementación (en un caso) provincial

El objetivo de esta tesis es, mediante una descripción y análisis de la problematización, formulación y ejecución de la LNBN y de su implementación en Formosa aportar a una vacancia relativa de estudios sobre el caso formoseño. Se pretende encontrar una explicación para la forma específica del OTBN formoseño en relación a los de las provincias aledañas, cuyos bosques tienen características ecosistémicas similares, y en el contexto más general de implementación de la ley.

En este sentido, los conceptos y enfoques que nos resultan útiles son, por un lado, aquellos que proveen herramientas para un análisis longitudinal de las políticas públicas, y, en segundo lugar, aquellos aportes que brindan una explicación acerca de cuáles son los factores que inciden para que una política pública tenga determinadas características respecto a aquello que se propone regular. En este caso, encontramos en la literatura sobre federalismo y política ambiental y en el marco de las coaliciones sociedad-Estado, elementos pertinentes para esta explicación, respecto a las características más productivistas o más proteccionistas, de los OTBN que se formularon.

Nos serviremos entonces, en primer lugar, de un marco conceptual que incorpora elementos clásicos del análisis del “ciclo vital” de las políticas públicas y el enfoque secuencial, lo que nos permitirá aproximarnos al caso de manera procesual, describiendo y reconstruyendo los distintos momentos y etapas de la política.

En segundo lugar, se dará cuenta, del marco jurídico-político de las políticas ambientales en Argentina respecto a lo que se conoce como federalismo ambiental argentino, de las características de su funcionamiento abordadas por la literatura, y del papel de las coaliciones de actores, como factores que explican las diferencias de, y entre, los ordenamientos de bosques.

Esto nos permitirá pensar las particularidades de Formosa en diálogo con trabajos que analizan la política de bosques nativos a nivel nacional y en otras provincias.

Reconstruir la política pública

El primer objetivo de la tesis es reconstruir la política pública de bosques nativos con conceptos de mediano alcance. Con una mirada articulada entre la propuesta clásica de Oszlak y O'Donnell (1981) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, que pone atención al proceso social y el encuentro con las tomas de posición estatales, y el ciclo

de las políticas que provee herramientas para distinguir momentos y preguntas.

Para la comprensión de las políticas públicas partimos del texto clásico de Oszlak y O'Donnell. Los autores sitúan el estudio de las políticas públicas como un punto privilegiado de observación hacia atrás y hacia delante, entendiendo las intervenciones estatales, por acción u omisión, como *nudos* del *proceso social*. De esta manera se observa al *Estado en acción*, incorporando la noción de temporalidad social y a los actores no estatales involucrados en la *cuestión socialmente problematizada*. Este marco difiere de una evaluación de políticas al no ceñirse a un análisis de coherencia y deficiencia entre instrumentos, implementación y objetivos. Se evita poner el foco solo en las brechas de implementación (*implementation gaps*) para observar cómo y quienes construyen la política en sus distintas etapas, es decir, nudos en un proceso social.

El enfoque de análisis de políticas públicas más extendido es el *modelo secuencial de análisis de políticas*, también conocido como *ciclo vital* o *heurística por etapas* que encuentra sus orígenes en los desarrollos de Lasswell (1951) hasta la versión reformulada por Jones (1970) y Anderson (1975) vigente actualmente. Comúnmente las etapas identificadas son las del problema (agenda y diagnóstico), formulación (diseño), ejecución (implementación) y evaluación. Este esquema tiene la ventaja de otorgar un orden y sentido al análisis, simplificando la comprensión de procesos complejos con fases que presentan problemáticas específicas a cada una. Al otorgar sentido y orden al análisis permite ubicar preguntas y cuestiones específicas para cada etapa. En la etapa del diagnóstico la atención está en la forma en que se nombra el problema y se lo define ya que no hay problemas sociales “objetivos” y “bien” estructurados. En la formulación se presta atención a las negociaciones y conflictos entre actores y el rol del saber técnico. En la ejecución se observan las brechas de implementación y las tensiones político-técnicas; mientras que en la evaluación la dificultad radica en la medición de impactos y efectos, siendo más sencillo mensurar productos y resultados de la política.

El modelo secuencial de políticas públicas es el marco que más influyó en la comprensión de las políticas, y el que instituyó al análisis de políticas como disciplina. Como sostiene Fontaine (2015), organiza la literatura en distintas cuestiones que atañen a un proceso de política pública y permite pensarlas, resaltando su valor heurístico y destacando que el principal aporte del ciclo de políticas es haber contribuido a asentar el análisis de políticas públicas como un campo de estudio. Sin embargo, no ha estado exento de críticas. Entre ellas contamos principalmente tener una propensión gerencialista y elitista (Parsons, 2007), el hecho de no ser una teoría causal dentro y entre las etapas, la habitual superposición de las etapas en la realidad, la tendencia legalista y *top-down* con el foco generalmente en la aprobación e implementación de una política formalizada a través de una ley y, la simplificación excesiva de procesos complejos y simultáneos (Sabatier: 1991, 2010). También ha sido descrito como un “enfoque de libro de texto” (Nakamura, 1987) en el mismo sentido que las críticas mencionadas.

Por las características señaladas, incluyendo parte de las críticas, al estar la política de bosques nativos formalizada en una ley nacional, es que consideramos útil este enfoque. También porque otorga un orden, que, aunque no se corrobore exactamente en la realidad, provee una sistematicidad útil y lógica. Tomaremos del análisis secuencial de políticas la separación analítica por etapas o fases con el objetivo de recorrer una política temporalmente, lo que nos permitirá preguntarnos por características de cada momento. Conscientes de las críticas, sigue siendo un enfoque válido que permite hacerle preguntas productivas al proceso de la política estudiada. Consideramos el enfoque de la misma manera que Guy Peters (1992): no como un modelo, paradigma, o marco teórico, sino como una herramienta heurística con un alto poder descriptivo para estudios exploratorios, lo que es necesario para nuestro caso ante la vacancia de antecedentes de estudio.

Explicar la política pública: tensiones territoriales y coaliciones Estado-sociedad

El enfoque anterior permite reconstruir longitudinalmente una política pública, en este caso, la política de bosques nativos a nivel nacional y provincial. Para

explicar las características específicas que asume la implementación de la Ley de Bosques a nivel provincial la literatura existente sostiene que las relaciones y tensiones multinivel importan, pero que es la interacción entre coaliciones de actores lo que mejor explica los resultados.

En el siguiente apartado se describirá lo que se conoce como federalismo ambiental, para después observar cuáles son sus tendencias de funcionamiento en la práctica y sus efectos en la implementación de un ordenamiento ambiental del territorio. En el apartado subsiguiente se aborda el papel de las “coaliciones Estado-sociedad” en la configuración de los ordenamientos. Finalmente, se señalan la potencialidad y limitaciones de las explicaciones precedentes para el caso de Formosa.

El federalismo ambiental: entre la concertación y la confrontación

La reforma constitucional argentina del año 1994 incorporó derechos ambientales sobre los que se apoyó una nueva generación de leyes ambientales. Para la aplicación de las leyes, el sistema federal argentino requiere el respeto a las autonomías provinciales. En este esquema, que algunos autores denominan federalismo concertado (Gabay, 2018, Gutiérrez e Isuani, 2014) las políticas ambientales nacionales deben contemplar que tanto el Estado federal como los Estados provinciales tienen competencia para legislar y ejecutar sobre la materia, lo que puede tensionar, como se verá más adelante, la relación entre niveles de gobierno.

La Constitución Nacional (CN) establece, en el artículo 41 el derecho a un ambiente sano para todos, en el art. 124 el dominio originario de los recursos naturales para las provincias y, en el art. 121 la delegación de poderes al Estado nacional. Sumado a la Ley General del Ambiente (N° 26.675) de 2002 que legisla sobre los principios de presupuestos mínimos, estos artículos conforman principalmente el marco jurídico para la formulación e implementación de la LNBN.

El artículo 41 de la Constitución Nacional (CN) incorporado en la reforma de 1994, en sintonía con el discurso del desarrollo sostenible y la Cumbre de la Tierra de Río 92 (ONU), establece el derecho a un ambiente sano. Este

artículo otorga a la Nación la potestad de establecer un piso ambiental común en todo el territorio nacional a través de los Presupuestos Mínimos de Protección:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la Ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos. (Artículo 41, Constitución Nacional Argentina)

De esta forma se establecen el derecho a un ambiente sano, los presupuestos mínimos y un esquema de competencias concurrentes entre la Nación y las provincias en materia ambiental. El artículo 41 debe ponerse en relación con el artículo 124 donde la CN establece la correspondencia del dominio originario de los recursos naturales a las provincias:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la

Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. (Artículo 24, Constitución Nacional Argentina)

También se limitan las capacidades de Nación en el artículo 121 que indica que “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” demarcando la potestad del Estado Nacional a regular sobre cuestiones como el derecho a un ambiente sano en tanto legisla sobre recursos naturales.

El esquema resultante es nombrado *federalismo de concertación* o *federalismo de cooperación* (Frías, 2001, citado en Gabay, 2018:61) frente a la situación anterior, signada por la tensión entre un federalismo de concentración y el afán descentralizador de las provincias, que algunos autores denominaron *federalismo de confrontación*.

Por último, debe destacarse la Ley General del Ambiente N° 25.675 (LGA) de 2002.⁴ La Ley legisla sobre los presupuestos mínimos de protección ambiental del artículo 41 y también dispone la coordinación interjurisdiccional como mecanismo de ordenamiento ambiental. Así dispone que

Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección

⁴ La Ley General del Ambiente es una ley de orden público, por lo que prevalece sobre toda norma nacional, provincial o municipal. Esta ley fue la primera de una etapa legislativa fructífera desde el punto de vista ambiental. De 2002 a 2004 se aprobaron varias leyes de presupuestos mínimos ambientales: gestión de residuos industriales, residuos domiciliarios, gestión de PCB, gestión ambiental de aguas y acceso a la información pública ambiental. En años posteriores se aprobaron las leyes de bosque nativo, control de quema, glaciares y, en diciembre de 2019 la ley de adaptación y mitigación al cambio climático. Desde 2012 ingresaron al Poder Legislativo varios proyectos de ley de humedales que también adoptan la forma de presupuestos mínimos, pero aún no ha logrado sanción.

ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable. (Artículo N°6, LGA)

La misma norma establece los principios que deben regir las intervenciones estatales en materia ambiental.⁵ A su vez la ley dispone que el ordenamiento ambiental, como las zonificaciones exigidas por la Ley de Bosques, debe ser producto de una coordinación interjurisdiccional:

[...] entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública. (Artículo 9, LGA)

La Ley General del Ambiente ratifica al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) creado en 1990 e integrado por representantes de las provincias y del ejecutivo nacional, para concertar los intereses de las provincias y como base del Sistema Federal Ambiental⁶.

Las leyes de presupuestos mínimos, como su nombre lo indica, ponen el nivel mínimo que deben respetar los Estados provinciales en relación a principios de conservación para todo el territorio nacional. Los Estados provinciales y municipales pueden subir los niveles de preservación de los recursos naturales, en tanto el artículo 124 les reconoce el dominio originario, pero no pueden bajarlos. Es decir, deben sancionar y aplicar la normativa complementaria en el mismo sentido que la ley nacional, pudiendo solo proveer un carácter más protector que las normas superiores.

⁵ Estos son los de congruencia (nacional, provincial y municipal), prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación.

⁶ En 1993 se firmó el Pacto Federal Ambiental que reconoce al COFEMA como instrumento de coordinación de política ambiental. La figura de Consejo Federal también existe para distintas materias de política que requieren coordinación federal: educación, pesca, inversiones, etc.

Sin embargo, la interpretación respecto a las competencias en este “federalismo de concertación” no es unívoca. Las primeras leyes de presupuestos mínimos motivaron reclamos desde gobiernos provinciales, expresadas a través del COFEMA mediante una resolución que sostenía que “*las leyes con contenido ambiental sancionadas hasta el presente avanzan sobre competencias reservadas constitucionalmente a las provincias* (Res. 80/2004). Este argumento será retomado por los representantes de las provincias del norte del país respecto de la Ley de Bosques, como veremos en el análisis del debate legislativo nacional de la ley en el próximo capítulo, y también en el capítulo que da cuenta del proceso de implementación en Formosa.

Como se puede observar, el diseño constitucional de Argentina, en tanto país federal, añade la cuestión de las relaciones (y tensiones) entre niveles de territoriales de gobierno como una dimensión a considerar respecto a la implementación de políticas públicas ambientales nacionales. Respecto a esta cuestión, la literatura consultada aborda como regla general de resolución de la tensión Nación/provincias la rebaja del piso de protección establecido en el nivel nacional y como excepción su elevación.

Gutiérrez (2018:24) sostiene que buena parte de la literatura sobre federalismo ambiental espera que las provincias rebajen el piso de protección definido por el nivel nacional. Esto es compartido por Figueroa (2017) quién, basándose en Harrison (1996), apunta que las provincias tienden a reducir los estándares de protección federales y que esto tiene como objetivo atraer inversiones a sus territorios:

[...] las élites políticas provinciales tienden a defender su jurisdicción ambiental para no permitir la injerencia de actores políticos externos a la provincia. Para ello, las provincias apelan a su derecho constitucional para controlar el manejo de sus recursos naturales. La defensa de la autonomía sobre los recursos naturales tendría por objetivo garantizar la explotación, antes que la protección de los mismos. Con el objetivo de atraer inversiones o mantener su poder de decidir autónomamente, las distintas unidades subnacionales compiten entre sí y tienden a

desarrollar una “carrera hacia abajo” (*race to the bottom*), bajando los estándares ambientales nacionales y afectando la protección del ambiente (Harrison, 1996) (Figuroa, 2017:6)

Sin embargo, Figuroa (2017) —apoyándose en Oates (2001), Christel (2015) y Scheberle (2000)— señala que, los estados subnacionales pueden eventualmente innovar elevando el nivel de protección, por desconfianza a las agencias federales o para responder a una crisis ambiental local. Las “excepciones” a la “carrera hacia abajo”, ya sea porque elevan el piso de protección o porque lo implementan, son exploradas por Figuroa y Mohle (2020) en su trabajo sobre ley de bosques y ley de glaciares, y por Christel (2018) y Novas (2018) en sus trabajos sobre leyes ambientales y megaminería, el primero, y con relación al *fracking*, el segundo.

Figuroa y Mohle (2020) hacen un análisis comparado de la LNBN y la Ley de Glaciares argentinas. Los autores parten de considerar la no implementación subnacional de los estándares nacionales como una tendencia general para sugerir en qué condiciones podrían darse resultados de implementación positivos. Apoyándose en Langbehn (2017), Rabe (2007), Steurer, Clar y Casado (2019), Figuroa y Mohle retoman de estos autores que la existencia de instituciones de coordinación con una adecuada y normada distribución de competencias, suele tener resultados positivos de implementación. Sin embargo, Figuroa y Mohle afirman que esto no es condición suficiente por lo que proponen observar la adecuada selección de los instrumentos de políticas y la visión de la misma. Respecto a la distribución de competencias cuentan la realización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) como un instrumento importante de la LNBN y ausente en la Ley de Glaciares; en relación a los instrumentos de políticas hacen foco en los incentivos negativos y positivos que proveen: para la LNBN existen, por ejemplo, un fondo compensatorio y la prohibición de autorización de desmontes hasta la aprobación de los OTBN, no encontrándose incentivos en la Ley de Glaciares. Respecto a lo que llaman “visión de política ambiental” destacan que la LNBN adopta la visión del *desarrollo sostenible*, frente a una opción por la *conservación* de la Ley de Glaciares, y que esto habilita una intervención más

flexible de diferentes actores y también de los incentivos a crear, lo que favorece la implementación efectiva. En este sentido, para estos autores, una determinada combinación entre visión de la política, distribución de competencias e incentivos podría explicar la adopción e implementación por las jurisdicciones provinciales de una política ambiental nacional.

Por su lado, los trabajos de Christel (2018) sobre *(mega) minería*, y el de Novas (2018) sobre la utilización del *fracking* en el sector hidrocarburífero en Argentina analizan casos en los que el nivel subnacional otorga niveles de protección ambiental más altos a los establecidos por el nivel nacional. Christel muestra en su estudio que el dominio de las provincias sobre los recursos naturales por sí solo no explica el resultado de las políticas, sino que este depende del accionar de los actores sociales y de las características económicas y políticas de cada provincia. Del mismo modo, Novas indica que la conformación de coaliciones en pro y en contra de la actividad, junto a la matriz productiva y política provinciales, explican el resultado de las políticas ambientales en ese nivel.

De esta manera, las políticas ambientales provinciales serían por un lado el resultado de las relaciones entre la élite provincial y las autoridades ambientales nacionales, y por el otro, de manera más amplia y general, de la conformación de alianzas, que a su vez pueden contener a los actores protagónicos del conflicto multinivel.

El papel de las coaliciones de actores

Distintos autores analizan el diseño de la LNBN y los OTBN provinciales como el producto de la interacción entre grupos de actores confrontados en torno a posiciones que bregan por una mayor protección ambiental o posiciones que buscan menores restricciones productivas. Entre ellos contamos a Gutiérrez (2017, 2018) y Figueroa (2017, 2020) y en coautoría (2018). También hay trabajos de otros autores que comparten esta explicación como los de Langbehn (2016), Langbehn, Schmidt y Pereira (2020), Fernández Milmanda y Garay (2019, 2020) que estudian la LNBN a nivel nacional y local para Salta, Santiago del Estero, y otras provincias. Esta línea de investigación ha

permitido comprender el porqué de las características de los ordenamientos provinciales y de la ley nacional.

Quién mejor ha desarrollado esta idea es Ricardo Gutiérrez (2017, 2018). Este autor afirma que las “coaliciones sociedad-Estado” son el elemento decisivo para explicar la política ambiental en base a dos preguntas: “¿cómo se relacionan los actores sociales y estatales en torno a la protección de bosques nativos?, [y] ¿qué incidencia tiene esa relación en la formulación y en los resultados y efectos de la política de protección de bosques nativos?” (2018:38).

Gutiérrez (2017) define el concepto de coaliciones sociedad-Estado en base a cinco características, estas: 1) atraviesan la frontera entre la sociedad y el estado, por lo que se pueden conformar coaliciones de actores Estado-sociedad, 2) son coaliciones multinivel, incluyendo actores de distintos niveles de gobierno y que también pueden operar en distintos niveles, 3) las coaliciones se conforman en torno a una visión mínima compartida, no es necesario la coordinación estratégica ni compartir creencias fundamentales, 4) la visión mínima compartida se construye en oposición a otra u otras, por lo que las coaliciones se conforman en confrontación y, 5) los resultados de políticas no satisfacen plenamente a ninguna de las partes. Estas coaliciones son mediadas por los *policy brokers* (o intermediarios de políticas) que, perteneciendo o no a una de las coaliciones, en algún momento aportan una solución “razonable” que mantiene el conflicto en niveles aceptables para los actores.

Es importante destacar que, en esta definición: a) el Estado es heterogéneo lo que permite observar las tensiones horizontales entre los poderes estatales, las tensiones verticales entre niveles y las intra-burocráticas, entre distintos organismos estatales; b) no hay división Estado/sociedad, sino que las coaliciones cruzan en diagonal sociedad y Estado en sus distintos niveles. Por tanto, las coaliciones Estado-sociedad envuelven y superan la tensión alrededor de las competencias territoriales propia del ambientalismo multinivel y dividen a los actores en torno a visiones compartidas y confrontadas. Por último: c) Este enfoque se aparta de una visión *top-down* de las políticas, más

propio del análisis secuencial, otorgando un marco para observar procesos de diseños de políticas *bottom-up*. Desde esta perspectiva la explicación para la formulación de la LNBN a nivel nacional y los OTBN provinciales responde al *output* de la confrontación y colaboración entre coaliciones de actores que, de manera esquemática y operativa, se reducen y simplifican a dos: una productivista y otra proteccionista.

El caso de Formosa

En su artículo sobre Ley de Bosques, Figueroa y Gutiérrez (2018:107) sostienen que “el concepto de coaliciones sociedad-Estado resulta más útil que los clivajes Estado-sociedad y nación-provincias para comprender cómo diversos actores sociales y estatales de distintos niveles de gobierno se entremezclan y confrontan en torno a la protección ambiental”. También afirman (pp.110) que “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”.

Ahora bien, y más allá de la pertinencia de esta afirmación a nivel general para el estudio de políticas ambientales, y en particular para la LNBN, lo cual es compartido por el autor de esta tesis, nuestra investigación y hallazgos sobre el caso de implementación de la Ley de Bosques en la provincia de Formosa nos lleva a restituir los clivajes Estado/sociedad y Nación/Provincia para comprender el proceso de formulación de la política en esta provincia.

En efecto, a partir de la reconstrucción del proceso de la política de bosques en Formosa se podrá demostrar que la división Estado/sociedad y, fundamentalmente, el clivaje Nación/Provincia son claves para explicar el OTBN resultante en esa provincia.

Estos hallazgos permiten cuestionar la generalización tanto de los enfoques de políticas socio-céntricos, donde se da un peso explicativo importante a la incidencia de los actores sociales, como es habitual en las políticas ambientales, como respecto de la heterogeneidad del Estado, cuya premisa evita tomar *a priori* el aparato estatal como un todo coherente e unívoco.

En el caso de Formosa un Estado (más) autónomo respecto de la sociedad civil negociará con las autoridades ambientales nacionales los estándares de protección ambiental en la provincia.

Capítulo 2: Ley de Bosques. Actores y análisis secuencial

En este capítulo se presentará en detalle la Ley de Bosques a nivel nacional: su proceso de formulación, el diseño resultante, y algunos puntos generales de su ejecución respecto al Fondo que se conformó para compensar la protección de bosques y los OTBN elaborados. Nos serviremos del marco de análisis secuencial de políticas públicas para ordenar el recorrido y las preguntas orientadoras en cada fase. Reconstruiremos la problematización, el ingreso a la agenda estatal mediante un proyecto de ley, la formulación y el diseño con su discusión legislativa, y la implementación. La reconstrucción del proceso incorpora la negociación entre actores con posiciones confrontadas, esto indica la existencia de coaliciones que influyen en el resultado final. Por lo tanto, a nivel nacional, nos apoyaremos también en elementos del marco de coaliciones sociedad-Estado confrontadas.

Este capítulo nos permitirá contextualizar el proceso a nivel nacional en el cual se dan las adecuaciones provinciales para poder comprender las restricciones y posibilidades en esa institucionalidad de los actores locales, tanto sociales como estatales.

Ingreso a la agenda y formulación

En el contexto de la problemática expuesta en el primer capítulo, respecto al proceso de deforestación, la conflictividad asociada y la publicación por parte del Estado Nacional de los datos del Primer Inventario de Bosques Nativos, tiene lugar el caso de la reserva Pizarro (Departamento de Anta, en Salta) que Langbehn (2014; 2016) analiza como punto de inflexión para la génesis de la LNBN. El autor analiza cómo un problema que para actores locales era una cuestión de tenencia de la tierra precaria, es tomado por ONGs nacionales e internacionales que lo *ambientalizan* y llevan la discusión pública a escala nacional.

A mediados de 2004 el área natural protegida provincial en Pizarro no recibía manejo de parte de la provincia y el gobierno de Salta dispuso su venta a

privados y pobladores de la zona entre los que contamos población indígena y campesina. Ante el riesgo ambiental percibido respecto al avance de las actividades productivas y la posibilidad de ser expulsados de los territorios que ocupaban, estos actores articularon sus reclamos en un marco ambiental, aliándose con organizaciones ambientales. Esta articulación incluyó actores académicos de la Universidad Nacional de Salta, organizaciones provinciales y también nacionales, como Greenpeace. El conflicto fue utilizado a nivel nacional por el entonces presidente argentino Néstor Kirchner en la disputa por la sucesión del gobernador salteño. Esto tuvo como efecto la instalación a nivel nacional de la discusión sobre el avance de la deforestación, que permitió unos años más tarde la aprobación de la Ley de Bosques. La conflictividad asociada al desmonte por el acceso, uso y tenencia de la tierra, fue enmarcada como una cuestión ambiental a nivel nacional. Langbehn (2016), encuentra entonces el origen de la ley en un reclamo local por el acceso a la tierra, produciéndose una transformación de la problematización del conflicto al incorporarse otros actores al proceso y en su ingreso al ámbito legislativo, ya como una política ambiental. De esta forma organizaciones ambientalistas nacionales, como Greenpeace, se “adueñaron” del problema y utilizaron el conflicto de Pizarro como “trampolín” para instalar la cuestión a nivel nacional con su marco de referencia asociado a la pérdida de servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas más que a los problemas de tenencia de la tierra o su potencial productivo.

En torno al avance de la frontera agropecuaria encontramos distintas posiciones de actores. De manera simplificada podemos decir que para las organizaciones ambientalistas el avance de la frontera agropecuaria sobre los bosques nativos es un problema ecológico, de preservación de la biodiversidad; para las comunidades indígenas y campesinas es fundamentalmente un problema de identidad cultural, tierra y modo de vida; y para los sectores productivos es una cuestión de costo de oportunidad, siendo que el costo de conservar el bosque resulta mayor frente a los beneficios que les otorgaría reemplazarlo por otro uso del suelo. Por otro lado, como hemos

visto, la potestad de regular desde el Estado nacional es, para los gobiernos provinciales del norte del país, una disputa por las competencias federales.

La (propuesta de) Ley de Bosques nativos ingresó en la agenda estatal por iniciativa individual de un legislador nacional en articulación con una coalición de actores ambientalistas y sociales. Presentada en 2006 en el ámbito legislativo por Miguel Bonasso⁷, diputado en ese entonces aliado al oficialismo del Frente para la Victoria, fue promovida a nivel nacional por ONGs ambientalistas entre las cuales las principales fueron Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Greenpeace y Vida Silvestre. Las organizaciones llevaron adelante un trabajo de seguimiento parlamentario y presiones hacia los organismos estatales competentes. Esta coalición proteccionista encontró oposición en los representantes legislativos de las provincias del norte, las más afectadas por las restricciones propuestas.

La entonces Secretaria de Ambiente de Nación participó de todo el proceso de formulación de la ley con una posición oscilante. La Secretaría mantuvo permanente contacto con los gobiernos provinciales que se oponían a la aprobación y negoció las modificaciones a la ley en concordancia con la figura de *policy broker* (Figueroa y Gutiérrez, 2018). De esta manera, mantuvo el conflicto en niveles aceptables para ambas coaliciones confrontadas.

La iniciativa de la ley fue debatida en el Congreso Nacional y se vio plasmada en un proyecto que definía que cada provincia debía zonificar sus bosques nativos según tres categorías de conservación. Calvo y Tow (2009) estudiaron como el proceso de sanción legislativa no encontró respaldo en una coalición legislativa partidaria o frentista, como es más frecuente, sino geográfica y federal. Daniel Ryan (2014) en base al caso de la LNBN y la ley de glaciares afirma que la cuestión ambiental no formaba parte de la agenda programática de los partidos políticos o coaliciones de mayor relevancia electoral. Al analizar cómo se han aprobado dichas leyes, observa cómo se han dividido

⁷ La introdujo al ámbito legislativo cuando ocupaba el cargo de Presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados Nacional, por lo cual también se la conoce como la "Ley Bonasso".

oficialismos y oposiciones generándose nuevas mayorías circunstanciales, con razones más geográficas que partidarias.

Como observan estos autores, la dimensión federal estructuró el debate legislativo en el Congreso Nacional que se enmarcó tanto en argumentos sobre la autonomía provincial como en posiciones que se presentaron dicotómicas entre producción y protección. De esta manera en el ámbito legislativo la discusión se dio principalmente en torno a las posiciones proteccionistas *versus* autonomías provinciales productivistas o desarrollistas. Los representantes provenientes de provincias metropolitanas, más algunos provenientes de la izquierda y otros de provincias del sur del país, promovieron el proyecto encontrando entre los opositores a representantes de las provincias del Norte, principalmente Misiones, Salta y Formosa. Desde los detractores de la ley se argumentó recurrentemente que era una “ley de porteños” que desconocía la realidad de las provincias. Invocando el artículo 124 de la Constitución Nacional, sostuvieron que les quitaba posibilidades de autodeterminar su desarrollo local y que se entrometía en atribuciones propias de las provincias.

En la sesión de marzo de 2007 en la Cámara de Diputados se escucharon frases como “[...]este proyecto, que una vez más nace en el puerto.” (Diputado R. Lix Klett, Fuerza Republicana de Tucumán). También caracterizaciones de un “[...]avance indiscriminado del porteñismo sobre las provincias, especialmente sobre las del Norte argentino [...]” por el diputado F. Pinedo, de Propuesta Republicana de la CABA, que articuló este argumento *federalista* con una posición más cercana a los intereses productivos y de desarrollo. Las posiciones de los legisladores actualizaron la discusión sobre el alcance de los derechos ambientales incorporados a la Constitución de 1994.

Luego de aprobado el proyecto en la Cámara de Diputados, las organizaciones ambientalistas nacionales organizaron una campaña donde lograron 1,5 millones de firmas de ciudadanos a favor de la ley. Con esta acción presionaron y lograron que fuera tratada en el Senado, donde la posición de las provincias del norte era más fuerte, y se encontraba fuera de

agenda. En el debate en la Cámara de Senadores también hubo menciones en el mismo sentido que en Diputados:

[...] es como si nosotros pidiéramos a las provincias petroleras que no saquen un galón más de petróleo hasta que no hagamos todos los estudios ambientales, planificaciones, etcétera. Eso es lo mismo que nos piden a nosotros, que tenemos poco más que el bosque para sobrevivir. (A. R. Bortolozzi, Frente Para la Victoria de Formosa).

Sin embargo, los legisladores promotores de la ley argumentaron, basándose en el artículo 41, que el Estado Nacional tiene potestad para determinar las políticas ambientales, rechazando las acusaciones opositoras.

El proyecto original en su paso legislativo sufrió algunas modificaciones importantes. La resistencia al proyecto motivó que en el Senado se introduzca una innovación sustancial, incorporando la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (en adelante Fondo). Esto fue propuesto en Diputados por representantes provenientes de las provincias de Misiones y Jujuy. En el debate en Senadores de noviembre de 2007 la legisladora Sonia Escudero (Partido Justicialista de Salta) logró incorporar la innovación al cuerpo de ley. La modificación luego fue aceptada por Diputados, en su carácter de Cámara de origen. Este instrumento fue el resultado del juego político al interior de la Cámara legislativa y fue clave para aprobar la ley. Encontró su origen en compromisos que fueron necesarios para la aprobación de la ley más que en razones técnicas. El Fondo, reclamado por los legisladores oriundos de las provincias del norte, tuvo carácter compensatorio de las nuevas restricciones para actividades productivas en los territorios afectados. Contempla el giro de fondos a las provincias para el pago a terratenientes privados por la conservación de los servicios ambientales provistos por los bosques nativos en tanto bienes públicos. El texto de la ley resultante no explicita la metodología para mensurar estos servicios ni tampoco tiene una financiación justificada desde el mecanismo de pago por servicios ambientales, sino que establece un porcentaje (2%) de las retenciones agropecuarias (que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional) para el Fondo y el funcionamiento

del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos que implementa la política.

El Fondo sirve como compensación por no poner en producción, o hacerlo de manera sustentable, a los bosques nativos. Al no valorizar los servicios ambientales no paga por su valor, sino que compensa su conservación. Es decir, no hay relación entre los servicios ambientales por cuya conservación se busca compensar y los montos que se asignan a ello.

El proyecto de ley original preveía exceptuar de la aplicación de la LNBN a las comunidades campesinas e indígenas que habitaban en territorios con bosque nativo, lo que fue eliminado en el proyecto que se votó (Figueroa, 2020). Esto da cuenta de que el proyecto original incluía subsidiariamente cuestiones referidas a la tenencia de la tierra. De esta forma, si bien en los criterios se contempló el uso y valorización de los bosques por parte de las comunidades para su categorización, primó la problematización ambiental que priorizó la conservación ecosistémica. También incorporaron el instrumento de las zonificaciones en tres categorías (el semáforo de tres colores verde, amarillo y rojo) que proviene de propuestas de organizaciones como ProYungas, que había utilizado un esquema similar en un ordenamiento para el Ingenio Ledesma en Jujuy.

Un punto interesante de la discusión, como observa Langbehn (2016), es que la dinámica del proceso legislativo no encontró una confrontación por parte de las organizaciones agropecuarias vinculadas al agro pampeano que el año siguiente (2008) protagonizarían el conflicto en torno a los derechos de exportación. El debate en torno a la deforestación como consecuencia del modelo productivo del agronegocio no lo puso en entredicho, sino que la oposición al proyecto de ley estuvo acotada a los actores productivos y legislativos del norte del país donde tiene lugar la expansión productiva. La discusión se estructuró en torno a las consecuencias ambientales de un modelo productivo sin tocar su núcleo geográfico y sistémico.

La Ley de Bosques fue sancionada en noviembre de 2007 pero no fue hasta 2009, luego de que la ciudad de Tartagal (Salta) sufriera una serie de aludes,

que fue reglamentada por el Poder Ejecutivo. Un estudio previo (Cabral & Plaza, 2006) que indagó en las causas de aludes que la misma ciudad ya había sufrido a fines de 2005 y 2006, atribuyó los mismos tanto a variables ambientales como antrópicas, es decir, intervenciones humanas. Estas intervenciones, en su mayoría aperturas de caminos en el bosque, fueron realizadas en relación a cambios de uso del suelo en la zona para desarrollar actividades petroleras, mineras, ganaderas y forestales. El estudio recomendó tomar medidas para un uso sustentable del bosque que fueron desoídas por las autoridades provinciales y nacionales. Luego de los aludes de 2009 otro informe del Servicio Geológico Minero Argentino (Baumann, et al, 2009), organismo descentralizado que depende de la Secretaría de Minería de la Nación, avaló la hipótesis que vincula los aludes de ese año con el desmonte en la cuenca de los ríos.

Sin embargo, autores como Adámoli (2009), quién tendrá un rol clave como consultor encargado de realizar el ordenamiento de bosques para la provincia de Formosa, descarta dicha hipótesis. El autor atribuye las causas a la degradación de la cuenca del río Tartagal, de fuertes pendientes y suelos erosionables, a la extracción de madera, sobrepastoreo y picadas petroleras. Más allá de la controversia por las causas de los aludes, los aludes tuvieron amplia visibilidad mediática y más de setenta ONGs, atribuyendo causalidad a la no implementación de la LNBN, reclamaron por la reglamentación de la misma, lo que finalmente ocurrió en febrero de ese mismo año.

Diseño de la Ley de Bosques

La ley reglamentada a inicios de 2009⁸ tiene como primer objetivo “promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo” (Art. 3 pto.a).

⁸ Decreto 91/2009

Para ello dispone distintos instrumentos para el gobierno nacional y los provinciales. Para Nación principalmente el Fondo como incentivo para el *enforcement* y la potestad de acreditar los ordenamientos. Para los gobiernos provinciales la formulación de los OTBN, que deben realizar de forma participativa, de manera que la ley también distribuye recursos para los actores de la sociedad civil. La implementación de la ley se mueve entonces en torno a estos dos instrumentos, el Fondo y los OTBN. Estos últimos deben ser acreditados por la Autoridad Nacional de Aplicación (Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente) y controlado por la Autoridad Local de Aplicación designada a nivel provincial. La Ley de Bosques también creó el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (PNPBN) para gestionar, monitorear y promover la política desde el ejecutivo nacional. Además, suspendió la posibilidad de autorizar desmontes hasta tanto se realice dicho ordenamiento territorial (que debe actualizarse cada cinco años según el decreto reglamentario), y dispuso la obligación de realizar estudios de impacto ambiental y audiencias públicas para la autorización de desmontes.

El OTBN que deben elaborar las provincias zonifica los bosques nativos en tres categorías de conservación, el semáforo al que hicimos mención. Las zonificaciones en categoría (I) rojo tienen las restricciones más conservacionistas, no estando permitido el desmonte. En la categoría (II) amarillo tampoco se permite el desmonte y debe garantizarse un uso sustentable, correspondiendo la presentación de planes de manejo y evaluaciones de impacto ambiental ante cualquier intervención; y en la categoría (III) verde se permite el desmonte respetando los criterios de la ley (ver Tabla 2). La ley también prohibió la quema a cielo abierto de los residuos derivados de los desmontes hasta que cada provincia realice su ordenamiento. Toda intervención debe contar con un plan de conservación o de manejo sostenible, en caso de desmonte, es necesaria un plan de cambio de uso del suelo (PCUS). Los tipos de planes posibles son: Planes de Manejo Sostenible (PM), Planes de Conservación (PC), Planes de Manejo y Conservación (PMyC) o Planes de Cambio de Uso del Suelo (PCUS).

También están los proyectos de formulación (PF), los cuales son para elaborar un PM, un PC o un PMyC.

Tabla 2: Correspondencia entre tipos de planes y categorías de conservación.

Categoría I (Rojo)	Plan de Conservación de Bosques Nativos (No se pueden realizar desmontes ni aprovechamiento forestal).
Categoría II (Amarillo)	Plan de Conservación de Bosques Nativos Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos (No se pueden realizar desmontes).
Categoría III (Verde)	Plan de Conservación de Bosques Nativos Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos Plan de Cambio de Uso del Suelo (Se pueden realizar desmontes)

Fuente: MAyDS, 2020

Se establecieron diez criterios para la elaboración de los OTBN, los mismos son tanto agroecológicos como sociales y culturales, con atención a las particularidades de los territorios boscosos habitados por comunidades indígenas y campesinas:

- 1) Superficie con un tamaño mínimo para la supervivencia de las comunidades vegetales y animales.
- 2) Vinculación con otras comunidades naturales preservando gradientes ecológicos que permitan comunicación de aves y mamíferos con superficies no boscosas.
- 3) Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional preservando corredores ecológicos y complementariedades a escala de paisaje.
- 4) Existencia de valores biológicos sobresalientes por ser raros o poco frecuentes.
- 5) Conectividad entre eco regiones con corredores boscosos y riparios (rivereños) que permitan el desplazamiento de determinadas especies.

- 6) Estado de conservación con análisis de usos pasados en el contexto del valor de conservación del sistema en que está inserto.
- 7) Potencia forestal contemplando la disponibilidad de recursos forestales actuales y futuros, sus usos pasados y la estructura del bosque.
- 8) Potencial de sustentabilidad agrícola a través de un análisis de las características particulares que habiliten un uso agrícola sustentable a largo plazo.
- 9) Potencial de conservación de cuencas para la provisión de agua en cantidad y calidad necesaria, especialmente protegiendo nacientes, bordes de cause de agua, humedales y áreas con pendientes.
- 10) Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.

En base a estos criterios se propone conservar los bosques con los servicios ambientales que brindan a la sociedad, regulación hídrica, conservación de la biodiversidad, conservación del suelo y de calidad del agua, fijación de emisiones de gases con efecto invernadero, contribución a la diversificación y belleza del paisaje, y defensa de la identidad cultural.

Cada jurisdicción debe realizar el ordenamiento y sus actualizaciones mediante un proceso participativo (Art. 6). La modalidad de este procedimiento no está especificada en la ley ni en su reglamentación de 2009.⁹ La ley vuelve sobre la cuestión de la participación requiriéndola para la aprobación de los proyectos que impliquen desmonte (art. 26) donde se estipula que cada jurisdicción debe garantizar el cumplimiento de los artículos 19, 20, y 21 de la LGA¹⁰. Estos artículos disponen el derecho a consulta

⁹ Debido a esta vacancia en 2012 se creó el Área de Participación Social en la Dirección de Bosques de Nación. Este Área elaboró guías de difusión, metodologías, análisis de actores sociales, y documentación de los procesos participativos con vistas a ser tenidas en cuenta en las actualizaciones que fueron aprobadas por Resolución de la SAyDS N° 398/201.

¹⁰ La reglamentación (decreto 91/2009) del artículo 26 de la LNBN referido a la Audiencia y Consulta Pública para la aprobación de proyectos que implican desmonte establece que “Las jurisdicciones determinarán el procedimiento de participación pública, conforme a la naturaleza y magnitud del emprendimiento”

pública e informada y establece que las autoridades deben institucionalizar los procedimientos participativos obligatorios para la autorización de actividades que puedan generar impactos ambientales negativos en los procesos de ordenamiento, planificación y evaluación (Gabay, 2018). También indica que, si bien estos no son vinculantes, en caso que las autoridades presentan opinión contraria a los resultados alcanzados en las audiencias deberán fundamentar públicamente la posición. La LNBN asimismo dispone la previsión de cumplimiento de los artículos 16, 17 y 18 de la LGA que garantizan el acceso a la información pública ambiental, en particular para los pueblos indígenas y comunidades campesinas. La incorporación del requerimiento está en concordancia con el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional que dispone respecto a las comunidades indígenas “[...] Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten [...]”, la Ley N° 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, la citada LGA y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas de la Organización Internacional del Trabajo¹¹.

Respecto al Fondo aprobado, los recursos que se transfieren a las provincias a través de él se dividen según su destino. Un 70% se consigna a la compensación por las restricciones de uso a los propietarios (financiando los distintos planes de manejo y conservación) y el 30% restante para incrementar las capacidades estatales, principalmente técnicas y de infraestructura.

Le corresponde a la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) junto con las Autoridades Locales de Aplicación (ALA), en el ámbito del COFEMA, determinar las sumas a pagar considerando, el porcentaje de bosque nativo de cada provincia, la relación de los bosques con la superficie total de la provincia y las categorías declaradas, afectando un monto mayor por las zonificaciones más restrictivas (Art. 32). El 30% de los montos para capacidades estatales debe apoyar el desarrollo y mantenimiento de una red de monitoreo y sistemas de información de bosques nativos, la

¹¹ Ratificado en Argentina mediante la Ley N° 24.071 de 1992.

implementación de programas de asistencia técnica y financiera, y para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles de pequeños productores, campesino y/o comunidades indígenas.

Implementación: El Fondo y los Ordenamientos Territoriales de Bosque Nativo

Como se ha mencionado, la ley nacional se organizó en torno a dos instrumentos principales, los OTBN provinciales y el Fondo. Este último estuvo siempre muy lejos de ser financiado según lo estipulado. En el primer año se constituyó solo el 24% de lo previsto por la ley para el Fondo y el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, y luego descendió año a año hasta situarse en torno al 5%. Respeto a los ordenamientos provinciales de los bosques nativos de la región chaqueña podemos mencionar que también han rebajado los criterios de la ley nacional, lo que se evidencia en la inconsistencia interprovincial de los mismos. Abordaremos aquí estos dos aspectos de la implementación, en esta fase es habitual observar las tensiones político-técnicas, como veremos respecto a estos instrumentos de política.

El Fondo resultó en un instrumento privilegiado del Estado Nacional para la ejecución de la ley debido al interés de las provincias por beneficiarse del mismo previa acreditación de los OTBN. Sin embargo, la conformación del mismo ha sido siempre, desde su reglamentación, sustancialmente menor a lo requerido por ley (ver Tabla 3), a pesar de los reclamos desde los gobiernos provinciales y sectores de la sociedad civil.

Tabla 3: Partidas asignadas por el Presupuesto Nacional a Bosques Nativos.

Año	Partida Presupuestaria Asignada a la Ley N° 26.331	% sobre el monto previsto por ley	Monto asignado al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos
2010	\$ 300.000.000	24%	\$ 300.000.000
2011	\$ 300.000.000	17%	\$ 300.000.000
2012	\$ 300.085.190	13%	\$ 267.467.000
2013	\$ 253.000.000	10%	\$ 230.000.000
2014	\$ 247.043.707	7%	\$ 230.000.000
2015	\$ 246.450.000	5%	\$ 232.450.000
2016	\$ 265.009.000	5%	\$ 246.578.893
2017	\$ 556.500.000	8%	\$ 570.000.000
2018	\$ 570.500.000	7%	\$ 556.500.000
2019	\$ 595.500.000	5%	\$ 570.500.000
2020	\$ 609.829.000	3,25%	\$ 584.829.000

Fuente: FARN-FVSA (2020), MAYS (2020)

Como se presentó en el análisis del debate legislativo, la incorporación del Fondo estuvo vinculada a la negociación política necesaria para la aprobación de la LNBN. A pesar de su histórico desfinanciamiento autores como Nolte et al. (2017) y Alcañiz y Gutiérrez (2020), encuentran evidencia de una relativa incidencia del Fondo en la reducción de la deforestación, a través de la compensación a productores y el apoyo a las capacidades institucionales locales. Durante la etapa de formulación de los primeros OTBN surgió como una limitante importante la falta de información de calidad en muchas provincias. Según entrevistas con funcionarios nacionales y provinciales el refuerzo de las capacidades técnicas locales para monitoreo y producción de información es uno de los logros relevantes de la Ley de Bosques, para las cuales se destina el 30% de los recursos del Fondo.

Respecto a la confección de los OTBN, autores como Luft (2013) han indagado en cómo la mayoría de las provincias del norte han rebajado los requisitos exigidos por la ley en sus OTBN logrando la acreditación de los mismos por la Dirección Nacional de Bosques. En las entrevistas realizadas, funcionarios de la Autoridad Nacional de Aplicación han manifestado que se privilegió la entrada en funcionamiento de la ley. Los actores involucrados, en

los distintos niveles, vislumbran la revisión quinquenal como una oportunidad para influir en nuevas zonificaciones¹².

Luft sostiene que los entonces Secretarios de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable priorizaron el artículo 124 de la Constitución Nacional, que establece el dominio provincial de los recursos naturales, por sobre el artículo 41, que establece el derecho de todos los argentinos a gozar del derecho a un ambiente sano. Este criterio prevaleció por sobre la voluntad de la Dirección de Bosques, legalmente la Autoridad Nacional de Aplicación, que con fundamentos técnicos formuló objeciones a los ordenamientos inconsistentes, entendiendo que el derecho a un ambiente sano prevalece por sobre los límites jurisdiccionales. Esta opción por el artículo 124 de la CN también redundó en delegar en el COFEMA la negociación de la reglamentación de la ley y sus sucesivas resoluciones y acuerdos de implementación.

Un dato que surge del análisis de los OTBN es la inconsistencia entre provincias colindantes, evidenciando la diferencia de aplicación de los criterios, o su ausencia. Si los criterios y presupuestos mínimos de conservación de los bosques nativos son comunes a todo el territorio nacional es esperable cierta coherencia en las zonificaciones para aquellos casos donde las zonas boscosas son compartidas por provincias limítrofes. Sin embargo, al yuxtaponer los mapas de los ordenamientos se observa que se han zonificado en diferentes categorías bosques ecosistémicamente similares, lo cual contradice el espíritu de la ley (ver Mapa 5 en el capítulo siguiente). En los años posteriores a la sanción de la ley desde el COFEMA y resoluciones del MAyDS se ha trabajado para lograr criterios comunes en definiciones técnicas que permanecían ambiguas en la ley¹³, y en mejorar

¹² La LNBN en su artículo 6 dispone que cada jurisdicción deba realizar y actualizar periódicamente su OTBN, su decreto reglamentario establece que sea cada cinco años, y la Resolución N° 236 del COFEMA de 2012 indica que la actualización debe tener en cuenta el principio de no regresividad en materia ambiental propio de la Ley General del Ambiente.

¹³ En diciembre de 2012 COFEMA publicó el documento "Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos" con los lineamientos consensuados, en septiembre de 2019 se aprobó la Resolución SAyDS N° 380 referida al procedimiento de actualización.

distintos aspectos de la LNBN como el procedimiento de actualización¹⁴, el control de los Fondos¹⁵, y los lineamientos de aplicación¹⁶.

El proceso descrito en este capítulo tiene lugar en el marco de lo que Gutiérrez e Isuani (2014) denominaron la emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. En este sentido, la sanción de una ley ambiental específica para los bosques nativos desdobló la política forestal nacional, ya que preexiste la Ley de Defensa de Riqueza Forestal (Nº13.273) de 1948 que regulaba la actividad forestal tanto para los bosques nativos como para los implantados. Con la Ley de Bosques, los bosques nativos son objeto específico de protección en una política ambiental.

El proceso de la política de bosques nativos puede describirse como una carrera larga que se jugó en dos momentos, con distintos ganadores. En la etapa del diseño prevalecieron los actores proteccionistas, logrando una ley ambiental inédita en Argentina tanto por su ambición regulatoria como por la cantidad de instrumentos de política implicados. El resultado es una ley de espíritu proteccionista que encarna, con matices, el espíritu *ni una hectárea más de desmonte*. Sin embargo, en el momento de la implementación de la ley nacional, que refiere al financiamiento del Fondo, la formulación de los OTBN provinciales y su acreditación, los actores con intereses más productivos han logrado rebajar los presupuestos mínimos de protección ambiental. De esta forma, como observan Figueroa y Gutiérrez (2018) la LNBN puede comprenderse como el resultado de una confrontación y negociación sostenida en el tiempo entre dos coaliciones: la coalición proteccionista, que se encontró más satisfecha con el resultado del diseño de

¹⁴ Mediante la Resolución COFEMA N° 350/2017 "Procedimientos para la Acreditación de las Actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos (OTBN).

¹⁵ A partir del año 2013, todos los planes aprobados y financiados deberán ser rendidos a través de un certificado de obra (Res. SAyDS n.º 826/14).

¹⁶ Resolución COFEMA n.º 360/18 "Lineamientos Técnicos estratégicos para la Implementación de la Ley n.º 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos" que promueve el manejo a nivel de cuenca, la ganadería integrada, la restauración, etc. También con asistencia financiera del Banco Mundial se implementaron planes integrales comunitarios (PIC), especialmente dirigidos a comunidades campesinas e indígenas de las provincias de Chaco, Salta y Santiago del Estero.

la LNBN, y la productivista, que se encontró más satisfecha con la implementación y las adecuaciones provinciales.

Como veremos respecto de la región chaqueña, mientras que para el caso de Chaco, Salta y Santiago del Estero ambas coaliciones son Estado-sociedad, en el caso de Formosa primará el componente estatista en las coaliciones y la confrontación y negociación entre niveles de gobierno, el provincial y el nacional.

Capítulo 3: Ley de Bosques en la Región Chaqueña: territorio en disputa

En este capítulo desarrollamos el proceso de formulación del OTBN en tres provincias de la región chaqueña para referenciar luego el caso formoseño.

El objetivo es comprender las razones por las cuales en una misma región ecosistémica los ordenamientos otorgan niveles de protección disímiles a los bosques nativos y, en consecuencia, a las comunidades que los habitan y dependen de ellos para su reproducción social.

Nos apoyaremos en la literatura existente para dar cuenta de cómo el proceso participativo actualizó a la realidad de cada provincia la ley nacional, con sus actores y dinámicas. Estos procesos han sido analizados de manera explícita o implícita a través del enfoque de las coaliciones de actores Estado-sociedad confrontadas. De esta manera el diseño final de sus OTBN se explica como el resultado de la interacción entre ellas.

Primero caracterizaremos el proceso común de deforestación en la región chaqueña con su conflictividad socio-ambiental y luego desarrollaremos los procesos de elaboración de los OTBN de Salta, Chaco y Santiago del Estero retomando la explicación de las coaliciones de actores.

Expansión de la frontera agropecuaria y conflictividad socio-ambiental

La expansión de la frontera agropecuaria presionó sobre los territorios nacionales de manera desigual. A ello se agregan las desigualdades respecto a la regulación de esta expansión, dado que, como se ha dicho, la LNBN requiere la realización de ordenamientos provinciales.

La región chaqueña es la tercera del país en importancia en relación a la biodiversidad, luego de la Selva paranaense y las Yungas. Es el área forestal más grande del país y la que en las últimas décadas sufrió con mayor ímpetu

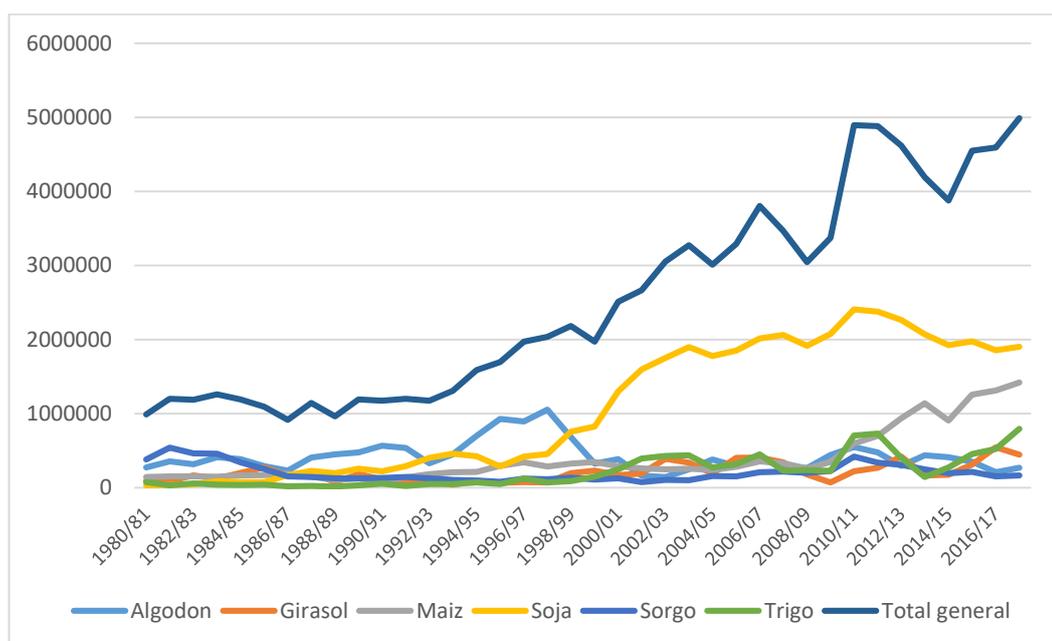
el cambio de uso de suelo convirtiéndose en la región forestal con mayores pérdidas de superficie de bosque nativo.

Gran parte de las zonas aptas para la expansión de la frontera se encuentran en el norte argentino, donde es particularmente frágil la reproducción del ecosistema chaqueño frente a la dinámica que presenta el agronegocio en este territorio. En la región pampeana la expansión de los cultivos desplazó pasturas mientras que en la chaqueña avanzó principalmente con la deforestación de bosques nativos (Gasparri et al., 2002 citado en Venencia et al., 2012) para pasturas o cultivos extensivos. Esta expansión en el chaco argentino se sustentó en la conveniencia de los precios relativos de tierras, que eran consideradas marginales hasta la irrupción del paquete tecnológico asociado a la soja transgénica, lo cual motivó a algunos autores a caracterizar el proceso como una *pampeanización* de la región (Morello et al. 2005). La deforestación encuentra entonces causas antrópicas en el cambio de uso del suelo para agricultura y pastoreo, y también en el manejo no sostenible de los bosques. Este manejo consiste en la incorporación de especies vegetales y animales exóticos, infraestructura, y también incendios (intencionales o por negligencia) que degradan y eliminan áreas boscosas, sus ecosistemas y especies (FARN, 2017). El total de la superficie cultivada de soja en Argentina en 1998 era de 8,4 Mha, que creció hasta alcanzar 20,6 Mha en 2017 por lo que pasó a ocupar el 60% del área sembrada del país. De esta manera se convirtió en el complejo exportador más importante del país con un peso del 27,7% del total y un 40% del sector agropecuario desplazando la ganadería hacia la periferia de la zona núcleo y el norte del país (Lende, 2018: 11). En términos generales la lógica del avance de la frontera se da por “efecto contagio” de áreas de proximidad, empujando primero la actividad agrícola a la ganadera y a esta sobre los bosques (Volante et al., 2016).

Entre 1977 y 2010 en la región chaqueña —que ocupa territorios de las provincias de Formosa, Chaco, este de Salta, la mayor parte de Santiago del Estero, el norte de Santa Fe y parte de Tucumán y Córdoba— se triplicaron las áreas cultivadas. Se pasó de 4Mha a más de 11Mha, llegando a representar el 22% de la región para lo cual se desmontaron 7,6 Mha. Entre

2002 y 2010 el cambio de uso de suelo se incrementó en 528.000 ha por año, esto implicó un aumento de la superficie cultivada principalmente de soja que se explica con la incorporación de nuevas tierras más que en el reemplazo de otros cultivos (Adámoli, et al., 2011).

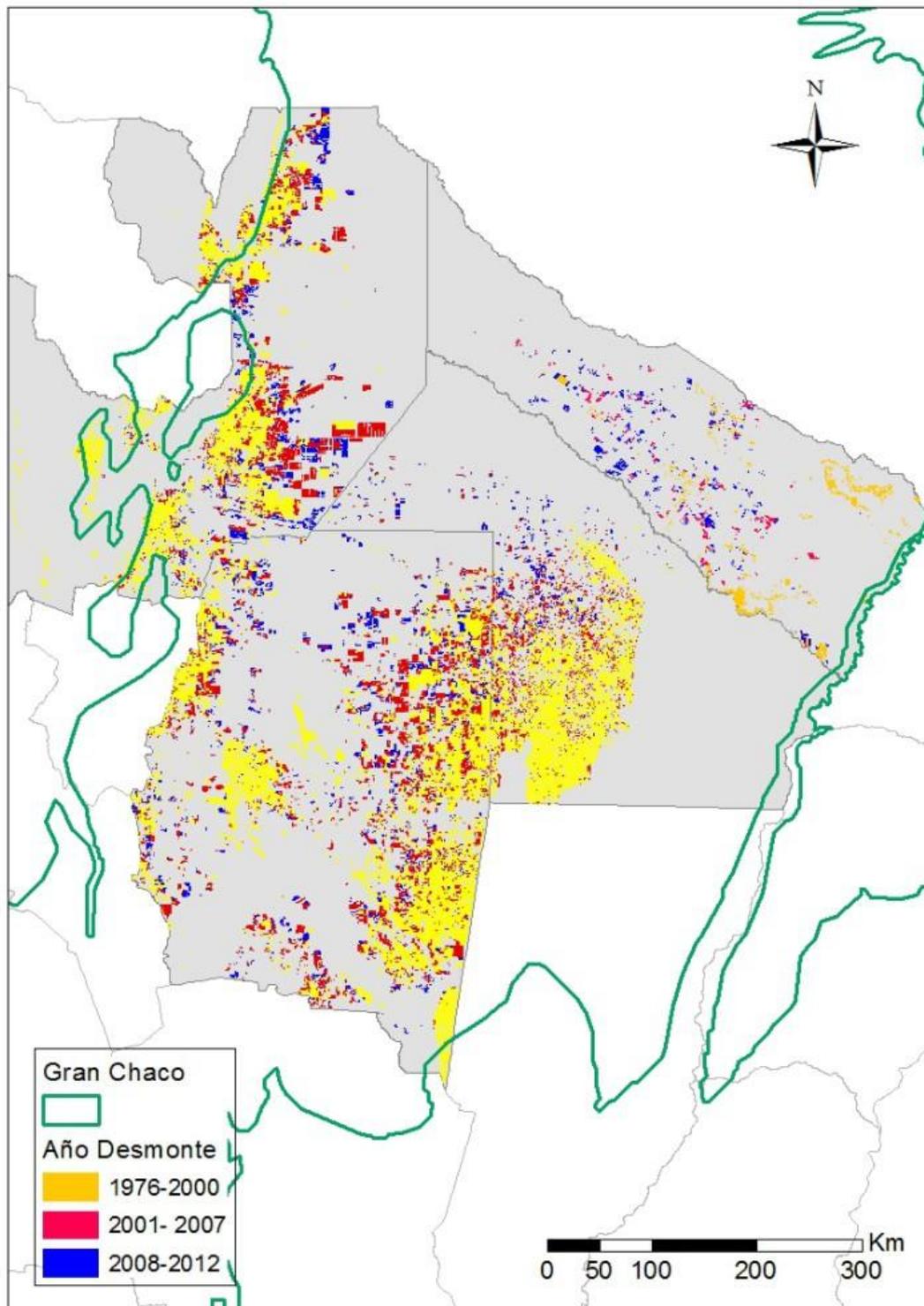
Gráfico 1: Hectáreas de superficie sembrada de algodón, girasol, maíz, soja, sorgo y trigo en Chaco, Salta, Formosa, Santiago del Estero entre 1980 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de estimaciones agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En este proceso de deforestación la tasa de cambio de uso de suelo por su aptitud agrícola es mayor en las zonas del chaco subhúmedo central y de transición con la zona de Yungas, y es menor en las zonas del chaco árido (centro de Santiago del Estero, este de Salta y oeste de Chaco y Formosa) y húmedo, tanto por escasez hídrica como por abundancia de zonas inundables (ver Mapa 3) (Adámoli, et al., 2011).

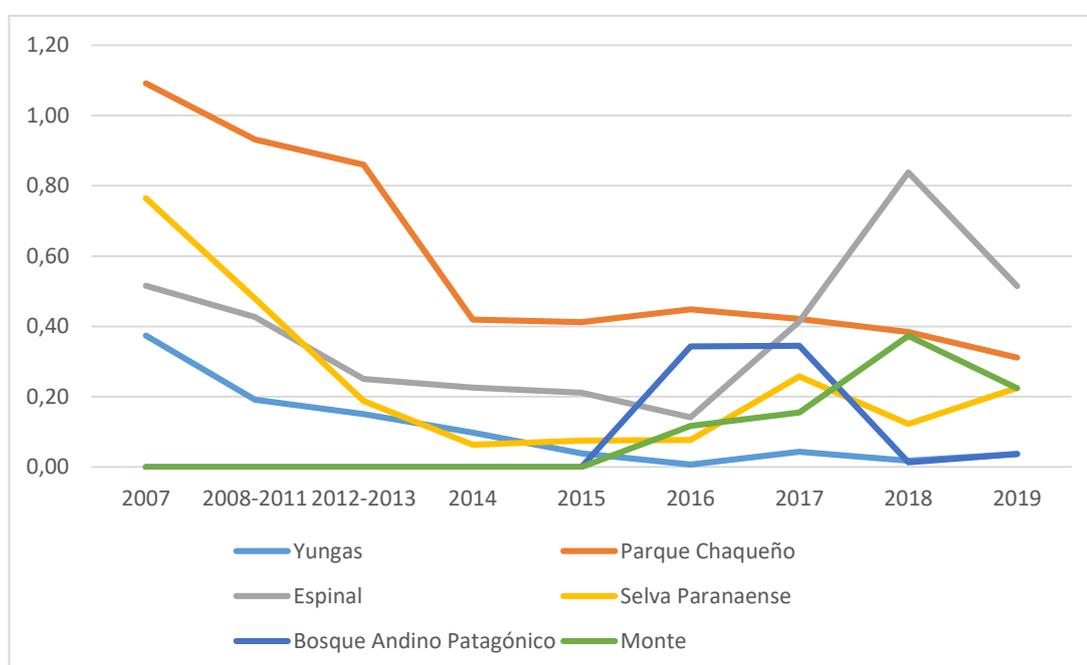
Mapa 3: Desmontes entre 1976 y 2012 en Salta, Formosa, Chaco y Santiago del Estero



Fuente: REDAF, Monitoreo de Bosques y Deforestación
http://redaf.org.ar/observatorio/monitoreo_bosques/

Pocos meses antes de entrar en vigor la LNBN la deforestación sufrió un abrupto crecimiento, explicado en gran parte por los permisos de desmonte tramitados previamente para adelantarse a la regulación y la incertidumbre en torno a la sanción de la ley y su resultado final (UMSEF, 2012). Esto luego se fue estabilizando en tasas de deforestación menores (ver Gráfico 2). La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) informó que Argentina se encuentra entre los 10 países que más desmontaron entre 2010 y 2015, los años posteriores a la implementación de la LNBN, con un promedio de 297.000ha anuales, lo que representa una tasa de deforestación del 1,1% (FAO, 2015). Según un informe (2017) de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) de la Dirección Nacional de Bosques, desde 2007, año de aprobación de la ley (que incluía la prohibición de desmontar hasta la confección de los OTBN), hasta fines de 2016 se desmontaron 3.131.473 hectáreas. El 80% de ellas concentradas en cuatro provincias del parque chaqueño: Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco.

Gráfico 2: Pérdida anual de bosque nativo (%) entre los años 2007 y 2019 por región forestal.



Fuente: MAdS 2020. Elaboración en base a datos de la UMSEF (2020). A partir de 2016 se cuenta con datos de las regiones Monte y Bosque Andino Patagónico.

Como puede observarse en el Gráfico 2, históricamente la región chaqueña presenta los valores anuales más altos de deforestación. Entre 2017 y 2018 la región Espinal sufrió una serie de incendios de gran envergadura que explican el salto graficado (MAyDS, 2020). El informe de monitoreo de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) dependiente de la Dirección Nacional de Bosques de 2017 indica que desde 2014 ha disminuido considerablemente la tasa de desmonte y se ha estabilizado. Entre las causas de esta disminución, según funcionarios nacionales a cargo del seguimiento de la ley entrevistados, están tanto las mejoras en la implementación de la política como la caída del precio internacional de la soja.

El modelo tecno-productivo dominante generó un compromiso territorio-ambiental que ocasionó degradación ambiental, pérdida de servicios ecosistémicos y conflictos vinculados con la apropiación y uso del territorio (Manzanal y Arzeno, 2010). Las consecuencias económicas positivas tanto para el crecimiento del agronegocio (aumento de la superficie cultivada y de la productividad) como fiscales, deben ponerse en perspectiva con las consecuencias ambientales y sociales negativas en deuda para el actual modelo de desarrollo, algunas de las cuales intenta regular la LNBN.

En esta región hay una gran diversidad biológica y diversidad cultural en relación directa con los bosques. Allí coexisten comunidades indígenas Wichí, Guaraní, Chané, Qom (Toba), Iyojwa'ja (Chorote), Nivaçlé (Chulupí), Moqoit (Mocoví), Tapu'i (Tapieté), y Pilagá, que llevan adelante su modo tradicional de subsistencia mediante actividades de caza, pesca, agricultura familiar y recolectoras.

Estas comunidades también llevan adelante producciones estables agrícolas y ganaderas lo que les permite asentarse en poblaciones desde donde acceder a los servicios de salud y educación (Venencia, et al., 2012). La Encuesta Complementaria de Pueblos indígenas (ECPI-INDEC) del año 2004 relevó 136 mil personas que pertenecen a pueblos indígenas en la región chaqueña, un 15% de la población indígena del país (REDAF, 2017). Esta población indígena habita el territorio no solo como proveedor de materia prima para su subsistencia, sino también como una unidad conceptual que

refiere a un ámbito integral de vida. Es decir, como fuente de conocimiento, espacio espiritual, religioso, y comunitario que vuelve indisoluble su forma de vida con el hecho de habitar el bosque nativo (APCD, 2020).

En la región chaqueña también habitan familias criollas, puesteros o campesinos. Esta población comparte la problemática indígena de tenencia de la tierra al no estar reconocidos legalmente como poseedores, de derecho privado en el caso los campesinos, y como tenedores comunales en el caso de los indígenas.¹⁷ La población campesina chaqueña se caracteriza por explotar productivamente un territorio que no está claramente delimitado, a través de la cría ganadera extensiva a campo abierto o monte, en tierras fiscales o privadas. Debido a este uso tradicional comunitario de la tierra, la reglamentación de la LNBN dispone que para su aplicación la situación jurídica de los pequeños productores, asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, será asimilable a la de las comunidades indígenas. (Decreto 91/2009, Art. 2, pto. e)

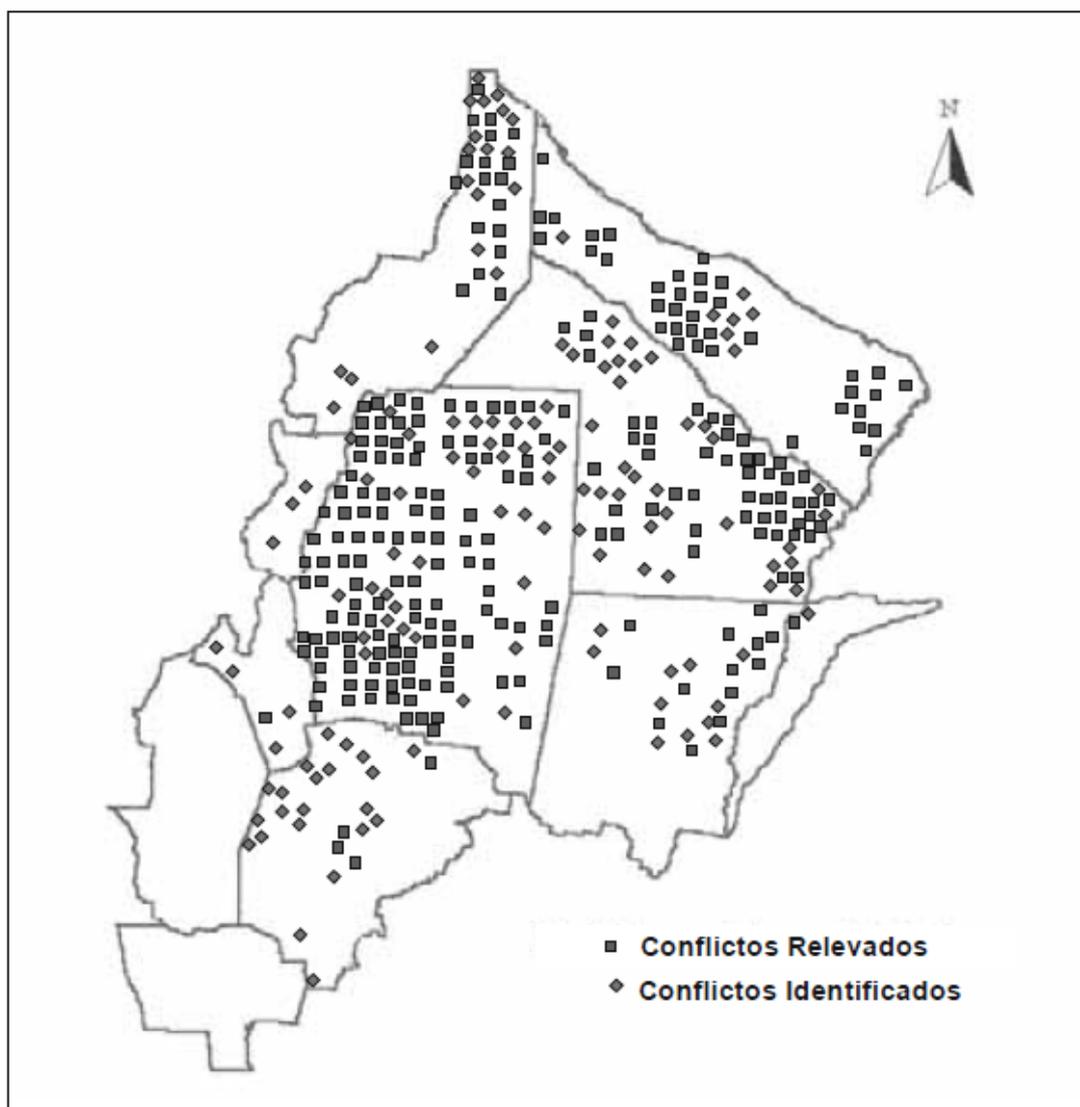
En 2013 un relevamiento del Observatorio de Tierras, Recursos Naturales y Medioambiente de la Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF), registró 386 casos de conflictos sobre tenencia de la tierra y medioambientales en la región¹⁸. Entre ellos, se relevaron 248 conflictos originados por la deforestación, contaminación y el manejo de agua. El relevamiento informó que la población afectada alcanzaba a 127.886 personas por conflictos de

¹⁷ Para una descripción más detallada de las diferencias entre la “cultura criolla” y la “cultura wichi” en Formosa, y del uso del territorio que realizan, ver la tesis de Hernandez Soriano (2013) donde se abordan sus economías y la *convivencia* de manejo de ganado que llevan adelante en el territorio de la Comunidad Sumayén, cuya condición es la inexistencia de cerco alambrado.

¹⁸ El trabajo citado “no pretende abarcar la totalidad de los casos de conflictos que existen en la región, sino aquellos a los cuales se tiene acceso y son autorizados por los afectados a difundir” (REDAF, 2013:8) y refiere a “casos donde intervienen, mediante una estrategia común, una o diversas familias u organizaciones, en procesos asimétricos de disputa con otros sectores de la sociedad, por el acceso, uso y/o control de un determinado territorio que ellos habitan, en la región del Chaco Argentino”. En el mismo informe se incorporan las siguientes definiciones: “Conflictos por la tenencia de la tierra: se trata de conflictos producidos a raíz de una disputa entre dos o más actores en torno al acceso, uso y/o control del mismo espacio territorial. Conflictos por el ambiente: se trata de conflictos causados por una disputa entre dos o más actores por el acceso, uso y/o control del mismo recurso natural. Algunos casos incluyen las dos problemáticas: ambiental y tierra. A éstos los denominamos Conflictos mixtos [...]” (p.31).

tierra y 1.499.952 por conflictos ambientales, de las cuales 47.258 personas eran afectadas por conflictos de ambas problemáticas, existiendo al menos 1.580.850 personas afectadas por estos conflictos en la región según el estudio. La superficie en conflicto alcanzaba 2.791.302 ha para la problemática de tierras y 10.702.878 para la ambiental, superponiéndose 1.669.520 ha como territorios con ambas. El total de hectáreas involucradas era de 11.824.660 en alguno de los dos tipos de conflicto, contando solo los relevados por el Observatorio. El mismo informe detalla que el 70% de los involucrados se correspondían a actores privados incluyendo personas físicas o empresas, principalmente en la provincia de Santiago del Estero, mientras que el 30% restante implicaban al aparato del Estado, tanto nacional como provinciales, especialmente en Chaco, Formosa y Salta. El 80% de estos conflictos relevados se iniciaron a partir del año 2.000, y se ubicaban en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa. El 96% de los casos relevados correspondían a familias con posesión, pero sin regularización de la tenencia de sus tierras. El incremento de la conflictividad coincide y encuentra sus causas en el proceso descrito de avance de la frontera agropecuaria.

Mapa 4: Distribución geográfica de las conflictividades sobre tenencia de la tierra y medioambientales en la región chaqueña relevados por REDAF en 2013



Fuente: REDAF, 2013

Como ha sido dicho, la región chaqueña es la superficie boscosa más extensa de Argentina, también es la región donde la deforestación es mayor. Esto trae aparejados conflictos territoriales no solo ligados a la conservación de la provisión de servicios ecosistémicos. Como sostienen Azuela y Mussetta (2009), se trata de “algo más que el ambiente” ya que el “*contenido ambiental* de los conflictos ambientales es uno más entre otros y se articula de manera impredecible con otros aspectos que son parte del conflicto mismo” (p.2). En

este caso es indisoluble a la disputa por el uso y tenencia de la tierra de las comunidades campesinas e indígenas que habitan la región. También existen otros problemas asociados, como los flujos migratorios de la población rural a las ciudades y áreas periurbanas. Mónaco et al. (2020) identifican que en los departamentos donde hay mayor deforestación de la región es donde se registra el saldo migratorio más negativo del país.

La LNBN es la respuesta estatal al proceso de deforestación con sus conflictos asociados, pero dado que la ley ordena la realización de OTBN a las provincias para regular el uso y conservación de los bosques, es preciso analizar la escala provincial donde se redefinen espacialmente las restricciones a los cambios de uso del suelo o, dicho de otra manera, donde ocurre la implementación efectiva de la ley nacional.

Formulación de los OTBN chaqueños

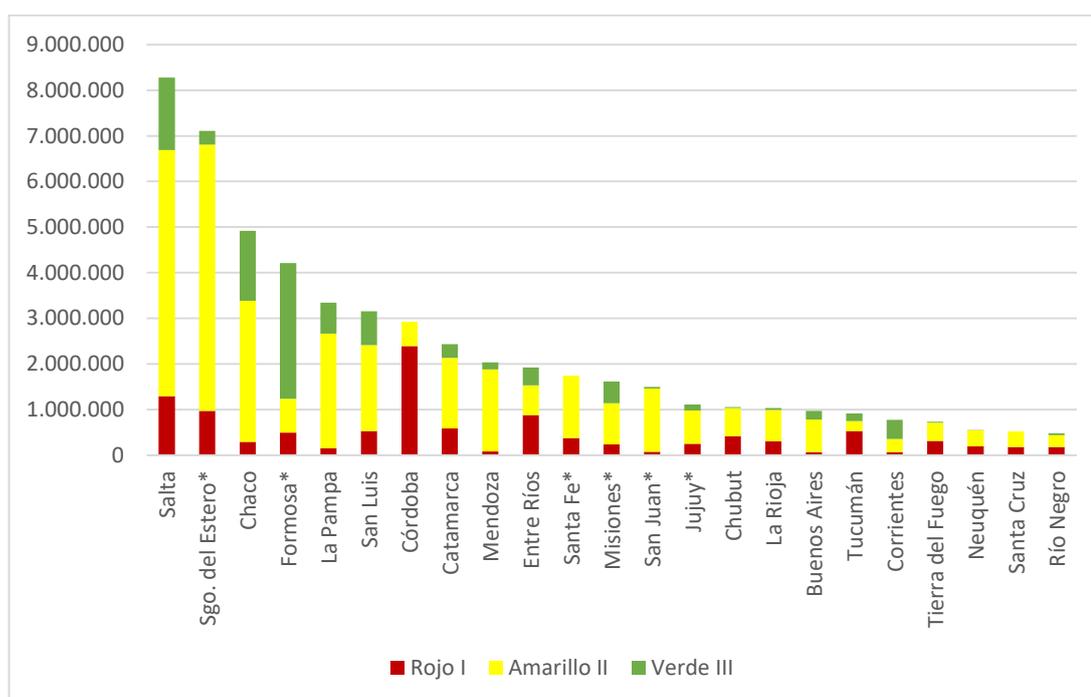
En este segundo apartado describiremos mediante una revisión de antecedentes bibliográficos y con intenciones comparativas la confección del OTBN en tres provincias: Salta, Santiago del Estero y Chaco. Como se ha dicho, estos deben realizarse participativamente y en base a diez criterios de sostenibilidad ambiental, tanto agroecológicos como sociales y culturales.

Primero haremos una presentación común de los OTBN resultantes, incluyendo el correspondiente a Formosa, en vistas de avanzar con la comparación. Luego nos enfocaremos en el proceso de formulación de las tres provincias seleccionadas con atención a los actores involucrados, sus posiciones, interacción e incidencia en el resultado final, mediante un análisis basado en un enfoque de coaliciones de actores.

Según lo declarado por las provincias en sus ordenamientos Argentina tiene 53.654.545 ha de superficie forestal, que ocupan el 19,2 % del territorio nacional, representan el 6,5 % de los bosques de Sudamérica y el 1,4 % a nivel mundial. Salta es la provincia con mayor cantidad de bosques nativos declarados con 8.280.162 ha, Santiago del Estero la segunda con 7.644.449

ha, le sigue Chaco que identificó 4.920.000 ha y en cuarto lugar se encuentra Formosa con 4.387.269 ha (ver Gráfico 3). Las cuatro provincias con mayor superficie de bosque nativo de Argentina pertenecen a la región chaqueña.

Gráfico 3: Superficie de bosque nativo (en hectáreas) declarada por cada provincia por categoría de conservación.

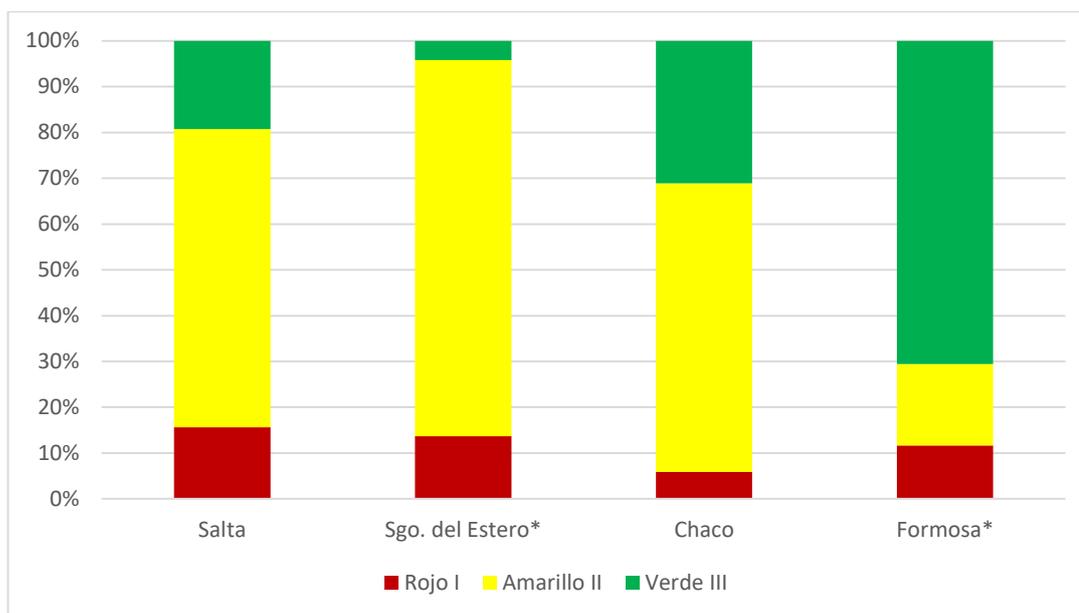


Fuente: Elaboración propia en base a datos de MAyDS (2020). Se indican con un asterisco (*) aquellas superficies reportadas en la actualización de los OTBN.

El 20% de estas tierras forestales nacionales fueron zonificadas en la categoría III de bajo nivel de conservación, el 61% en la categoría intermedia y el 19% en alto valor de conservación. El caso de Formosa, que zonificó en verde la mayoría de su superficie boscosa, se destaca no solo en la región, sino también a nivel nacional (ver Gráfico 3 y Gráfico 4). En la actualización aprobada por Formosa en 2018 esta categoría representa el 70%.

En promedio las cuatro provincias principales de la región chaqueña zonificaron el 12% de sus bosques nativos en rojo, el 61,5% en amarillo y el 26% en verde (ver Tabla 4).

Gráfico 4: Proporción de cada categoría de conservación respecto a la superficie total de bosque nativo declarada por provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MAyDS (2020). Se indican con un asterisco (*) aquellas superficies reportadas en la actualización de los OTBN.

Tabla 4: Categoría de conservación declarada

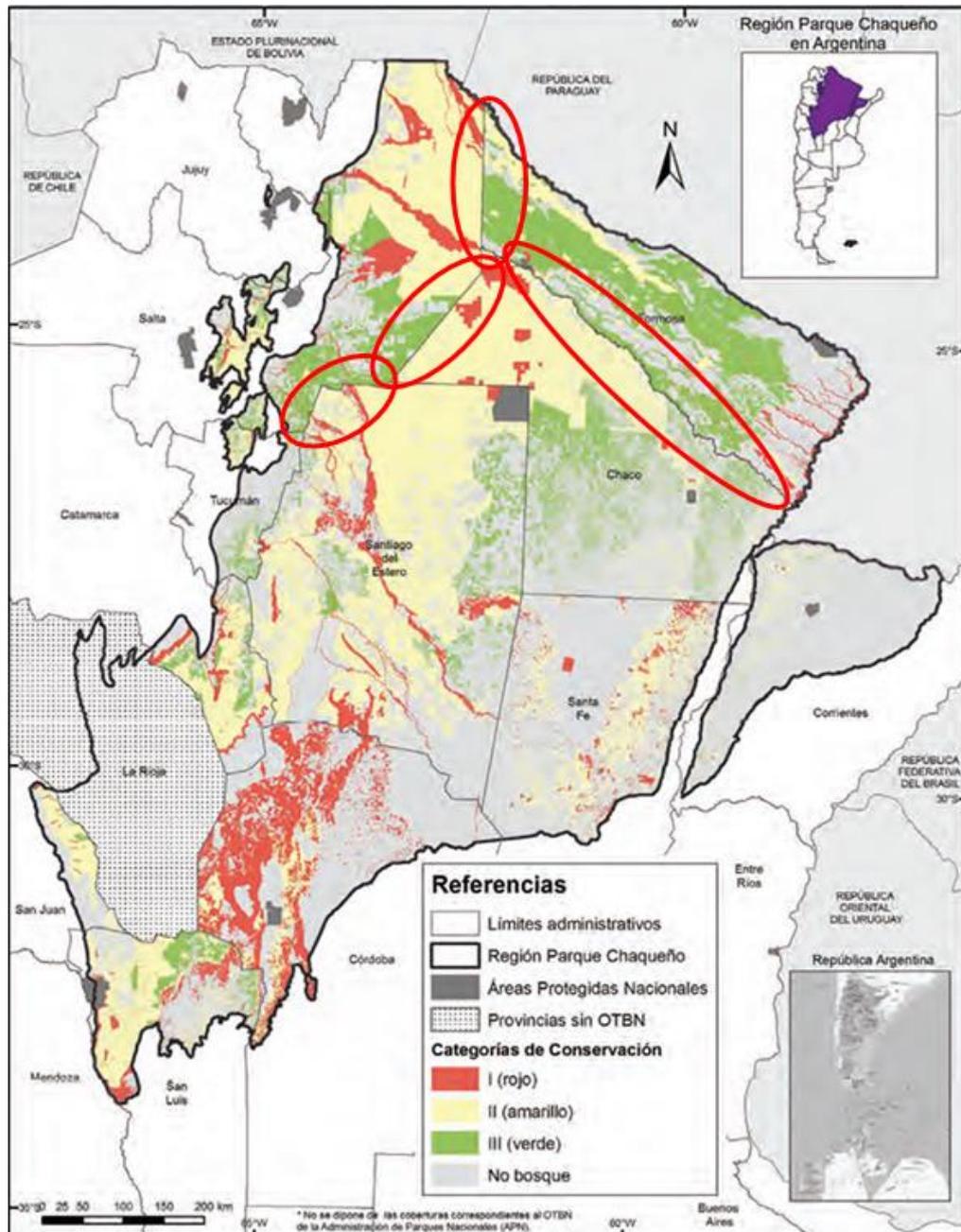
Provincia	Total	Rojo I		Amarillo II		Verde III	
		Ha	%	Ha	%	Ha	%
Chaco	4.920.000	288.038	5,85	3.100.387	63,02	1.531.575	31,13
Formosa*	4.208.999	491.846	11,69	747.086	17,75	2.970.067	70,56
Salta	8.280.162	1.294.778	15,64	5.393.018	65,13	1.592.366	19,23
Stgo. del Estero*	7.108.203	972.658	13,68	5.836.563	82,11	298.982	4,21
Total	24.517.364	3.047.320	12,43	15.077.054	61,50	6.392.990	26,08

Fuente: MAyDS (2020). Superficie de bosque nativo (en hectáreas) por categoría de conservación declarada por cada jurisdicción. Se indican con un asterisco (*) aquellas superficies reportadas en la actualización de los OTBN.

A pesar de que los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en la LNBN deben ser comunes a todo el territorio nacional se encuentran diferencias sustantivas de consideración. En el siguiente mapa se evidencia

la diferencia de categorías para los bosques de un lado u otro de los límites jurisdiccionales. Es decir, bosques de similares características están zonificados en distintas categorías por los OTBN provinciales.

Mapa 5: Zonificación de los OTBN para la Región Parque Chaqueño



Fuente: Señalamiento propio en base a mapa de Griffiths N, et al. (2014)

En un análisis de coherencia de las zonificaciones en estas provincias (García Collazo et al., 2013) se sostiene que la mayor concordancia en las categorías

de zonificación se encontró en los límites entre Santiago del Estero y Chaco (58,3%) y la menor entre Chaco y Salta (24%), Formosa y Salta (20,65%), Chaco y Formosa (10,54%) y Salta y Santiago del Estero (1,28%). Esta inconsistencia de los OTBN para bosques con similares características en provincias colindantes se explica por el proceso político-técnico de formulación.

Ricardo Gutiérrez propone que la política ambiental Argentina, antes que por los clivajes Estado-sociedad o nación-provincia, “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” (2017:306 y Figueroa 2017, 2020).

También encontramos elementos de la idea fuerza del marco de coaliciones en otros trabajos como los de Fernández Milmanda y Garay (2019, 2020). Estas autoras coinciden en explicar el diseño de los OTBN en base al accionar de dos grupos de actores, proteccionistas y productivistas. A diferencia de las coaliciones Estado-sociedad propuesta por Gutiérrez, ellas consideran la presencia por un lado de grandes productores, por el otro una coalición proteccionista de la sociedad civil y en tercer lugar al gobernador, como un actor que no tiene preferencias por el grado de conservación y que responde a las demandas sociales para evitar una situación conflictiva de inestabilidad política. En este sentido, el actor estatal no formaría parte de una de las coaliciones, si bien tiene la tendencia a rebajar los niveles de protección para conservar la autonomía del Estado federal, de manera que se presenta con un rol arbitral que regula el conflicto.

En esta tesis subscribimos a la explicación de que el resultado de los OTBN encuentra sus razones en la interacción de actores confrontados en el proceso de formulación y no solo en las características de sus bosques. Sin embargo, no ocurre del mismo modo en cada provincia, lo que amerita un análisis caso por caso. En este apartado describiremos los procesos de Salta, Santiago del Estero y Chaco para destacar una diferencia sustancial con el caso formoseño. En Formosa el ordenamiento se explica mejor en el marco de un proceso estatal *top-down* de política pública más que desde un enfoque que

observa la incidencia de coaliciones de actores sociales y estatales. De esta manera, no llegaron a conformarse coaliciones Estado-sociedad confrontadas respecto del ordenamiento. En este caso consideramos más adecuado poner el foco en el modo de gobierno del Estado provincial sobre su territorio y la relación con el gobierno nacional. En Formosa la división principal del proceso de formulación del OTBN debe observarse en la interacción entre Estado y sociedad, y entre el nivel provincial y el nacional, antes que entre coaliciones con posiciones confrontadas. El rol del Estado en Formosa tampoco se ajusta al propuesto en los antecedentes para las otras provincias. En Formosa el actor estatal no se sitúa como árbitro ni como parte de una de las coaliciones, sino que asume en su agenda de gobierno los intereses productivos de la provincia. De esta manera no actúa moderando la posibilidad de un conflicto social sino defendiendo su autonomía decisoria para implementar un ordenamiento territorial de desarrollo productivo al que subsume la política ambiental de bosques nativos.

Las tres provincias de la región Chaqueña que analizaremos aprobaron sus respectivos OTBN entre fines de 2008 y mediados de 2010. Salta en diciembre de 2008 (Ley provincial N°7543), Santiago del Estero en marzo de 2009 (Ley provincial N° 6942), Chaco en septiembre de 2009 (Ley provincial N°6409). Según el análisis de Gautreau, Langbehn y Ruoso (2014), y en coincidencia con Figueroa (2017), estas provincias, incluyendo Formosa, se encuentran en el grupo que menos protección y consistencias entre ellas otorgan los bosques nativos, en contraposición a las provincias patagónicas (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

Salta

El proceso de ordenamiento de bosques de la provincia de Salta ha sido el más conflictivo, objeto de sucesivas versiones, impugnaciones judiciales y una amplia discusión pública local y nacional.

Como se vio en el segundo capítulo, en Salta encontramos un hecho que para Langbehn (2016) resultó desencadenante del proceso nacional que originó la

LNBN. Entre 2004 y 2005 el conflicto territorial en los lotes fiscales 32 y 33, donde se ubicaba la reserva de General Pizarro (Departamento de Anta) inició un proceso que se ambientalizó a escala nacional y funcionó como un “trampolín” para que organizaciones ambientalistas nacionales lograran instalar en la agenda estatal la cuestión que condujo a la sanción de la Ley 26.331¹⁹.

En 2007, en vistas de la proximidad de sanción de la LNBN, el ejecutivo provincial entonces a cargo del gobernador Juan Carlos Romero del Partido Justicialista (1995-2007), otorgó permisos para desmonte en 435.000ha, equivalentes al 5% de las tierras forestales provinciales (Fernández Milmanda y Garay, 2019). Esta situación fue objeto de debate en las elecciones a gobernador de 2007 donde triunfó Juan Manuel Urtubey, también del Partido Justicialista, con fuertes críticas a la política ambiental de su antecesor. En la confección del primer proyecto de OTBN salteño el gobierno provincial, ya con Urtubey como titular del ejecutivo, confió su confección a las nuevas autoridades de la Secretaria de Medio Ambiente²⁰. Estas, desde una posición proteccionista, tanto de los bosques nativos como de sus habitantes, consideraron que en la provincia la diversidad biológica se corresponde con una diversidad cultural a ser protegida. Durante la elaboración del OTBN la titular ejecutiva de la Secretaría debió renunciar a pedido del gobernador, quién cedió a las presiones de los sectores productivos, sin embargo, el equipo técnico de dicho organismo presentó una propuesta que fue avalada por organizaciones ambientalistas nacionales. Desde los sectores que pugnaban por un ordenamiento más laxo la criticaron porque consideraron

¹⁹ En el año 2003 con la Ley provincial 7.274 se eliminó la reserva citada para poner esas tierras a disposición del mercado inmobiliario lo que generó un conflicto social con la población criolla que utilizaba esos lotes para ganadería extensiva y la comunidad Wichí Eben Ezer que habitaba en las inmediaciones haciendo uso de sus recursos naturales (*Venencia et al. 2012*).

²⁰ La Secretaria y el equipo encargado de la tarea fue liderado por la antropóloga Catalina Buliubasich, investigadora especializada en los pueblos indígenas de Salta y las conflictividades ambientales y sociales asociadas al uso del territorio que coordinó la Unidad Ejecutiva creada para la confección del OTBN, en conjunto con representantes de la Administración de Parques Nacionales y del INTA.

que reflejaba una posición excesivamente conservacionista (Seghezzo et al., 2012).

Esta propuesta también fue rechazada por el gobernador, a su vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable provincial, comandado por nuevas autoridades, realizó una nueva propuesta que revirtió la orientación proteccionista hacia una más permisiva para el cambio de uso del suelo. La propuesta se oficializó mediante la sanción de la Ley provincial N° 7.543 en diciembre de 2008, que no contaba con el mapa de zonificaciones requerido y que delegaba en el ejecutivo la confección de dichas zonificaciones. El proyecto aprobado era laxo para los permisos de actividades productivas en las zonas amarillas y prorrogaba permisos de desmonte autorizados durante la moratoria nacional previa a la sanción de la LNBN.

En diciembre de 2008 comunidades indígenas y criollas conformaron la “Mesa de Tierra” con participación de otras organizaciones locales (ambientales y confesionales) y presentaron un recurso de amparo por las autorizaciones ilegales de desmonte de 2007. Las mismas habían tenido lugar a pesar de la moratoria nacional en cuatro departamentos del norte provincial (San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria). El 26 de marzo de 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó el cese de la deforestación en los cuatro departamentos que habían sido objeto del amparo judicial.²¹ El fallo, que coincidió con la reglamentación de la ley nacional, también ordenó la realización de un Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo acerca de los efectos sociales y ambientales de los desmontes pasados como paso necesario para nuevas autorizaciones.

En reacción al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el gobierno provincial encargó una consultoría que elaboró una nueva propuesta de ordenamiento de bosques. Esta propuesta fue aprobada por la legislatura y se incorporó la cartografía a la Ley N° 7.543 mediante el decreto 2.785 de junio de 2009 (Seghezzo et al. 2012). Este decreto reglamentó el OTBN donde

²¹ Fallo “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado nacional s/amparo”

se zonificó en amarillo las comunidades indígenas, lo que se conoció como el “amarillo social”. El mapa otorgó “solo” un 19% a la categoría más baja de conservación, lo que generó el rechazo de los grandes productores (Schmidt, 2014). Mediante otro decreto (2.789/09) también se prohibieron los permisos de desmontes en tierras con conflictividades por la propiedad de la tierra (Gutiérrez, 2017). Estos dos decretos atemperaron la resistencia de los actores proteccionistas al OTBN formulado.

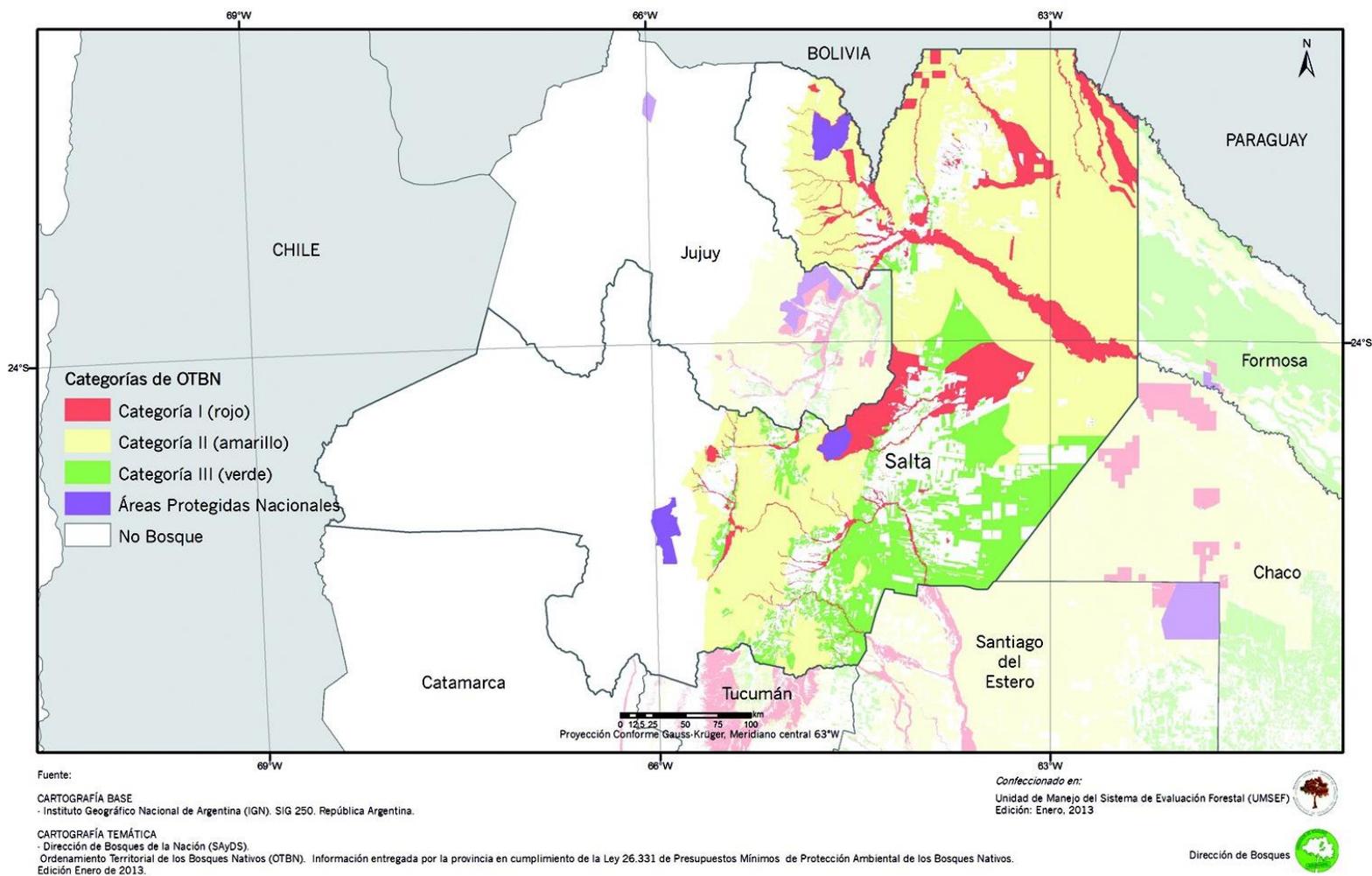
Luego de esta reglamentación la provincia realizó y elevó el estudio de impacto ambiental requerido por el fallo de la Corte Suprema nacional. El mismo fue criticado por el sector proteccionista y también por funcionarios del ministerio provincial, tanto por su metodología como por el hecho de que había sido realizado luego de la aprobación del nuevo OTBN, incumpliendo el fallo. La Corte ordenó la realización de un nuevo informe, ante lo cual la provincia presentó uno similar que se consideró igualmente insatisfactorio (Seghezze et al., 2012).

Posteriormente, en 2010 se promulgó el decreto 2211/10 (modificado por el Decreto N° 2136/2011) con el “Procedimiento para el Análisis de Proyectos a Escala Predial” que reglamentó la posibilidad de recategorizaciones de predios de más de 10 y hasta 300 hectáreas. Esto permite arbitrariedades como la aprobación de permisos de desmonte en zonas prohibidas mediante trámite administrativo, lo que fue utilizado asiduamente a fines de 2011. Los decretos que habilitaban estas recategorizaciones fueron derogados en 2014²² luego de fuertes oposiciones de actores ambientalistas nacionales y locales, las autoridades nacionales de ambiente y expertos, aunque no dispuso nada acerca de aquellas ya realizadas y en trámite.

En 2015 se creó un Consejo Asesor para la actualización del OTBN que no logró hasta ahora sancionar una nueva ley.

²² Decreto N° 3749/14

Mapa 6: OTBN de Salta aprobado por la Dirección de Bosque en 2008



Fuente: UMSEF, 2013

Las comunidades campesinas e indígenas de Salta fueron muy críticas del proceso participativo desarrollado entre marzo-noviembre de 2008 para la confección del OTBN en un esquema que obturó la deliberación pública para evitar conflictividades (Langbehn, 2016; Fernández Milmanda y Garay, 2019).

En estas instancias participativas intervinieron grandes y pequeños productores y pueblos originarios. Durante este proceso la interpretación del problema por los actores locales, incluso los más proteccionistas -sectores indígenas y campesinos- no estuvo puesta en la dimensión ecológico-ambiental que se discutió a escala nacional sino en las conflictividades territoriales asociadas a la deforestación (Langbehn, 2016; Seghezze et al. 2012). Como observa Langbehn (2016), ninguno de los actores enfrentados en el proceso participativo retomó los términos en los cuales se había justificado el diseño de la política nacional propio de las ONG ambientalistas nacionales, sino que la interpretación del problema fue renegociada por completo a escala local. De manera que la LNBN no fue simplemente “aplicada” verticalmente y la “complementación” que corresponde a las provincias implicó una reinterpretación del problema público. Siguiendo al autor, los pequeños productores se movilizaron en pos de poner un freno a la expulsión de población, la falta de recursos boscosos y el incremento de las consecuencias del desmonte, subyaciendo en esta postura una perspectiva afín a la idea de desarrollo local garantizada por el Estado. El sector indígena, aun compartiendo preocupaciones con los pequeños productores, reclamó un trato diferenciado que respete su alteridad cultural, antagonizando no solo con los grandes productores sino también con el Estado. Los grandes productores, por su lado, promovieron un discurso conservacionista acotado, referido a la biodiversidad, la creación de áreas protegidas y la protección de cuencas como zonas a proteger en espacios separados de la producción. En el debate legislativo para su aprobación sí se retomaron los términos narrativos de los que se opusieron a nivel nacional a la Ley de Bosques, asociando la expansión de la frontera agrícola al desarrollo. Según Langbehn, esto indica la desvinculación del proceso participativo local con la ley provincial aprobada, al no encontrar su legitimidad en las cuestiones problematizadas durante la

instancia participativa. La legislatura provincial por su parte, fue receptiva a las presiones de los grandes productores que lograron modificaciones favorables a sus intereses (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020).

El caso salteño es complejo, se observa una heterogeneidad estatal a nivel local y nacional. En el proceso de formulación del OTBN fue decisiva la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que moderó el resultado del ordenamiento.

El gobernador de la provincia osciló en sus posturas en distintos momentos según el contexto. En la instancia electoral y de cambio de gobierno promovió una regulación más proteccionista, luego actuó en pos de un OTBN productivista cediendo a las presiones de los sectores productivos. El OTBN resultante, con inconsistencias en las zonificaciones y su reglamentación, fue redefinido por el poder ejecutivo a instancias de fallos judiciales.

La descripción del proceso permite explicar el OTBN como resultado de un conflicto entre coaliciones Estado-sociedad, una proteccionista y otra productivista. La primera con actores más débiles, contó en algunas instancias con apoyo de la Corte Suprema Nacional, y se conformó con organizaciones ambientalistas nacionales, de desarrollo local, académicos, la secretaría ambiental provincial –en un principio-, que acompañaron a las comunidades indígenas y criollas. La coalición productivista, por su parte, la conformaron actores con una alta capacidad de incidencia, entre los que contamos al titular del ejecutivo provincial, grandes productores agropecuarios, agencias estatales y legisladores afines (Figuerola y Gutiérrez, 2018).

Chaco

De las tres provincias seleccionadas, el caso de la provincia de Chaco es el menos estudiado y con el que menos precedentes bibliográficos se cuenta para reconstruir el proceso de formulación del OTBN. Se caracteriza por tener antecedentes fuertes en materia de regulación de sus bosques nativos. Para esta provincia el sector maderero, una de las principales fuentes de empleo

privado de la provincia, resultó clave presionando para zonificar menos bosques en verde, por temor a que se perdieran en el avance de actividades agropecuarias (Fernández Milmanda y Garay, 2019).

Chaco es la tercera provincia argentina en superficie de bosque nativo, casi 5Mha, que ocupan la mitad de su territorio. Luego de Formosa es la que más ha zonificado en verde a sus bosques (31%), y es la provincia con menos bosque en la categoría más alta (6%), principalmente áreas de reserva y parques nacionales y provinciales. El 63% por ciento en la categoría intermedia se explica, además de por sus características biofísicas, por el accionar de los actores indígenas y de la industria maderera, interesados en un aprovechamiento sustentable del bosque nativo.

La provincia cuenta con un antecedente fuerte, la Ley de Bosques provincial N°2.386 promulgada en el año 1979 durante la dictadura cívico-militar. Esta ley fue complementada a través de varios decretos y modificada por la Ley N°5.285 del año 2003²³. En diciembre de 2005 organizaciones campesinas e indígenas pusieron en cuestión esta normativa mediante un recurso de amparo planteando su inconstitucionalidad y la de su reglamentación. El objeto del amparo refirió a que no se consideraron los derechos indígenas por falta de participación y consulta por lo que no se contempló la problemática asociada a la tenencia de la tierra en la provincia. Como sostiene Barbeta (2018) no se trató de un litigio sobre la gestión del bosque sino por el control del territorio indígena. Las organizaciones lograron que la justicia provincial declare la inconstitucionalidad de la ley en diciembre de 2004 y en las dos apelaciones a instancias superiores del gobierno provincial en 2006 y 2008. En el año 2006 la provincia suspendió el otorgamiento de permisos de desmonte manteniendo los permisos de aprovechamiento forestal, silvopastoril y deslinde predial hasta tanto no se sancionara el OTBN (Cuadra, 2012; Barbeta, 2018).

²³ Reglamentadas ambas por el Decreto N° 1.586/04

Una vez reglamentada la LNBN en 2009, Chaco inició el proceso de formulación de su OTBN. El proyecto propuesto por el gobierno fue puesto a consideración en 13 consultas públicas donde participaron expertos, legisladores provinciales, asociaciones de productores agropecuarios, madereras, organizaciones no gubernamentales, y representantes de las comunidades indígenas. Durante el proceso los actores que bregaron por una zonificación más proteccionista fueron los pertenecientes a la industria maderera y las comunidades indígenas, quienes apoyaron mayores zonificaciones en la categoría amarilla, logrando ampliar esta categoría respecto a la propuesta original del gobierno (Fernández Milmanda y Garay, 2019).

La provincia sancionó su OTBN (Ley N°6.409) en septiembre de 2009²⁴ convirtiéndose en una de las primeras provincias en adecuarse a la normativa nacional. La ley habilitaba un desmonte de hasta un 20% predial y preservaba un mínimo de 30% de bosques bajo clausura, en áreas amarillas, proponiendo también algunas restricciones mayores a las zonificaciones verdes. Esto motivó la oposición de actores indígenas, a la cual se sumaron organizaciones ambientales nacionales como Greenpeace y Vida Silvestre, que objetaron los permisos de desmonte para la actividad silvopastoril²⁵. Frente a las impugnaciones que suscitaron las posibilidades de la actividad silvopastoril en zonificaciones que no estaban permitidas por la LNBN, el gobierno provincial conformó en 2012 una comisión integrada por asociaciones productivas, técnicos de INTA y organizaciones de la sociedad civil. Estas elaboraron una modificación al ordenamiento original que fue sancionado en la Ley N° 7.238 de 2013. De este grupo surgieron nuevos requisitos más restrictivos que habilitaban un desmonte para pasturas solo hasta 300 ha, la obligatoriedad de mantener un 50% de reserva y regulaciones para mantener una cantidad mínima (120 unidades) de árboles mayores a 10 cm de diámetro por hectárea. Este proceso de actualización de la ley provincial no respetó el requisito

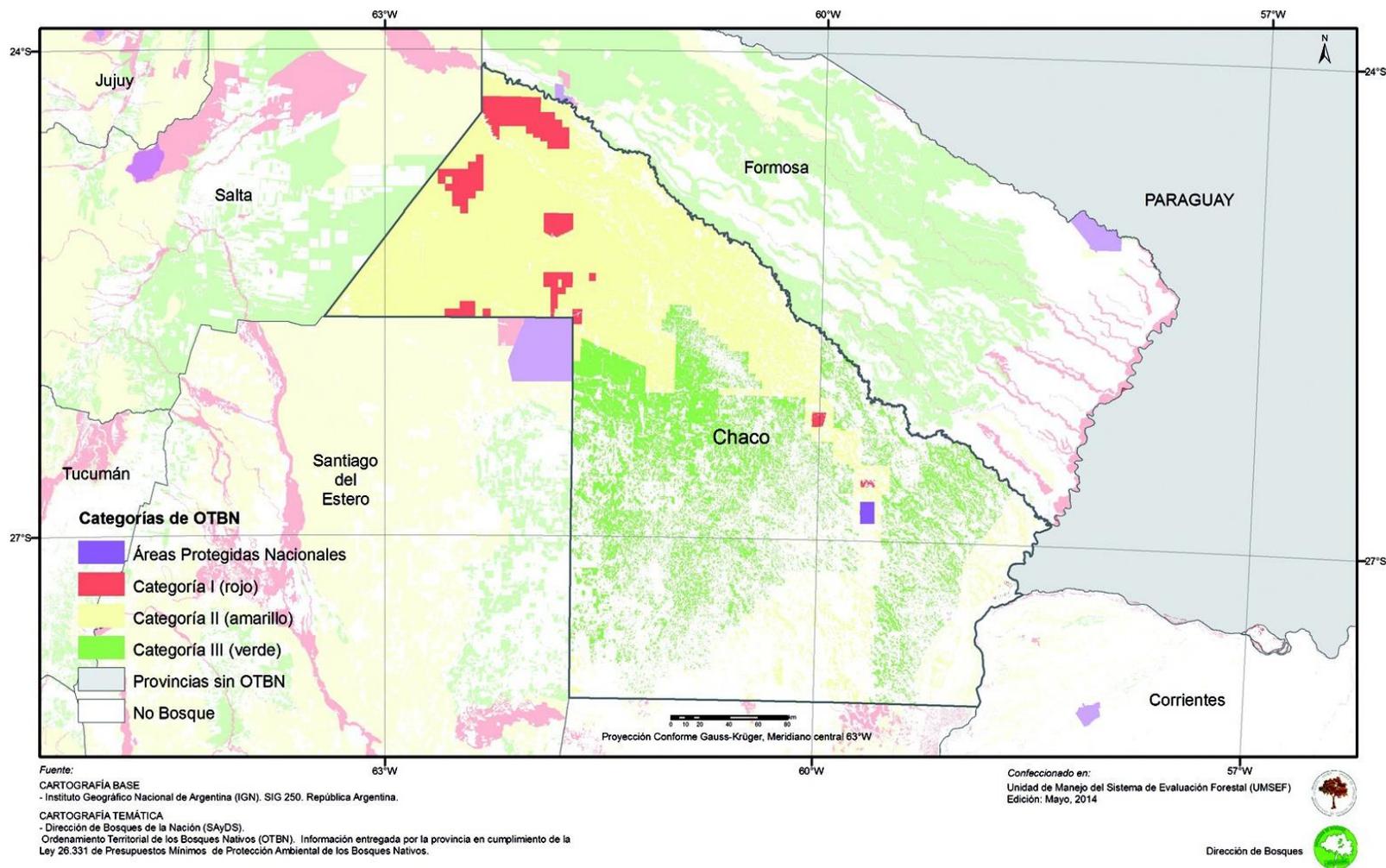
²⁴ Reglamentada por el decreto 932/10

²⁵ Mediante los decretos N° 1103/12, 742/15 y 598/16 los que no fueron derogados hasta enero de 2019.

nacional de realizar un proceso participativo amplio tanto en las formulaciones como en las actualizaciones, reduciendo la misma a una consulta que solo relevaba saberes técnicos agroforestales y no las demandas de un conjunto más amplio de actores territoriales. La modificación mantiene las posibilidades de desmonte de hasta un 20% por ciento de la superficie predial para pasturas y permite las recategorizaciones mediante la figura de “Planes de Revisión de Categorías de Conservación a Nivel Predial” que dispone la Autoridad Local de Aplicación, también reduce las superficies en categoría amarilla. En enero de 2019 mediante el Decreto N° 298/2019 se derogó el mecanismo de recategorizaciones²⁶ y se suspendió el proceso de actualización hasta que no se evaluara el aporte de distintas ONG (FARN-FVSA, 2020).

²⁶ También se realizó la revisión de los 53 permisos otorgados con las disposiciones N°1103/2012, 742/2015 y 598/2016

Mapa 7: OTBN Chaco aprobado por la Dirección de Bosques de Nación



Fuente: UMSEF, 2013

Estudios como los de García Collazo y Paruelo (2014), y Fernández Milmanda y Garay (2020) ubican a Chaco, con sus debilidades, entre los ordenamientos más consistentes con los objetivos de conservación estipulados por la LNBN de la región chaqueña. Según García Collazo y Paruelo (2014) quienes estudiaron cómo fueron incorporados y considerados los diez criterios de sostenibilidad ambiental en los OTBN, la provincia de Chaco dio cuenta de ocho de los mismos en su ordenamiento. En el mismo los autores observan que el ordenamiento especifica cómo fueron contemplados aunque consideran que no se explicita una metodología replicable y que, entre los ocho contemplados, hay algunos que fueron considerados insuficientemente. En este momento, el proceso de actualización se encuentra detenido.

Fernández Milmanda y Garay (2020) sostienen que tanto en Chaco como en Santiago del Estero se han conformado coaliciones proteccionistas que fueron capaces de incidir en el resultado del ordenamiento. Estas autoras ubican en la coalición proteccionista de Chaco a principalmente a dos actores provinciales: las comunidades indígenas y la industria maderera, que representa el 10,3% del PBI industrial de la provincia, compitiendo con los productores agrícolas por la explotación forestal. El sector maderero resulta clave para la oposición a la expansión de la agricultura y ganadería sobre los bosques. Las autoras sostienen que las asociaciones gremiales madereras se encuentran bien organizadas y tienen acceso al gobierno formal e informalmente. En el caso de las comunidades indígenas también ofrecen una explicación de su capacidad de influencia ligada al traslado de demandas a través de organizaciones intermedias como el Instituto Indígena Chaco, resaltando que han participado activamente en la discusión y diseño del OTBN. Por el contrario, según las autoras los productores agrícolas y ganaderos, que compiten por el uso del bosque con el sector forestal, lograron incidir más en la implementación, con las excepciones, que en el diseño del OTBN.

Santiago del Estero

La provincia de Santiago del Estero cuenta, al igual que Chaco, con antecedentes de regulación importantes previos a la LNBN. Desde enero 2007 la provincia cuenta con una ley provincial que otorga permisos y restricciones en territorios con bosque nativo y que se superpone con el OTBN. Los actores que promovieron un ordenamiento más permisivo fueron fundamentalmente los empresarios agropecuarios, sus organismos intermedios y profesionales agrónomos, a través del Colegio de Ingenieros Agrónomos. Por el lado de un ordenamiento más restrictivo contamos a las organizaciones campesinas, sus aliados y el sector profesional forestal a través del Colegio de Ingenieros Forestales, por lo que en esta provincia se evidenció una fuerte presencia del discurso forestal de manejo sostenible junto con el territorial campesino (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020).

El proceso de expansión de la frontera agropecuaria en esta provincia fue muy intenso, siendo la provincia con más superficie de bosque deforestada de la Argentina en las últimas décadas. Entre 2001 y 2010 la provincia perdió 1,6 Mha de bosques nativos (Aguilar et al., 2016). En las últimas décadas la provincia vivió un proceso de fuerte inversión externa por parte de grandes productores que aprovecharon la disponibilidad de tierras a bajo precio y las irregularidades en la titularidad de las tierras campesinas. En el año 2002 el 48,3% de las unidades prediales no tenían límites de propiedad regularizados y el 93% de las mismas estaban ocupadas por campesinos sin títulos. (INDEC, 2002 citado en Fernández Milmanda y Garay, 2019). Estas inversiones implicaban desmontes y desalojos violentos de los ocupantes de la tierra. Se destaca que las áreas cultivadas de soja pasaron entre 1996 y 2006 de 130.000ha a 803.380ha (Fernández Milmanda y Garay, 2020).

En 2004 el Estado nacional, a través del Congreso Nacional, ordenó la intervención federal a la provincia que encabezó Pablo Lanusse (PJ). La intervención tenía como una de sus razones principales contener el conflicto social causado por la expansión de la frontera agropecuaria, que había originado un proceso de organización y movilización de las familias campesinas. La intervención federal implementó una serie de políticas

novedosas para la provincia. Se estableció una prohibición de deforestación y se creó un comité de crisis conformado por el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE, organización conformada en 1990); productores, y organizaciones no gubernamentales. Se creó también el Observatorio de Tierras para su regularización y se organizaron espacios de negociación.

A principios de 2005 se llamó a elecciones donde se consagró a Gerardo Zamora (UCR aliado al gobierno de Kirchner) como gobernador. Iniciando 2007 la provincia aprobó la Ley de Conservación y Uso Múltiple de las Áreas Forestales (Ley N° 6.841). Esta ley contó con un importante proceso participativo durante 2006, del cual fueron parte productores, comunidades indígenas y campesinas. La ley divide al territorio provincial en cinco áreas restrictivas para la actividad productiva (ya sea por ser áreas protegidas o por su falta de aptitud) y en seis áreas productivas, que actualmente se superponen en sus restricciones y permisos con la adecuación a la LNBN. En diciembre de 2008, antes que se reglamente la LNBN, el gobierno promulgó²⁷ el OTBN donde en su artículo 3° estableció que la posibilidad de “solicitar la re-categorización [...] mediante la presentación del plan productivo predial correspondiente en los términos de Ley provincial N° 6.841”, es decir, la ley anterior al OTBN. La provincia sancionó luego, en marzo de 2009, la Ley N°6.942 con el mapa de zonificaciones de bosques requerido por la LNBN manteniendo la posibilidad de solicitar recategorizaciones basados en la ley anterior.

El caso de Santiago del Estero muestra una oposición de intereses entre grandes productores y la emergencia de una coalición proteccionista en la cual es particularmente fuerte el movimiento campesino. Esto resultó en un OTBN que, al menos en sus zonificaciones de bosques nativos, es marcadamente más proteccionista que el de las otras tres provincias analizadas, alcanzando un 87% de bosques nativos en las categorías amarilla y roja. En el proceso participativo intervinieron 140 organizaciones a través de

²⁷ Mediante el Decreto N° 1.830/08

10 talleres y una audiencia pública (Jara, 2014). Las organizaciones campesinas participaron activamente y denunciaron la débil implementación de la ley anterior (Fernández Milmanda y Garay, 2019). La estrategia del MOCASE fue la de problematizar la protección de los bosques con las conflictividades existentes en torno a la propiedad de la tierra, una estrategia similar a la de los sectores campesinos e indígenas de las otras provincias.

Las divisiones de la Ley Provincial de Conservación y Uso Múltiple de áreas Forestales sirvieron de base para el OTBN, lo que implica que los criterios que se “arrastraron” no son los mismos que estableció la LNBN. El ordenamiento zonificó en “puntos rojos” las tierras ocupadas por comunidades indígenas y campesinas, y también se crearon zonas de amortiguamiento para las mismas. La categoría amarilla tiene en la provincia —en forma análoga a los dos verdes formoseños que veremos en el siguiente capítulo— dos subcategorías, una más restrictiva y una más permisiva donde se encuentran los “puntos verdes” que permiten el desmonte para forrajes, lo cual está en contradicción con la ley nacional. Estos puntos verdes habilitan para desmonte al 5% de las tierras forestales provinciales en concordancia con el antecedente de la ley provincial. Para las zonas verdes se exige conservar entre un 30 y un 40% como macizo forestal y para las amarillas se permite entre un 20% de desmonte para pasturas (forraje), un uso del suelo de hasta un 40% para manejo de ganadería silvopastoril y el resto para protección y manejo de bosque (García Collazo et al., 2013). Estas flexibilizaciones del amarillo, permitiendo actividades que no están previstas en la ley nacional diluye la visión general que a primera vista se tiene de un ordenamiento que otorga un 87% de sus zonificaciones a las dos categorías más restrictivas y solo un 13% por ciento a la categoría que permite el cambio de uso del suelo.

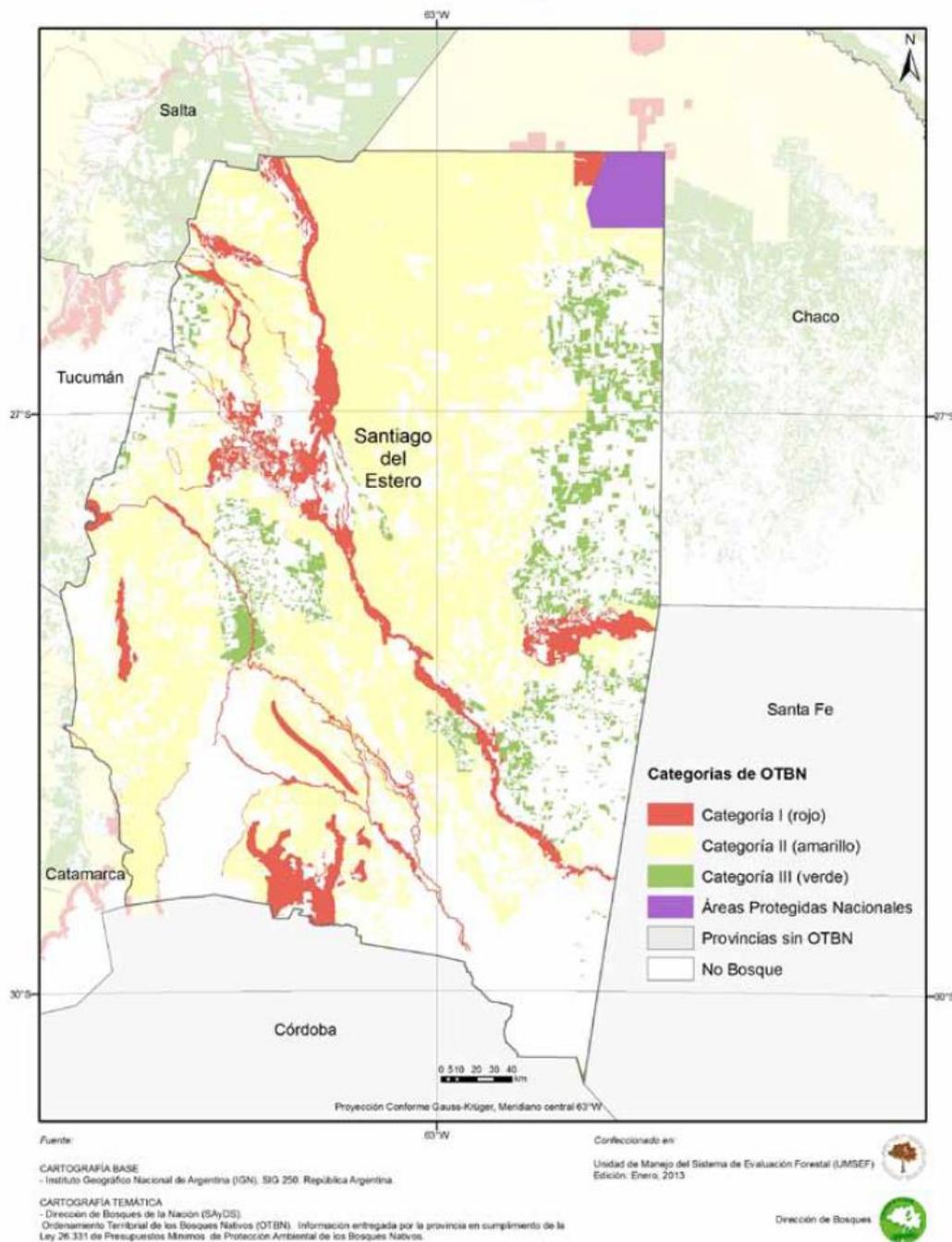
Según García Collazo y Paruelo (2014) el número de criterios de sostenibilidad ambiental contemplados en el ordenamiento es de los más bajos de la región, se ubica entre 3 y 6, dependiendo de las especificaciones de la que algunos carecen.

Desde la sanción del OTBN la Dirección de Bosques de la provincia ha quedado a cargo de funcionarios afines a los movimientos campesinos, se

han dado mayores lugares que en otras provincias a la participación de campesinos e indígenas para la política de bosques y se ha privilegiado la financiación de planes de manejo de pequeños productores y agrupados (comunidades) luego de la resolución del COFEMA de 2014 que habilitó esta modalidad.

Las multas por deforestación ilegal en Santiago son hasta catorce veces más altas que en la provincia de Salta (Fernández Milmanda y Garay, 2020) y hasta el 2019 se confeccionaron alrededor de 300 multas (entrevista propia al Director de Bosques de la provincia de Santiago del Estero). Desde la aprobación del OTBN hasta 2016 los desmontes ilegales han sido de 470.704 hectáreas (Lende, 2018) siendo la provincia más afectada por esta práctica y, al igual que Formosa, cuenta con importantes zonas boscosas sin categorizar (REDAF, 2017). En la actualización de diciembre de 2015 (decreto N° 3.133) la provincia incorporó corredores biológicos, con mayor coherencia limítrofe con la provincia de Santa Fe y menor con Córdoba. En esta actualización el 96% de los bosques zonificados quedaron en las primeras dos categorías, restando un 4% para el verde y se hizo una diferenciación de áreas con bosques a restaurar por pérdida de cobertura. Santiago del Estero, a través de 15 talleres participativos, se cuenta como la primera provincia en implementar la actualización del OTBN.

Mapa 8: OTBN (2009) Santiago del Estero



Fuente: UMSEF, 2013

El caso de Santiago del Estero de formulación del OTBN está condicionado por una historia previa de alta conflictividad, que se encauzó en una ley provincial producto de la intervención federal. Esta sirve de base para el OTBN, por ello el proceso participativo para adecuar la LNBN fue más

acotado, pero goza de legitimidad (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020). Actualmente, la provincia de Santiago del Estero tiene dos leyes superpuestas que regulan el uso de la tierra, la Ley Provincial de Conservación y Uso Múltiple de áreas Forestales de Santiago del Estero N° 6.841/06 y la Ley N° 6.942 con OTBN requerido por la LNBN. Esta doble regulación presenta confusiones acerca de la legalidad y las actividades habilitadas. En esta situación de coexistencia y superposición de leyes los interesados elijen según su conveniencia como presentar los pedidos de cambio de uso del suelo. El resultado de las zonificaciones es bastante proteccionista a simple vista, pero las excepciones a la LNBN rebajan el piso de protección. Se evidencia una mayor participación del sector campesino en el diseño del OTBN y su aplicación respecto a las otras provincias. La influencia de los grandes productores agropecuarios, en gran parte externos a la provincia, ha sido contrarrestada por la fuerza de la organización campesina, con el apoyo de los profesionales forestales. Sin embargo, la debilidad, como en el resto de las provincias, se encuentra en su ejecución y las excepciones que han logrado los actores productivistas (Fernández Milmanda y Garay, 2020).

Una región en disputa

Conocimiento y ordenamientos

Gautreau, Langbehn y Rouso (2014) han analizado la calidad y cantidad de información que los actores movilizaron durante los procesos de ordenamiento y proveen una explicación adicional y complementaria al proceso de negociación y confrontación entre coaliciones de actores. Sostienen que el hecho de que en los procesos se movilizó información pobre en calidad y cantidad podría indicar una incapacidad del aparato estatal para dar espacio a una discusión pública de fondo sobre la dimensión ecológica de los ordenamientos. Los autores sostienen que la falta de análisis ecológicos específicos en los OTBN refleja la debilidad de las capacidades técnicas de los organismos competentes nacionales y locales, lo que responde a un escaso poder de regulación efectivo y que ello habilitó una interpretación laxa

de los criterios. Para estos autores, la heterogeneidad de los OTBN resultantes responde no solo a la interacción de actores, sino también a la escasa capacidad del Estado, en sus distintos niveles, para proveer información consistente que sirva de parámetro. En tanto los OTBN son producto de negociaciones no solo a nivel local sino también entre el Estado federal y las provincias en el momento de la acreditación, la ausencia de información pública de calidad ha jugado un rol clave en aquellos casos donde los OTBN rebajaron los presupuestos mínimos de la LNBN.

Esta debilidad en las capacidades técnicas estatales evidenciada en la ausencia de información necesaria para la formulación de los OTBN también debe considerarse en el caso formoseño. Como veremos, esta vacancia habilitó una alianza tecnocrática del gobierno provincial con un saber experto opaco, que no dio cuenta de información pública disponible para todos los actores interesados, sino que sirvió al proceso legitimando la postura oficial.

Actores coalicionados y ordenamientos

Los procesos de formulación de los OTBN chaqueños no se limitaron a aplicar los criterios de la LNBN, sino que reactualizaron conflictividades previas (Schmidt, 2015; Schmidt y Langbehn 2016). Langbehn (2016) lo nombra como una discontinuidad discursiva entre las arenas provinciales y nacionales.

En todos los casos se cuentan mecanismos para vulnerar la LNBN: recategorizaciones²⁸ a nivel predial en Salta y en Chaco y los “puntos verdes” en amarillo y la superposición de leyes en Santiago del Estero. Sin embargo, como señala Gutiérrez (2017), el diseño de los OTBN no satisfizo a los actores

²⁸ El uso de la figura de recategorizaciones motivó la resolución 236/2012 de COFEMA que establece las premisas bajo las cuales se puede habilitar excepcionalmente la revisión de los OTBN, que nunca deben ser sistemáticas y siempre bajo el concepto de no regresividad: “*Las recategorizaciones prediales son posibles en los casos en que se justifique una revisión ya que la escala para los OTBN (1:250.000) no permite utilizarse directamente a nivel predial*” (FARN-FVSA, 2020: 43) Las mismas deben respetar las pautas de excepcionalidad, reproducibilidad, consistencia, localización geográfica, visión de paisaje, mejor resolución, mejor información, incorporación al OTBN, riesgo ambiental, planes en ejecución, responsabilidad. En 2018 la Dirección Nacional de Bosques solicitó al COFEMA ampliar las pautas respecto a algunas cuestiones como la progresividad, interfaz urbano-rural, etc.

productivistas, especialmente en aquellos casos donde comunidades indígenas, campesinas, organizaciones ambientalistas, con el apoyo de ciertos actores estatales, pudieron incidir en el resultado.

Respecto a la participación social vale recordar que, si bien la LNBN determina su obligatoriedad en distintos momentos, no dispone su carácter vinculante ni el modo de su instrumentación, lo que queda sujeto a la determinación de los gobiernos provinciales.

Como propone Gutiérrez (2017) en su análisis de los casos de Tierra del Fuego, Córdoba y Salta, la discusión pública y el diseño de los OTBN, con sus particularidades, se estructuró, también en Chaco y Santiago del Estero en torno a dos coaliciones Estado-sociedad, la *productivista* y la *proteccionista*. En la definición del autor:

“[...] 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.” (Gutiérrez, 2017: 285)

De manera distinta, Fernández Milmanda y Garay (2019, 2020) confían al gobernador un rol de *árbitro* regulador de las presiones de los actores sociales. Pero, aunque en el caso de las autoras se confiera a la cabeza del ejecutivo provincial un papel determinante en la política ambiental forestal provincial, este enfoque comparte con el de Gutiérrez el supuesto de las coaliciones en disputa por el recurso ambiental forestal territorial como el eje que estructura la regulación y la negociación.²⁹ En los próximos capítulos

²⁹ Fernández Milmanda y Garay (2019) también difieren al ubicar al sector productivo maderero como parte de la coalición proteccionista en el caso de la provincia de Chaco.

analizaremos el caso de Formosa como un caso provincial de diseño de OTBN que escapa al enfoque de coaliciones sociedad-Estado confrontadas.

Capítulo 4: El Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Formosa ¿Cómo se llegó al 75% verde?

El objetivo de este capítulo es comprender cómo se llegó a un OTBN que zonifica casi el 75% de los bosques nativos en la categoría más baja de la LNBN, lo cual, a simple vista, es la característica más llamativa del caso formoseño. Con este objetivo abordaremos el proceso de adecuación de Formosa a la LNBN a través de la formulación de su OTBN, lo que ocurrió en el marco de un proceso de ordenamiento territorial del gobierno provincial que, como veremos, subsume la política de bosques a un proyecto productivo de desarrollo.

Este ordenamiento provincial se plasmó en la Ley Provincial N° 1.552 “Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For)”³⁰ que excede en sus objetivos la adecuación a la LNBN consistiendo en un ordenamiento de todos los ambientes rurales del territorio provincial y no solo de sus bosques nativos. El POT-For incorpora a su cuerpo normativo la zonificación de los bosques nativos requerida por la LNBN por lo que para analizar la formulación del OTBN debemos comprender el proceso (superpuesto) de formulación de la ley provincial dentro del cual se inserta. En este sentido, como veremos, para el POT-For la zonificación de los bosques nativos con las categorías de la LNBN es un criterio de clasificación territorial articulado y subsumido a otros propios del programa provincial. Entre estos criterios contamos una zonificación provincial basada en un proyecto de Corredores para el Gran Chaco Argentino, desarrollado por la Administración de Parques Nacionales.

Como sostiene Lindblom (1959) una política no es una decisión inédita, forma parte de una historia de decisiones, y corresponde al análisis de políticas públicas inscribir la decisión estatal en esa historización. En este capítulo, con el objetivo de comprender la formulación del OTBN formoseño reconstruiremos el proceso en sentido amplio, lo que contextualizará la

³⁰ Sancionado en junio de 2010.

adecuación en el marco de la política de ordenamiento provincial. Esta reconstrucción constará de una narración cronológica de las instancias significativas del proceso, las cuales se ven plasmadas en una línea de tiempo en los gráficos Gráfico 5 y Gráfico 6.

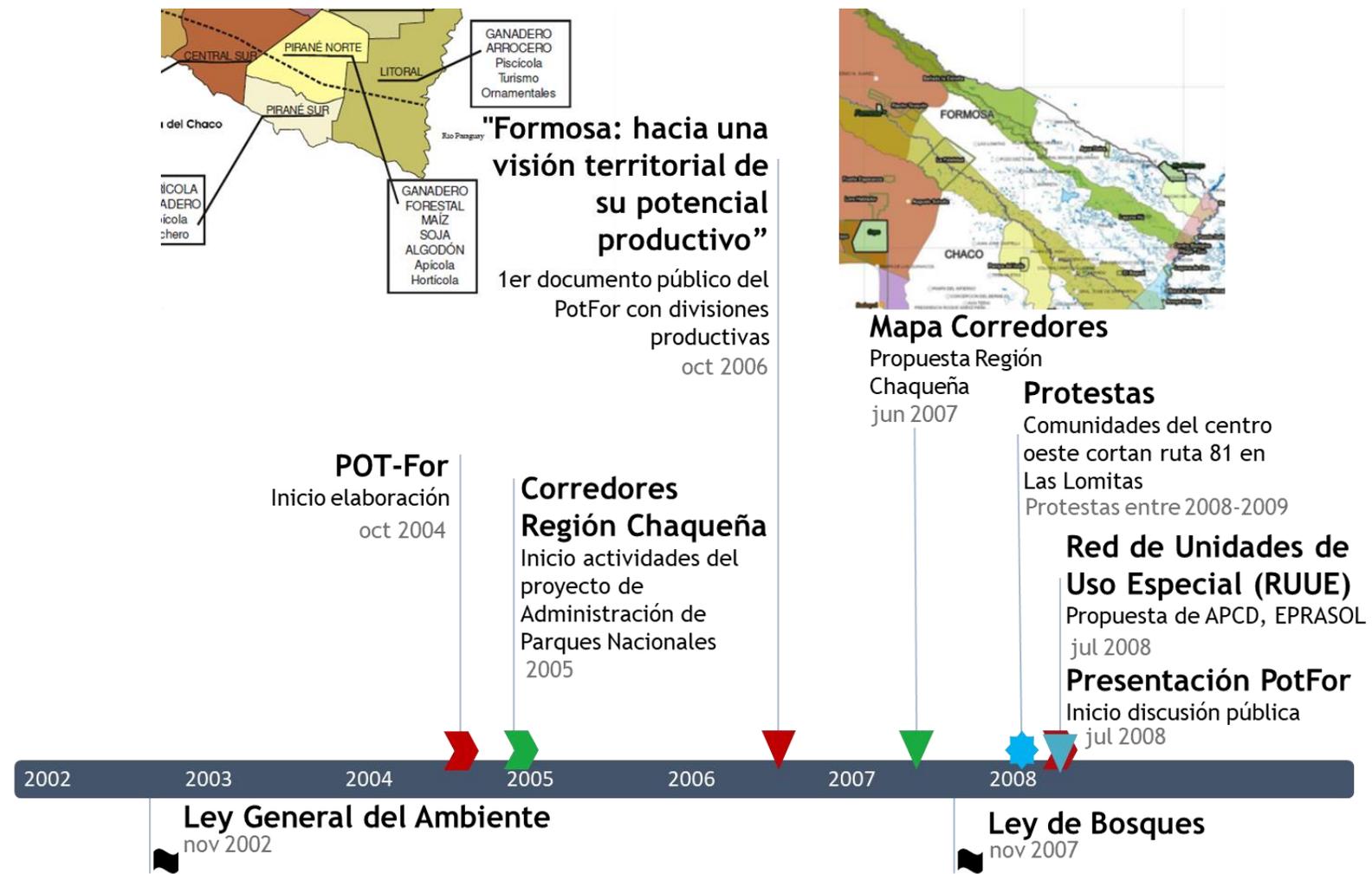
Para esta reconstrucción resultó importante la tesis de Hernández Soriano (2013) quién abordó la cuestión del manejo ambiental en la comunidad Sumayén-Yacaré, en el departamento de Bermejo, durante el periodo 2010-2011, y analizó el impacto de iniciativas de desarrollo de orientación ambiental. Su trabajo nos resultó relevante porque para contextualizar su caso de estudio mostró la articulación entre el Proyecto de Corredores del Gran Chaco como antecedente inmediato del POT-For y con la implementación de la Ley de Bosques en la provincia.

Primero presentaremos el proyecto de corredores chaqueños de Parques Nacionales, como un proceso específico acotado entre 2005 y 2007. En segundo lugar, narraremos el inicio del diseño del POT-For en 2004 y sus características principales. Luego recorreremos distintos momentos posteriores a la sanción de la LNBN en 2007, que es cuando el gobierno provincial hizo pública su propuesta de ordenamiento provincial y tiene lugar la elaboración del OTBN requerido por la LNBN en simultáneo con la formulación del POT-For. Una vez que el gobierno local hizo público el proyecto del POT-For, con su propuesta de OTBN, se registraron distintos momentos de participación social, propositivos y también confrontativos, especialmente por parte de actores del sector indígena del centro oeste provincial, de lo cual daremos cuenta en nuestra reconstrucción. Presentaremos a posteriori tres propuestas sucesivas del mapa de zonificaciones para el OTBN elaboradas por gobierno provincial y su incidencia en el diseño del POT-For, lo que nos resultará fundamental para comprender los criterios utilizados para la zonificación de los bosques. Luego daremos cuenta de las Audiencias Públicas de fines de 2009 y comienzos de 2010 donde el gobierno recepcionó las demandas de actores locales respecto al POT-For en general, y el OTBN en particular. Por último en nuestra cronología, abordaremos la instancia de debate legislativo y sanción del POT-

For en 2010, y la acreditación del OTBN por la Dirección Nacional de Bosques en 2011. Esta narración que recorrerá las distintas etapas significativas del proceso nos permitirá finalmente comprender el diseño del OTBN local.

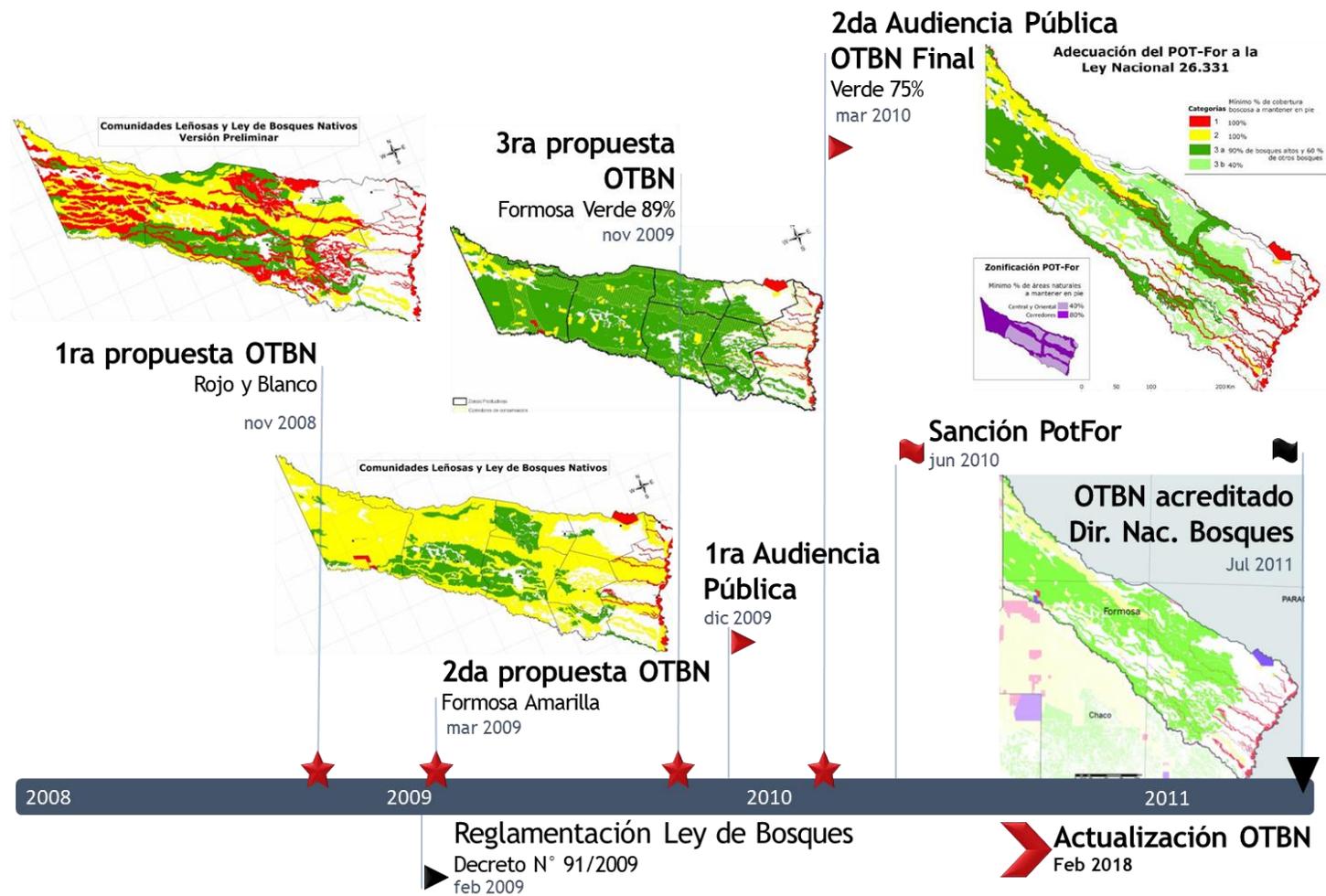
En las últimas secciones del capítulo se dará cuenta del diseño del OTBN resultante, se harán consideraciones respecto a su instrumentación local en el marco del POT-For, de los efectos del diseño y de la actualización provincial de 2018.

Gráfico 5: Documentos, proyectos y movilizaciones previos a la formulación del OTBN de Formosa (2002-julio 2008)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 6: Proceso de formulación y acreditación del OTBN de Formosa (agosto 2008-julio 2011)



Fuente: Elaboración propia

El Proyecto de Corredores de Conservación en el Gran Chaco Argentino de Parques Nacionales

El diseño final del POT-For incorporará como un instrumento de política, a considerar para la implementación del OTBN, la zonificación territorial de corredores de conservación. Estos corredores fueron elaborados en colaboración entre la Administración de Parques Nacionales (en adelante APN) y el gobierno provincial.

El proyecto de corredores se originó en 1996 en el marco de la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, donde se acordó un Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano entre Argentina, Bolivia y Paraguay. Los corredores conectan ecosistemas de distintas provincias para dar respuesta a la fragmentación, el deterioro ambiental y al bajo nivel de protección de la biodiversidad que se constataba. La propuesta aborda la pérdida de diversidad *ambiental*, aunque considera cuestiones referidas a la diversidad *social* de la región chaqueña en su justificación:

El modelo de agricultura capital-intensiva que se instala difícilmente beneficia a las poblaciones rurales e indígenas de la región; en general las desplaza y excluye y la expansión agrícola desordenada (**sic**) amenaza una gran riqueza socio-cultural vinculada al conocimiento y uso de la naturaleza (comunidades de distintos pueblos indígenas, campesinos criollos, colonias agrícolas y estancias ganaderas). (APN, 2007, p. 8)

En 1999 la APN impulsó la creación de corredores de conservación conjuntos para el chaco argentino pero la iniciativa no prosperó por falta de apoyo de los gobiernos provinciales. En 2004 se retomó la propuesta, esta vez para la región del Gran Chaco Americano, con la participación de los países vecinos de Bolivia y Paraguay. En este momento se hizo hincapié en la llanura de inundación entre el Bermejo y Pilcomayo, en la cual está ubicada la provincia de Formosa, y que conecta las selvas húmedas tropicales al este y las Yungas al Oeste, pero tampoco prosperó. Es recién en 2005, que, gracias a una donación de la Embajada del Gran Bretaña, se financió el proyecto *Diseño de*

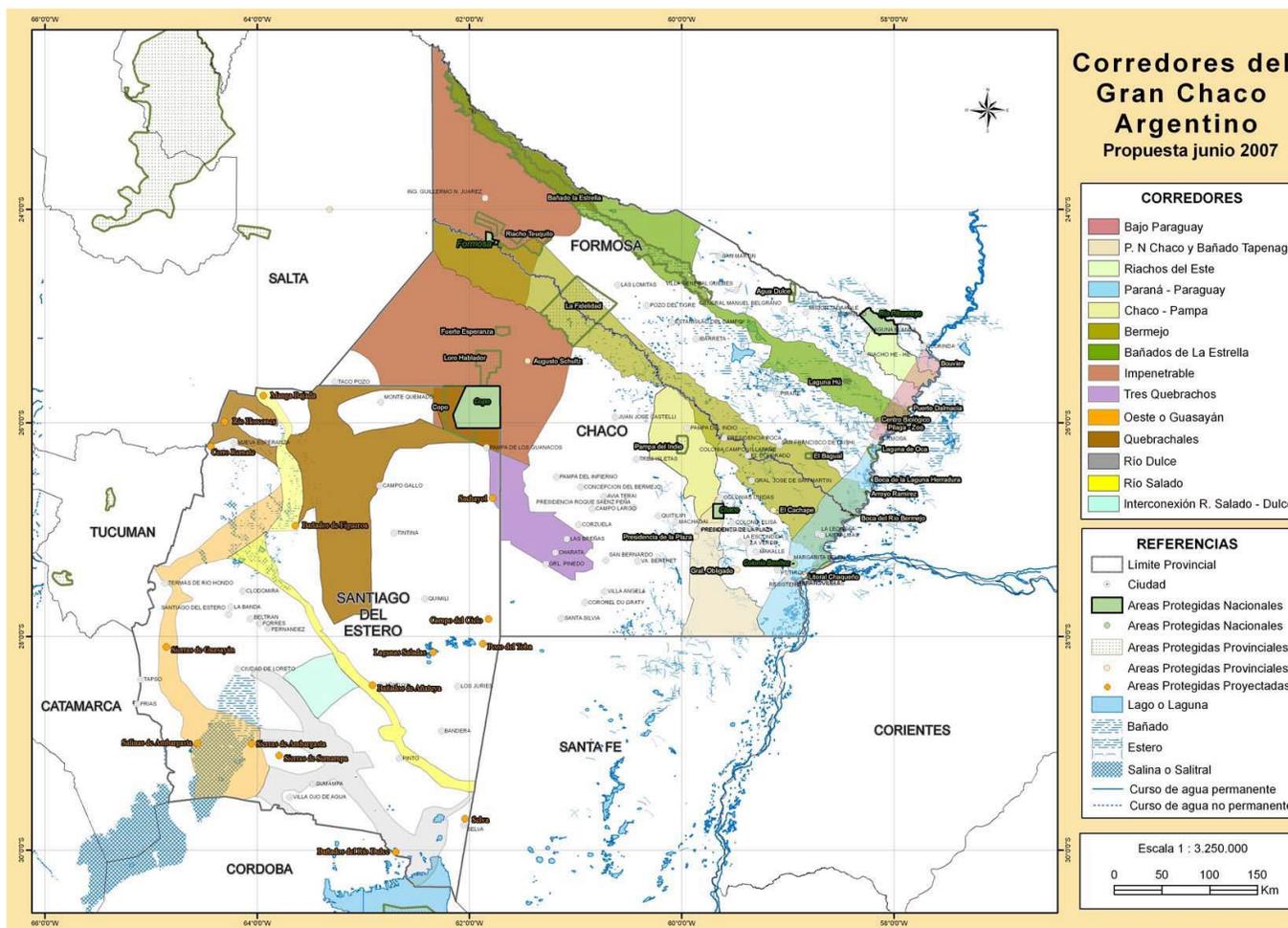
una Estrategia Regional de Corredores de Conservación en el Gran Chaco Argentino, cuya primera etapa finalizó en junio del 2007 y la segunda en marzo de 2008. Este proyecto se focalizó en la región chaqueña argentina y participaron las provincias de Formosa, Chaco y Santiago del Estero (ver Mapa 9).

El objetivo fue promover una estrategia común de gobernabilidad ambiental entre las distintas provincias y organismos públicos involucrados en la gestión del área. Se buscó generar instancias de coordinación de manera que oriente futuros ordenamientos territoriales sostenibles para los recursos naturales. El proyecto de Corredores del Gran Chaco identificó las prioridades en la provincia de Formosa con la inclusión del Bañado La Estrella, Riachos del Este, Bermejo, del Bajo Paraguay y Paraná-Paraguay, y otras áreas prioritarias de conservación³¹ (ver Mapa 10).

Como veremos, los corredores en territorio formoseño serán incorporados, con algunas modificaciones, en el POT-For, otorgando mayores niveles de protección a los ambientes naturales ubicados dentro de ellos.

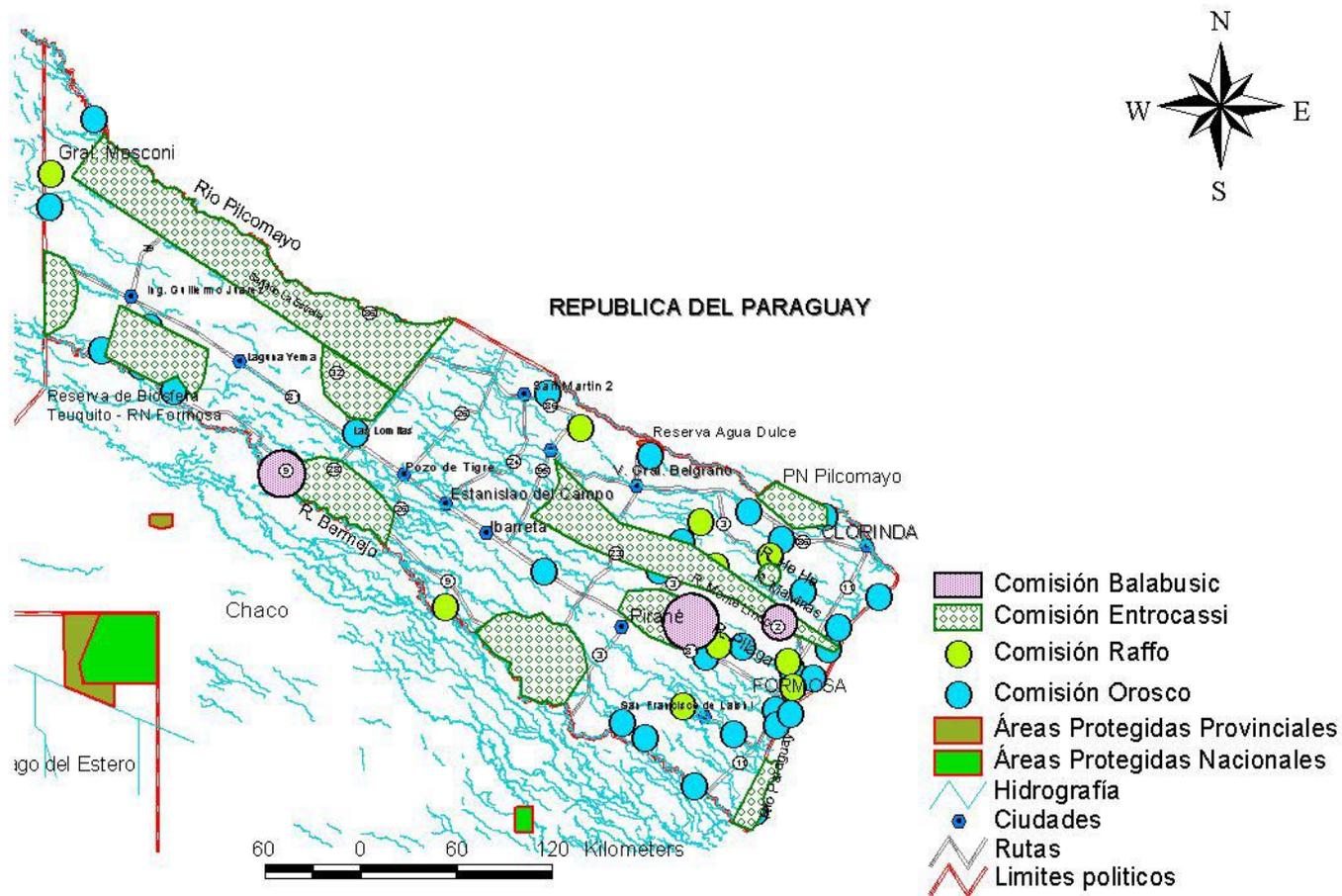
³¹ Derrame del Pilcomayo y el bañado La Estrella (noroeste de la Provincia); Bosques del impenetrable (suroeste de la Provincia, zona lindante con la provincia de Salta, el río Bermejo y la RN 81); Pastizales naturales de los ríos Teuquito y Bermejo (centro sur de la Provincia, zona comprendida entre los mencionados ríos y las rutas 9, 28 y 26); Zona comprendida entre el río Bermejo, el arroyo Salado, la ruta 3 y la 95 (SE de la Provincia); Pirané (centro-este de la Provincia); Riacho Monte Lindo y riachos Del Este (centro-este de la provincia) y Sur del río Paraguay (SE de la Provincia).

Mapa 9: Corredores de Conservación en el Gran Chaco Argentino.



Fuente: Administración de Parques Nacionales, 2007, pág. 19

Mapa 10: Áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad en Formosa incorporadas al diseño de los Corredores



Fuente: Administración de Parques Nacionales, 2007, pág. 20

El Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For)

La provincia de Formosa tiene indicadores sociales que se encuentran entre los más desfavorables del país.³² Las diferencias de desarrollo entre el este y el oeste formoseño son notorias, al este se encuentran las actividades más pujantes, principalmente agropecuarias, y también producciones familiares algodonerías, de importancia histórica y cultural. Al oeste el desarrollo económico es menor, cuenta con explotaciones hidrocarburíferas, y también es el territorio con mayor presencia de comunidades indígenas de la provincia.

En este contexto social y económico provincial, y en el marco del proceso de avance de la frontera agropecuaria en la región chaqueña, en octubre de 2004 el gobierno de la provincia de Formosa inició la elaboración de su Programa de Ordenamiento Territorial.³³ El POT-For resulta fundamental para nuestro caso de estudio, porque es dentro de este Programa, una vez sancionada la LNBN, que se incorpora a su cuerpo normativo el OTBN y las zonificaciones de corredores que vimos.

El gobierno de Formosa encargó la elaboración del POT-For a un equipo consultor liderado por el Ing. Agr. Jorge Adámoli, formado profesionalmente con Jorge Morello, considerado por la comunidad académica como el más importante ecólogo especializado en la región chaqueña. Este equipo completó su nómina con el Lic. Rubén Ginzburg y el Lic. Sebastián Torrella. La elaboración se instrumentó políticamente a través del Ministerio de la

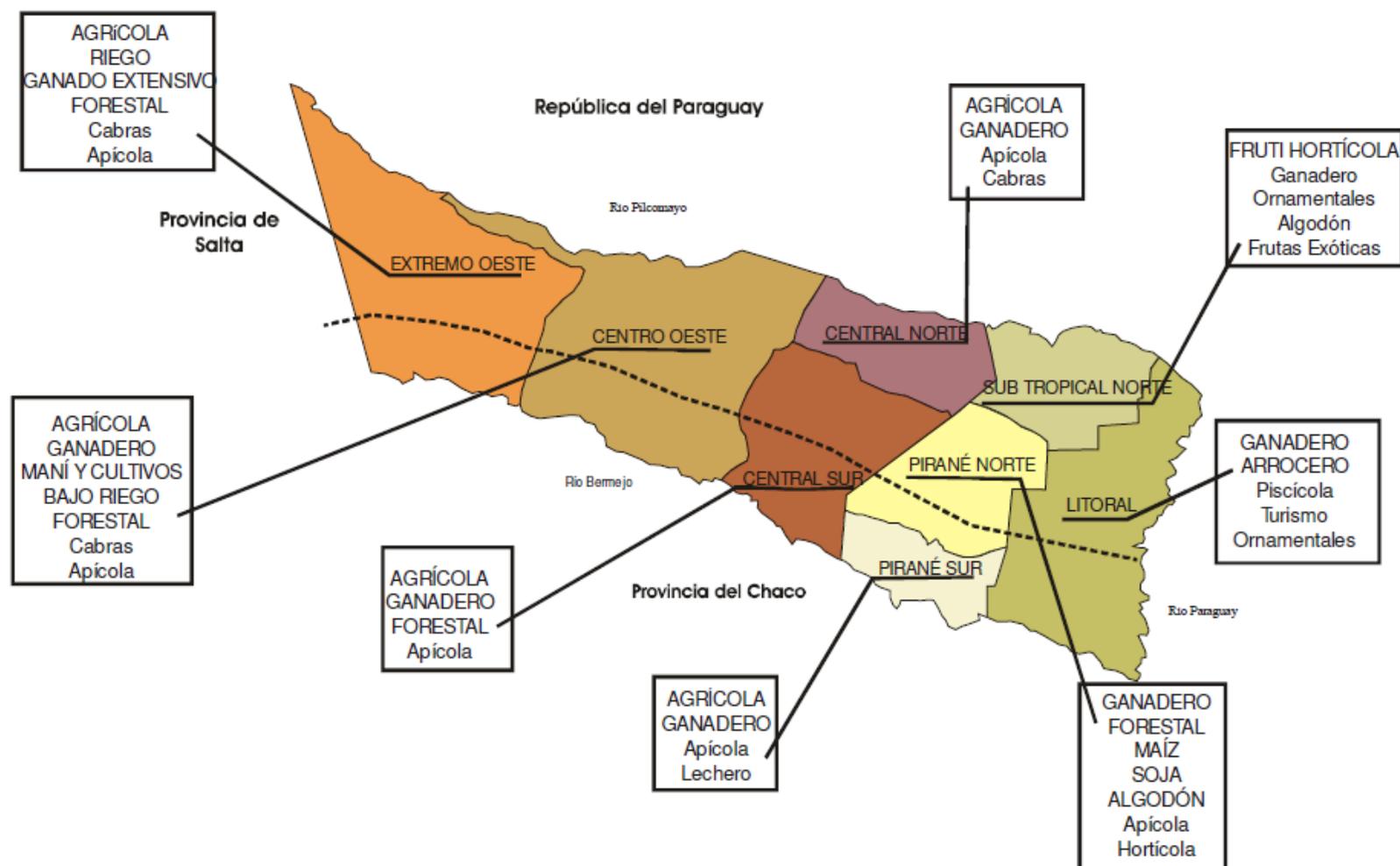
³² “[...]según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, es una provincia con poco más de 530.000 habitantes y una densidad de 7,4 hab/km². Su población está desigualmente distribuida descendiendo de Este a Oeste, desde el Río Paraguay hacia los departamentos limítrofes con la provincia de Salta. [...] Es en el mismo gradiente (Este-Oeste) en el que se agudizan los indicadores sociales, ubicándose en el Oeste las situaciones más críticas. En su conjunto, Formosa registró un analfabetismo del 4.1% y un hacinamiento muy alto: el 44,5% viven en hogares de dos o más personas por cuarto. El empleo público es muy elevado: el Estado es el mayor empleador de la provincia. Según datos del PET 2011 la estructura productiva provincial tiene un predominio del sector terciario (57% del PBG por la fuerte presencia del empleo público), seguido por el sector primario (28% del PBG) y una escasa presencia del sector secundario (14%) vinculado a la actividad forestal.” (Schweitzer y Petrocelli, 2014: 97)

³³ La Ley General del Ambiente (Nº 25.675) de 2002 incorpora como instrumentos de política y gestión ambiental la realización de un ordenamiento ambiental del territorio.

Producción y Ambiente, primero a cargo de Luis Basterra y luego de Raúl Quintana, y de la Dirección de Recursos Naturales, entonces a cargo de Julio Soupet. Con la incorporación del equipo consultor al diseño del ordenamiento se estableció una vinculación fuerte entre la decisión política y el saber experto.

Según entrevistas con funcionarios provinciales la motivación principal era dar respuesta a la dinámica de avance de la frontera agropecuaria que se estaba viviendo en la provincia y promover el desarrollo de la zona central formoseña. Con estos objetivos el gobierno elaboró en octubre de 2004 un *Documento Base* y en octubre de 2006 publicó junto con el Ministerio de Economía de la Nación el informe *Formosa: hacia una visión territorial de su potencial productivo*, donde se van delineando los criterios del POT-For. Entre 2006 y 2008 el Gobierno de Formosa también elaboró el Plan Estratégico “Formosa 2015” que proyecta diversos escenarios de expansión ganadera, agrícola y forestal. El POT-For hará referencia constante a este documento al incorporar sus proyecciones de expansión de la actividad agropecuaria como objetivos. (Adámoli, Torrella, y Ginzburg, 2009a). En el Plan Formosa 2015 el gobierno confeccionó una división de la provincia en Regiones Productivas, con atención a las características de los suelos y su régimen pluviométrico. Esta división productiva es adoptada en la versión final del POT-For y da cuenta de la impronta que tendrá el mismo, donde serán los criterios productivos los que prevalecerán.

Mapa 11: Zonas Productivas. Perfil productivo de la provincia de Formosa.



Fuente: Adámoli, Torrella y Ginzburg (2009a)

En febrero de 2008 el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación publicó el *Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario*. Este Plan es una política de ordenamiento territorial nacional elaborada en colaboración con las provincias. Para el mismo la provincia de Formosa elaboró un informe prospectivo con el diseño de su *Modelo Deseado del Territorio*. En este modelo deseado se confeccionó un escenario territorial para planificar inversiones de infraestructura teniendo en cuenta las potencialidades productivas, lo que será luego incorporado el POT-For, con el objetivo de proyectar un desarrollo productivo en Formosa. De esta caracterización productiva de la provincia surge la división en tres grandes áreas fisiográficas: Este, Centro y Oeste delimitadas por razones climáticas, hidrográficas, y de infraestructura:

Al Este son posibles la explotación forestal, la actividad ganadera básicamente sobre pastizales naturales y la agricultura que queda restringida a las áreas altas, con tierras no inundables. Al Oeste, en cambio, los bosques de maderas duras permiten la explotación forestal, acompañada de una ganadería más rústica, de animales adaptados a una vegetación xerófila. Entre ambos se encuentra la región del Centro, que constituye una transición entre las condiciones naturales y las actividades económicas practicadas en el Este hacia las factibles de realizar en el Oeste. (Adámoli, 2009:14)

Se desprende de esta caracterización, y de las entrevistas realizadas, la importancia de la región Centro (departamento Patiño especialmente) por su potencialidad de desarrollo productivo especialmente en actividades agrícolas y ganaderas, y para el Oeste, en el chaco seco, para la actividad maderera y la ganadería extensiva de monte. Esto ocurre en el contexto del boom de la producción de granos a nivel nacional donde el desplazamiento de la ganadería pampeana posicionó a Formosa como un territorio receptor de la actividad ganadera, con disponibilidad de tierras a valores económicos ventajosos.

En julio de 2008, luego de la sanción de la Ley de Bosques y previo a su reglamentación, el gobierno tomó la decisión de avanzar en la sanción de un programa de ordenamiento provincial para todos sus ambientes rurales que incorpore la zonificación de bosques requerida por la LNBN. El gobierno hizo público para la sociedad formoseña la propuesta que se venía elaborando del POT-For y decidió incorporar a este proceso el diseño del OTBN.

En este momento se registraron una serie de críticas y propuestas por parte de actores del sector indígena de Formosa, especialmente del centro oeste provincial donde se encuentra la mayoría de la población indígena, sus organizaciones y actores aliados. Desde las comunidades indígenas participaron en el proceso de discusión del POT-For, y su adecuación a la Ley de Bosques, a través de sus organizaciones intermedias, entre las cuales contamos principalmente a:

- *Comunidades Wichí del Centro Oeste de Formosa* con participación de las comunidades Laka Wichí, Pantalla, Colonia Muñiz, Lote 42, Lote 47, Lote 27, Tres Pozos, Tich´a, Wichí Lawet, Cacique Yemú, y El Simbolar.
- *InterWichí*, con participación de ocho comunidades comprendidas entre Pozo del Tigre, Las Lomitas, J.G. Bazán, Pozo del Mortero, y Laguna Yema.
- *Consejo Indígena del Oeste* (Comprende a las comunidades de la zona de Ingeniero Juárez).

Las comunidades indígenas del centro oeste provincial se dieron a sí mismas instancias de reflexión acerca de la Ley de Bosques sancionada y las implicancias para sus territorios. En las mismas consideraron que:

Los colores (categorías) de la Ley de Bosques no corresponden a nuestro pensamiento, es el pensamiento del blanco, queremos que respeten nuestra palabra, nuestro pensamiento, nuestra tierra. (Interwichi, 2008a)

Los colores rojo, amarillo y verde (categorías) no son de los Wichí, parece que no entramos, lo Wichí tenemos otro pensamiento. La idea

de los siwelé (hombre blanco) es muy distinta. (Palabras de Francisco López, dirigente Wichí en Interwichi, 2008b)

La Organización InterWichí (2008a), en este sentido, trabajó sobre lo que ellos entendían como criterios de valorización para la conservación del bosque resaltando aspectos espirituales, históricos, culturales, medicinales, entre otros.

Además de las comunidades indígenas organizadas del centro oeste formoseño se encuentran actores aliados a ellas, entre los cuales está la Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo (APCD), organización a través de la cual se articulará gran parte de las demandas indígenas al POT-For.

APCD es una organización de la sociedad civil que tiene asiento en la ciudad de Las Lomitas (Departamento Patiño) e inició sus actividades en 1986. Esta organización trabaja en promoción social con las comunidades indígenas de la provincia, principalmente del pueblo Wichí, y desde hace unos años también en un proceso de visibilización de comunidades de la etnia Nivaclé. Su área de influencia es el centro oeste de la provincia, con mayor presencia en los departamentos Patiño y Bermejo (y articulaciones en Matacos y Ramón Lista al oeste). Esta organización fue una de las principales voces críticas al proyecto del gobierno provincial, liderando y modulando en las distintas etapas de discusión del ordenamiento intereses de las comunidades indígenas, y también campesinas, del oeste formoseño.

A mediados de 2008, en el marco de la discusión pública del POT-For, las organizaciones locales APCD y el Equipo para la Promoción y el Acompañamiento Solidario (EPRASOL) presentaron una propuesta con consideraciones ambientales y sociales para el centro oeste de la provincia. Para elaborar esta propuesta APCD incorporó a su equipo de trabajo cuatro profesionales con perfil técnico, formación en ingeniería forestal, agronómica, y de comunicación. La alianza con el equipo de EPRASOL permitió confeccionar una estrategia sólida desde el punto de vista del conocimiento experto. La propuesta contó con la utilización de herramientas de Sistemas de

Información Geográfica (GIS), la realización de inventarios forestales, propuestas de manejo prediales, y se articuló con propuestas como la de Corredores de Parques Nacionales, una de Aves Argentinas³⁴ para la conservación de aves y de Vida Silvestre Argentina para la ecorregión chaqueña.³⁵ La propuesta se formalizó a través del documento *TERRITORIO INDÍGENA: Situación, usos, problemas y propuestas*³⁶ que realizaron con aportes de la organización InterWichí y el Consejo Indígena del Oeste para incidir en el diseño del POT-For en general y el OTBN en particular.

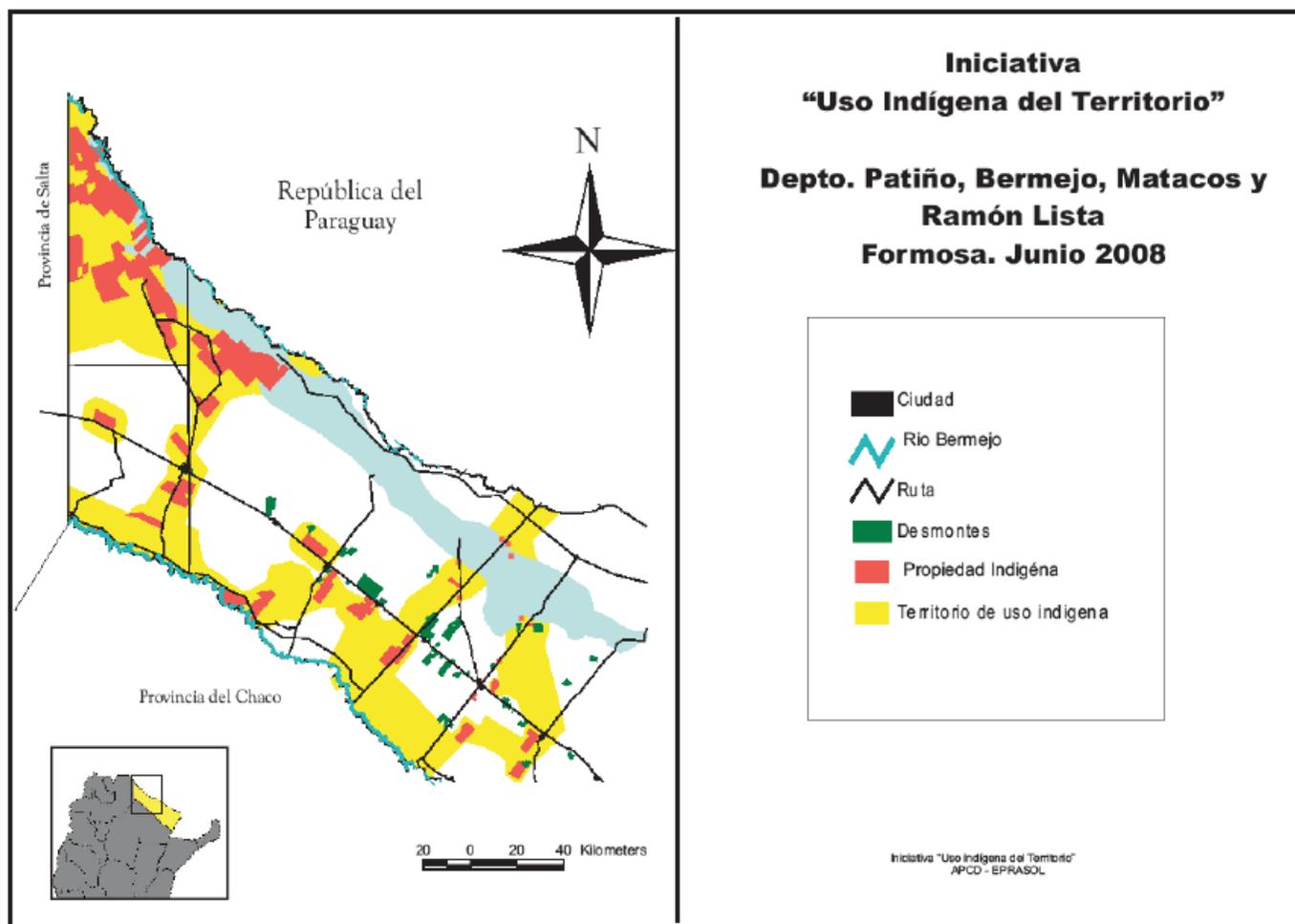
En el documento propusieron la creación de la *Red de Unidades de Uso Especial (RUUE)* de vinculación de los territorios de asentamiento y uso indígena con los corredores biológicos naturales (el Bermejo y el Pilcomayo). En relación a la RUEE solicitaron que sea excluida de las zonificaciones verdes y queden zonificados en amarillo o rojo. APCD y EPRASOL también postularon para aquellas comunidades que no estén en el corredor la necesidad de una superficie de amortiguamiento de 5 Km en categoría amarilla del OTBN. De manera que la propuesta para la formulación del OTBN consistía en que el territorio de ocupación de las comunidades se zonifique en rojo y/o amarillo, el territorio de uso en amarillo y que estén vinculados con los corredores de preservación biológicos. Para realizar la propuesta estas organizaciones trabajaron activamente con las comunidades, mapeando sus territorios de ocupación y de uso y dando cuenta de las zonas de mayor conflictividad territorial en la provincia por distintos proyectos productivos. Por lo tanto, el documento propuso una visión que no solo contempló el estado de conservación de los bosques, la capacidad de carga o la superficie cultivable sino también las necesidades de las familias indígenas más allá de su asentamiento (ver Mapa 12).

³⁴ “Áreas Importantes para la Conservación de las Aves” (AICAs) de Aves Argentinas y BirdLife International (2005). Esta propuesta más adelante también será incorporada en parte por el gobierno provincial.

³⁵ “Evaluación Eco regional del Gran Chaco Americano” elaborada por The Nature Conservancy y Fundación Vida Silvestre Argentina

³⁶ Este documento continuó un trabajo de 2004 *Uso Indígena del Territorio* de las mismas organizaciones.

Mapa 12: Uso Indígena del Territorio en el centro y oeste de Formosa.



Fuente: APCD y EPRASOL, 2008.

En este momento (mediados de 2008) APCD y EPRASOL solicitaron también al gobierno una participación más amplia de las comunidades indígenas en la elaboración del POT-For. Desde estas organizaciones ofrecieron al equipo técnico encargado de la confección del ordenamiento recursos de movilidad y organizativos para ampliar la consulta y participación de las comunidades, lo que no fue aceptado.

La estrategia de incidencia de estas organizaciones, lideradas por APCD, incluyó tanto la colaboración a través de propuestas e instancias de diálogo, como de resistencia social y de acción directa. En simultáneo a las propuestas presionaron con movilizaciones y cortes en la Ruta Nacional 81 en cercanías de Las Lomitas entre los años 2008 y 2009. Esta ruta atraviesa toda la provincia de este a oeste y llega hasta la ruta 34 al este de la provincia de Salta,³⁷ lo que la convierte en una vía central de comunicación de la provincia.

El trabajo de articulación y generación de conocimientos realizados por estas organizaciones también sirvió de apoyo para ONGs ambientales de alcance nacional como Greenpeace, FARN y Vida Silvestre que se apoyaron en parte en los conocimientos territoriales de estas organizaciones locales para fijar su propia posición pública.

Las comunidades indígenas que habitan el centro y oeste de la provincia, con sus organizaciones y actores aliados fueron las más activas en el proceso de discusión del ordenamiento. Estos actores presentaron las mayores resistencias desde la sociedad civil formoseña a la política provincial de ordenamiento plasmada en el POT-For. En el este de la provincia no se encontraron actores con capacidad de sostener públicamente una posición de intereses distintos a los del gobierno.

En este punto del recorrido pasaremos a describir una serie de propuestas sucesivas del gobierno provincial del mapa de zonificación para el OTBN, las cuales fueron elaboradas considerando las restricciones propias de la LNBN,

³⁷ A mediados de la década del 2000 se conformó un *Grupo de trabajo Ruta 81* donde articulan organizaciones sociales salteñas y formoseñas como espacio de trabajo y reflexión conjunto.

la negociación con la Autoridad Nacional de Aplicación (la Dirección Nacional de Bosques) y en interacción con el resto del cuerpo normativo del POT-For, que se formuló en simultáneo.

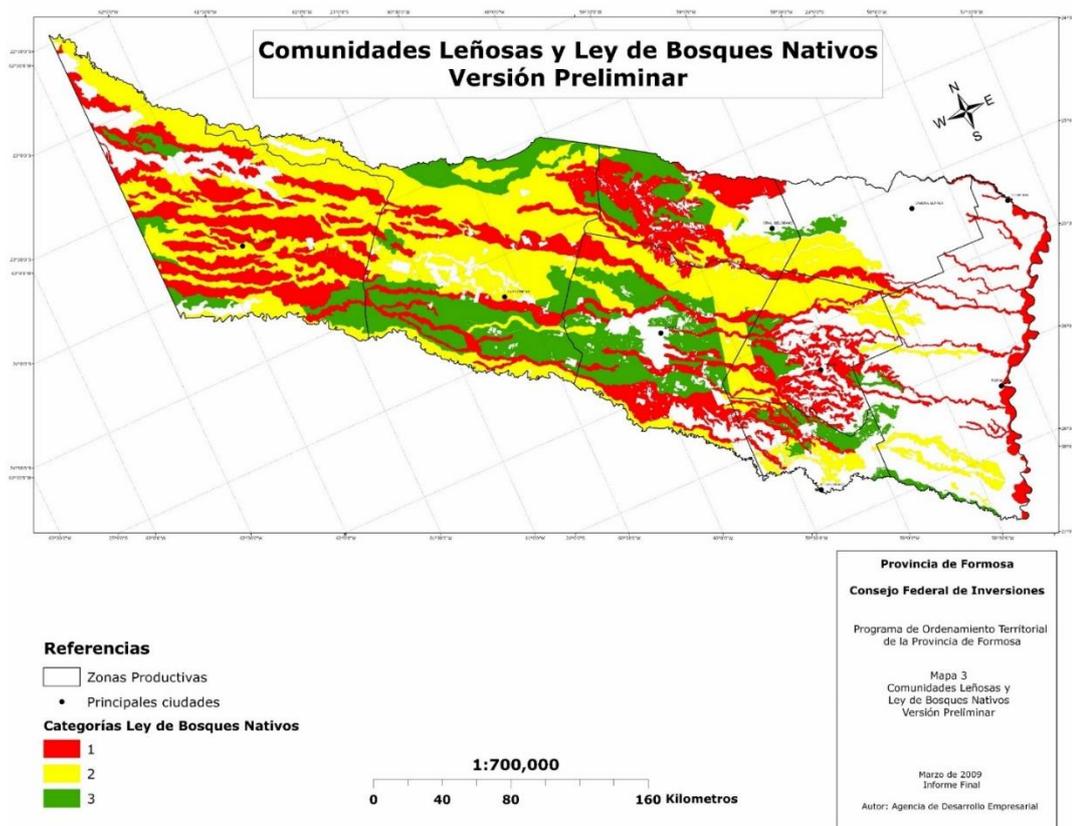
Rojo y blanco: primera propuesta de OTBN.

En noviembre de 2008 el gobierno confeccionó su primera propuesta de mapeo del OTBN (ver Mapa 13), que denominó *preliminar*. Esta propuesta se conoció en marzo de 2009, con la presentación del *Informe Final* del POT-For, donde se da cuenta de sus características y de por qué fue desestimada.

La primera propuesta *preliminar* se destaca por tres características, en primer lugar, una gran cantidad de áreas blancas, las cuales abarcan bosques sin declarar en ninguna de las categorías de la LNBN, especialmente al este de la provincia. En segundo lugar, que la zonificación en tres categorías de los bosques nativos declarados corresponde a los criterios de sostenibilidad ambiental de la LNBN, por lo que su ordenamiento respeta el valor de conservación de los bosques y el resultado es una zonificación equilibrada para los bosques declarados. En tercer lugar, la propuesta incluye dos criterios para habilitar excepciones a las zonificaciones establecidas: el canje de permisos prediales para el cambio de uso de suelo y, permisos especiales para los proyectos considerados estratégicos para el desarrollo provincial.

En esta versión también se había interpretado que en las áreas rojas se podía hacer una explotación forestal sustentable certificada por normas internacionales (FSC o similares), lo que resultará en el motivo para el cambio de propuesta de OTBN cuando se reglamente la LNBN y quedé claro que no se habilitaba este uso del bosque.

Mapa 13: Primera propuesta (preliminar) del OTBN de Formosa, noviembre 2008



Fuente: Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa (2009)

Respecto a las áreas boscosas sin declarar, el mapa los zonifica dentro de una categoría blanca, a la que denomina “Zonas Productivas”. Esta ausencia significa una oportunidad a la expansión ganadera en los pastizales y arrocería en cercanía con los riachos, principalmente en el este de la provincia. Esto se mantuvo hasta la versión final del OTBN y fue objeto de controversia con la Dirección de Bosques de Nación que dio cuenta de ello en sus informes de implementación. La Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF), de la Dirección Nacional de Bosques, considera que “existen zonas que no fueron contempladas por la jurisdicción provincial en su OTBN mientras que la UMSEF las reconoce como bosque nativo” (UMSEF, 2016, p. 15). Por su parte, el gobierno provincial sostiene que en los ambientes naturales que figuran en blanco como zonas productivas no hay superficies boscosas y predominan los ambientes sabánicos (mayoría al este), arbustales

(mayoría al centro) y peladares (oeste). Sin embargo, la totalidad de dirigentes sociales, organizaciones ambientalistas provinciales, regionales, la Dirección Nacional de Bosques y los técnicos que han sido entrevistados para esta tesis, consideran que en su gran mayoría son bosques nativos no declarados.

En relación a las excepciones, en esta primera propuesta el gobierno también incorporó al POT-For dos mecanismos que resultaron controversiales y se mantuvieron hasta el ordenamiento actual vigente: el *Canje de Permisos de Cambio de Uso del Suelo* y los *Programas de Interés Estratégico*. Los canjes permiten comercializar permisos de cambios de uso de suelo entre predios lindantes.³⁸ Esto no está contemplado en la LNBN, que no permite el canje de permisos de deforestación ni regula a nivel predial, sino que regula a nivel de área de superficies boscosas. El mecanismo de los *Programas de Interés Estratégico* otorgan derechos suplementarios para el cambio de uso del suelo.³⁹ Estos derechos pueden ser solicitados en caso de proyectos que se consideren de importancia estratégica para la provincia⁴⁰ y tienen algunas limitaciones respecto a las superficies provinciales pasibles de la excepción⁴¹. Esta herramienta habilita que para actividades productivas de envergadura el

³⁸ En la última versión del POT-For quedarán como la posibilidad de *derechos transferibles a la transformación potencial y cambio de uso del suelo* (art. 30, Ley 1.552). En este mecanismo el predio beneficiario puede incrementar su superficie transformable (por deforestación) a costa de que el predio cesionario la pierda, siempre que sea entre superficies del mismo grupo fisonómico y que pertenezcan las mismas zonificaciones, criterios de ordenamiento que iremos desarrollando en este capítulo.

³⁹ En la versión final los *Programas de Interés Estratégico* cambiarán el nombre a *Proyectos de Impacto Relevante para el Desarrollo Sustentable* para los cuales se dispone que “[...]Esta autorización suplementaria podrá incrementar las superficies a transformar o cambiar de uso, a nivel predial, de un 20 % a 60 % en la Zona Corredores, mientras que, en la Zona Central y Oriental, podrá incrementarse de 60 % a 80% [...]” (art.28, Ley 1.552)

⁴⁰ Según la letra de la ley serán considerados Proyectos de Impacto Relevante para el Desarrollo Sustentable aquellos que aseguren la conservación de bosques nativos y otros ecosistemas de relevancia, promuevan el desarrollo integral del interior de la Provincia, impulsen la industrialización con agregación de valor local (incluyendo productos forestales madereros), demuestren impacto social positivo en términos de ocupación de mano de obra directa e indirecta, fortalezcan capacidades organizativas de los pequeños productores para la actividad productiva, contribuyan a conformar cuencas productivas (agrícola, ganadera, forestal) introduciendo nuevos cultivares, mejoras genéticas o vegetales. (Art.27 - Ley 1.552)

⁴¹ El art.28 dispone que: “*quedarán sujetas a que no se superen los valores máximos de transformación establecidos por grupo fisonómico*”. También se limita la superficie total con el art. 29: “*establece una superficie de 300.000 ha, prorrateadas en forma proporcional a la superficie ocupada por cada Zona de Ordenamiento Territorial establecidas en el POT-For de la siguiente forma: Zona Corredores 100.000 Zona Central y Oriental 200.000*”

gobierno pueda autorizar excepciones de deforestación superiores a las ya contempladas en el POT-For.

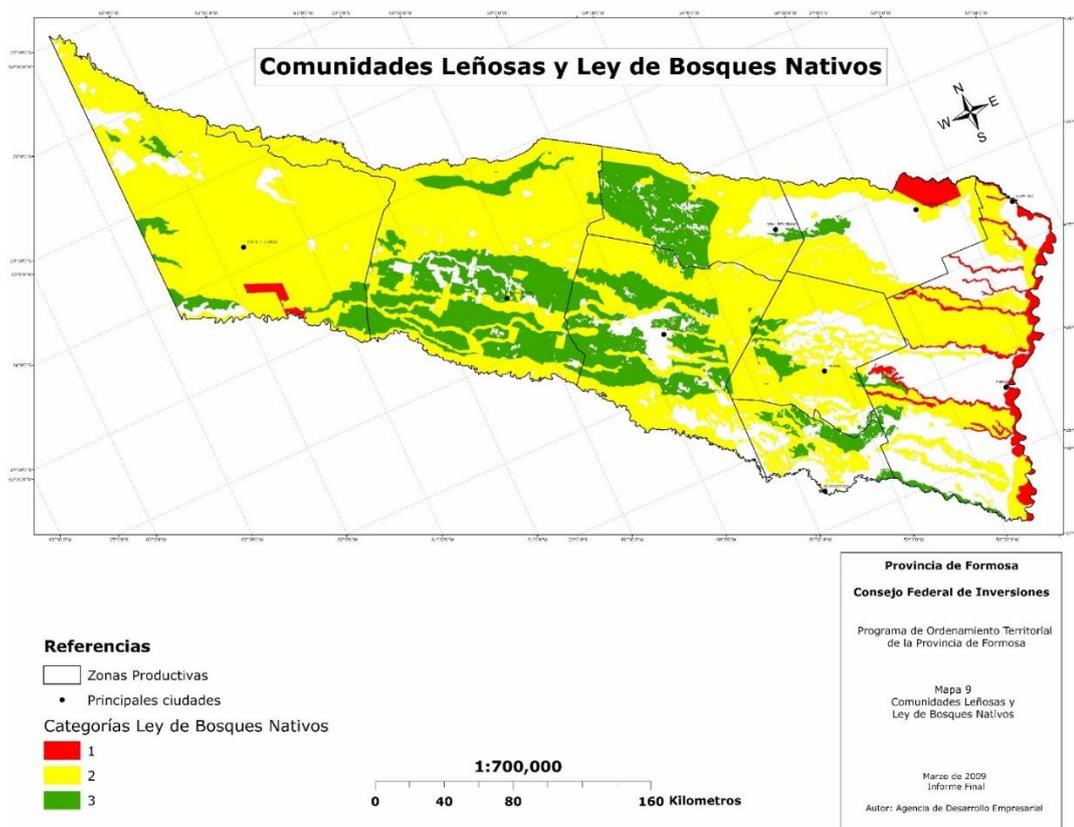
Por último, en esta propuesta se había interpretado que en las áreas rojas se podía hacer una explotación forestal sustentable certificada por normas internacionales. Cuando el gobierno nacional reglamentó la LNBN en febrero de 2009 quedó claro que no se permitía este modo de aprovechamiento productivo para la categoría roja, y solo se contemplaba aquellas actividades propias de los Planes de Conservación. Con esta restricción el gobierno provincial tomó la decisión de pasar amplias zonificaciones de áreas boscosas de la categoría roja a la categoría intermedia, como se verá en la siguiente propuesta. Esta reelaboración del mapa fue negociada con la Dirección de Bosques:

[...] La cuestión es que se pone tan dura la cosa, que un día, para tratar de buscarle una solución. [...] Llegamos a un acuerdo [...] Con una serie de puntos entre los cuales, todo el oeste de Formosa, [...] pasaba a ser amarillo [...] (Adámoli, J.; entrevista 1 de agosto de 2017)

Amarillo (y blanco): segunda propuesta de OTBN.

En marzo de 2009 el gobierno provincial hizo público su *Informe Final* de elaboración del POT-For con una segunda propuesta de OTBN, la primera oficial, donde predomina el amarillo (ver Mapa 14) y mantiene áreas blancas con bosque sin declarar. El informe explicita los criterios que orientan el diseño del POT-For, donde predominan los productivos, sin aclarar el grado de vinculación con los criterios de sostenibilidad ambiental de la LNBN. El documento asimismo dio a conocer un apartado que releva la problemática indígena y campesina en la provincia, lo que no fue considerado como insumo para el diseño del POT-For, y también incorpora los Corredores de Conservación de Parques Nacionales como instrumento de zonificación provincial.

Mapa 14: Segunda propuesta del OTBN de Formosa, marzo 2009



Fuente: Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa (2009)

Este documento articula la aplicación del OTBN requerido por la LNBN con disposiciones propias del programa de ordenamiento provincial. El POT-For establece dos criterios de clasificación del territorio provincial: 1) un mapa de Zonificación (ver Mapa 15), que incorpora los Corredores de Conservación y, 2) el OTBN (ver Mapa 14), con sus tres categorías de la LNBN. Según los pasos de implementación local establecidos en el POT-For estos criterios se aplican en orden, prevaleciendo la “Zonificación” provincial sobre las categorías propias del OTBN, aún si fueran inconsistentes con lo normado por la LNBN. El resultado de esta modalidad de aplicación es que en la categoría amarilla se permitían “perforaciones” prediales.⁴²

⁴² Con este mecanismo de implementación establecido en el POT-For en el Oeste podía desmontarse del 10 al 20 % de la superficie predial, según las características fisonómicas, lo

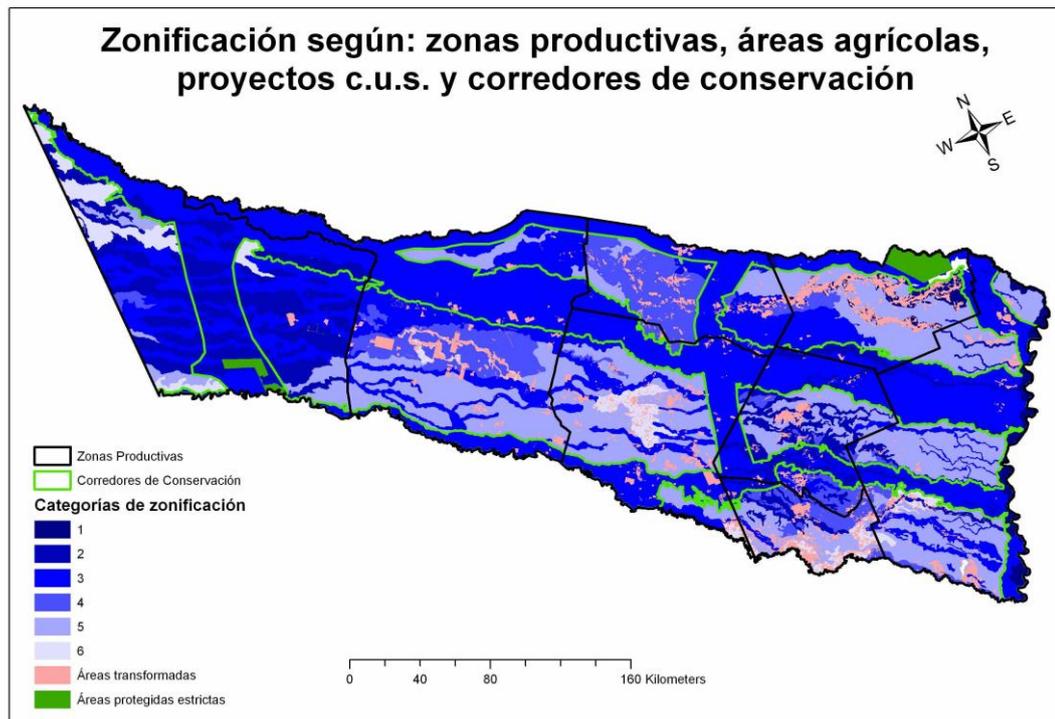
Sin embargo, esta segunda propuesta del gobierno de Formosa tampoco prosperó. En el cuerpo normativo de la LNBN no hay autorización explícita para porcentajes de transformación en la categoría amarilla, por lo que la propuesta fue objetada por las autoridades de la Dirección Nacional de Bosques, lo que explica el cambio a la tercera propuesta de OTBN que veremos luego.

Respecto a la Zonificación (ver Mapa 15) vale la pena observar los criterios que fueron utilizados para su confección. La Zonificación está basada en la combinación de tres mapeos, el primero con los Corredores de Conservación, el segundo que distingue seis grupos fisonómicos según la características estructurales de la vegetación y un tercero que incorpora las Zonas Productivas (ver Mapa 11), la ubicación de proyectos de cambios de uso del suelo y las áreas transformadas.⁴³

que posibilitaba la deforestación para el cultivo de pasturas y especies forrajeras y la ejecución de sistemas silvopastoriles tradicionales.

⁴³ A los efectos de facilitar la lectura de la tesis, en la descripción de esta segunda propuesta se omiten la explicación de los porcentajes de transformación habilitados por la Zonificación y sus consideraciones para las categorías fisonómicas. Estos criterios de la implementación se desarrollarán cuando se aborde la última versión aprobada en la instancia legislativa local y acreditada por la Dirección Nacional de Bosques.

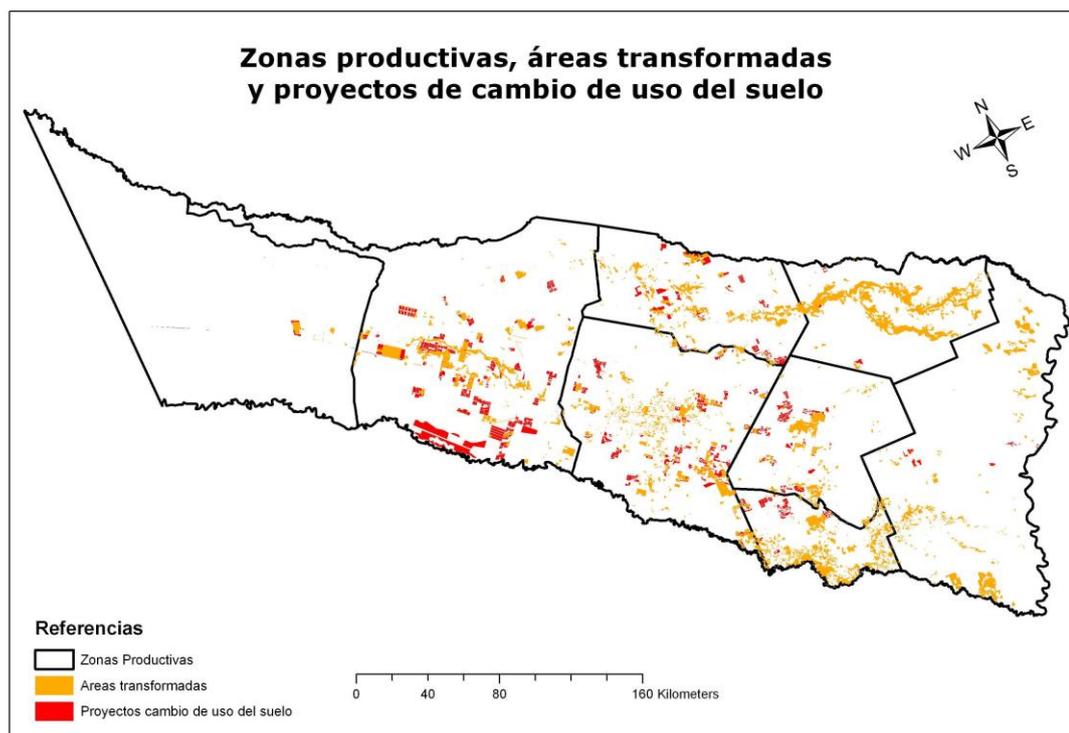
Mapa 15: Zonificación de la Provincia de Formosa incorporando la propuesta de Corredores de Conservación (marzo de 2009)



Fuente: Adámoli, Torrella y Ginzburg (2009b)

Para la confección de la Zonificación (Mapa 15), que prevalece sobre el mapa del OTBN, la división de Zonas Productivas que vimos en la presentación del POT-For (ver Mapa 11) fue complementada con un mapeo de los pedidos de cambio de uso de suelo pendientes por la moratoria que regía a nivel nacional (ver Mapa 16).

Mapa 16: Zonas productivas, áreas transformadas y proyectos de cambio de uso del suelo de Formosa (marzo 2009)



Fuente: Adámoli, Torrella y Ginzburg (2009b)

Este mapeo de los pedidos de cambio de uso de suelo permitió al gobierno espacializar geográficamente la presión productiva en el territorio provincial, donde la expansión de la frontera agropecuaria tenía mayor potencial:

En esta capa temática se superpusieron los proyectos de cambio de uso del suelo presentados a la Dirección de Bosques, los que no fueron considerados por la moratoria dispuesta por la Ley 26.331. Lo importante es que permiten identificar hacia qué partes de la geografía provincial están dirigidos los principales proyectos. (Adámoli, Torrella y Ginzburg, 2009b: 13)

El documento explicita que la identificación de los pedidos de cambio de uso de suelo modificó la aplicación de otros criterios del POT-For. La consideración de la presión por el cambio de uso de suelo rebajó la protección

de áreas boscosas que, por sus características, pertenecían a una categoría fisonómica más restrictiva en relación a la transformación permitida.

Las zonas Productivas Centro Oeste, Central Sur y Central Norte fueron identificadas como las zonas productivas con mayor presión de cambio de uso del suelo en la Provincia, entonces, para facilitar el desarrollo ordenado de la actividad productiva las unidades de bosques altos de estas zonas fueron reasignados a categorías menos restrictivas (Adámoli, Torrella y Ginzburg, 2009b: 16)

En esta etapa del diseño del POT-For, dentro del cual se presentó la propuesta “amarilla” del OTBN, también se publicó un informe con un relevamiento oficial de la cuestión campesina e indígena de la provincia que se verá a continuación.

[“El Medio Social”. Campesinos, Pequeños Productores y Comunidades Indígenas en el proyecto oficial.](#)

El *Informe Final* (marzo de 2009) del POT-For incorporó un documento que llamó “El Medio Social” que relevó las demandas actualizadas de las comunidades indígenas respecto a la propiedad de la tierra y su uso. Este documento postuló la pertinencia de institucionalizar mayores instancias de participación y monitoreo social para las comunidades indígenas. El relevamiento y las conclusiones son incluidas en el informe final que da forma al POT-For, pero sus recomendaciones no fueron consideradas para el diseño de las zonificaciones del ordenamiento provincial y de su implementación. Es decir, las comunidades indígenas y campesinas no fueron consideradas interlocutoras a los fines de la elaboración conjunta del POT-For, a pesar de contar con un relevamiento de sus demandas.

Para la elaboración del informe de “El Medio Social” se contrató como responsable a Jorge Pereda, técnico con amplia experiencia de trabajo con comunidades indígenas y campesinas en la región chaqueña. Pereda fue director del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), miembro activo del

Instituto de Cultura Popular (INCUPO), Fundación para la Justicia en Desarrollo y Paz (Fundapaz) y promotor de las Escuelas de la Familia Agrícola (EFA) en la región. Este técnico, contaba por su trayectoria con una alta legitimidad entre los actores vinculados al sector campesino e indígena de la región chaqueña. El trabajo que lideró este técnico, con dialogo fluido con los actores sociales, incorporó al proyecto los resultados del relevamiento de la población de los pequeños productores e indígenas y su distribución geográfica en el territorio provincial.

La identificación de los pequeños productores se basó principalmente en la información del Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA) que registra los llamados “paiperos” de la provincia, pequeños productores que reciben asistencia del Instituto. En 2008 la provincia estimaba que el 78,5% de los pequeños productores de la provincia recibía asistencia de parte del gobierno provincial. Por este motivo, en palabras de un técnico del gobierno provincial “*no van a sacar los pies del plato*” explicando que no iban a cuestionar el ordenamiento. El relevamiento también incluyó otros agricultores del centro y este, y los ganaderos del centro y oeste (Pereda, 2009:6)

Se relevó también la población indígena de los cuatro pueblos que habitan en la provincia, Qom, Pilagá, Wichí y Nivaclé (Chulupí, Navaklé o Navaclé). Se mantuvieron diálogos y reuniones con dirigentes de las comunidades indígenas, eclesiásticos, y organizaciones con experiencia y trabajo en la provincia, entre las que se cuentan APCD, Fundación para la Gestión e Investigación Regional (FUNGIR), EPRASOL, INCUPO-CECAZO (Centro de Capacitación Zonal), Fundación Gran Chaco, SERVIJUPI y Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA). Se identificaron 28 comunidades Qom, 18 del pueblo Pilagá, 62 comunidades Wichí y uno solo Nivaclé en el Rio Pilcomayo. La etnia Nivaclé es considerada en este informe de la cuestión indígena formoseña a pesar de no estar reconocida por el gobierno provincial. El pueblo Nivaclé desde hace unos años esta movilizada para lograr el reconocimiento del Estado provincial, dado que recién fueron relevados en el

censo de 2001 e históricamente son identificados por el gobierno provincial como inmigrantes paraguayos por su cercanía a la frontera internacional.⁴⁴

En 1985 la provincia había realizado un proceso amplio de reordenamiento de tierras indígenas donde se titularizó la mayoría de las posesiones. En el documento “El Medio Social” también se relevó la situación de las comunidades que no tienen tierras reconocidas legalmente. El documento detalló claramente la cantidad de comunidades con problemas de tenencia de tierra, ocho Qom, siete Pilagá, treinta Wichí, y los Nivaçlé sin ningún tipo reconocimiento:

El reclamo de las comunidades es sobre todo por más extensión de tierras debido al crecimiento vegetativo que han tenido en estos 25 años desde que les fueron otorgadas las tierras, debido a la mejora sustancial en los índices de mortalidad infantil y el aumento de las expectativas de vida. (Pereda, 2009: 22)

El reclamo indígena se sustenta no solo en reconocer los territorios de ocupación sino también de uso, que ocurre a través de la recolección de materias primas para artesanías, plantas para tratamientos terapéuticos, y para marisquear (actividades de caza y pesca). Por este motivo el documento solicita que el ordenamiento incluya estas áreas de uso a través de zonas de amortiguación rodeando las comunidades. También propuso la creación de distintas figuras de participación y monitoreo de la implementación del POT-For a través de consejos regionales, comités de desarrollo local o consejos *ad hoc* integrado por los propios actores (campesinos e indígenas).

Estas propuestas no se tradujeron en el diseño del ordenamiento provincial. Es llamativo que en el Informe Final del POT-For la sección que registra la situación de las comunidades indígenas y campesinas parece “insertada” sin articulación con el resto del informe. No se toman en cuenta las

⁴⁴ Según el trabajo desarrollado por APCD en los últimos años hay cinco comunidades de esta etnia en el departamento de Bermejo.

consideraciones ni se responden a las recomendaciones del mismo, como si hubiera sido un *copy-paste* desarticulado del proyecto troncal.

Verde (y blanco): tercera propuesta de OTBN

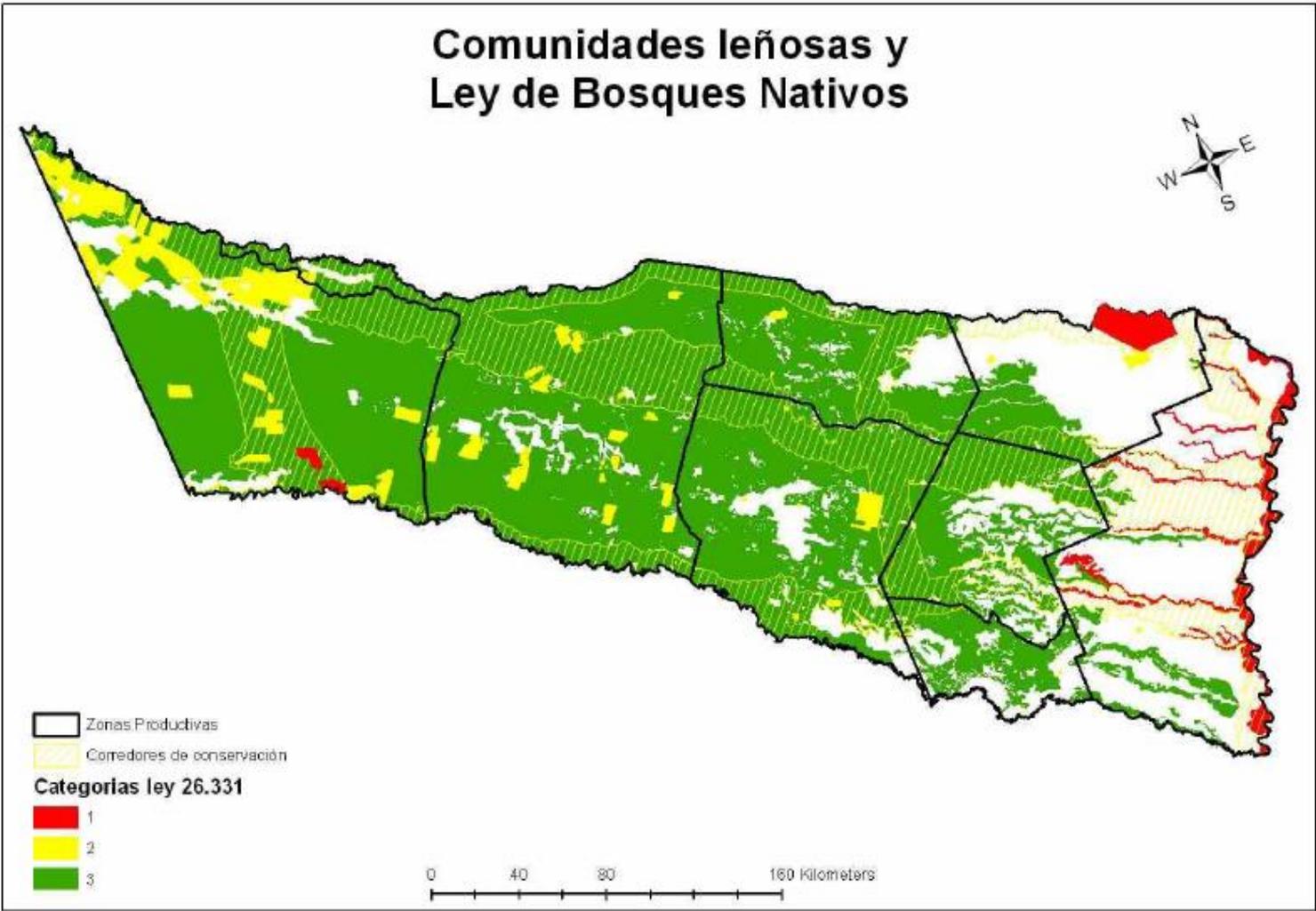
En noviembre de 2009 se presentó la tercera propuesta de OTBN con cambios significativos respecto a la anterior, pasando del amarillo como categoría predominante al verde. Como se ha visto en la descripción de la anterior propuesta, el diseño del POT-For permitía que en las zonificaciones amarillas del OTBN se pudieran realizar perforaciones prediales. Esto fue discutido con las autoridades de la Dirección de Bosques de Nación, en palabras de Director del equipo consultor:

[...] resulta que provincias que inclusive han tenido el aplauso explícito de ONG ambientalistas como Santiago del Estero, que pintó casi la mitad de la provincia en amarillo, y Chaco también. Pero ponen dentro de la ley una cosa que permite un 20% de desmonte. Cualquier estudiante del CBC de ciencia política, y no te digo de derecho, sabe que una ley provincial no puede ir en contra de lo que dice una ley nacional. No podés ir en contra de lo que prohíbe expresamente una ley nacional, no lo podés hacer [...] se la aprobaron y está en vigencia y hasta nos han recomendado que siguiéramos el camino de Santiago del Estero. Bastera lo tenía clarísimo: “si a mí me dan una cosa escrita que diga que nación autoriza desmontes en zona amarilla, yo ahora mismo te lo firmo, así no”. De hecho, la primera versión que hicimos del Ordenamiento de Formosa, la mitad de la provincia era amarilla y bastante rojo, con esta cosa, pero estaba esa prevención de Bastera y entonces cuando fuimos a nación dijimos: “¿nos firman?”, “No”. Quedó entonces con poquísimo amarillo y muy poco rojo. [...] Nosotros tuvimos unos quilombos homéricos con bosques de la nación y las ONG ambientalistas, pero sobre todo bosques, no te imaginas los quilombos que eran [...] la primera versión era mucho

amarillo y rojo, Basterra dice "si me firman seguimos" pero como no salía eso, salió esa [...] (Adámoli, J.; entrevista, 1 de agosto de 2017)

Ante la negativa de la Dirección Nacional de Bosques de acreditar un OTBN que habilite este mecanismo y, al no encontrarse en la normativa de la LNBN una autorización para ello, el gobierno provincial, a instancias del equipo consultor, elaboró este mapa de OTBN "verde". El mismo se presentó previo a la Audiencia Pública convocada para diciembre de 2009 y encarna el espíritu del OTBN definitivo, ya que en esta instancia la provincia zonificó el 89% de los bosques nativos provinciales en la categoría más baja de la LNBN. De esta forma Formosa le dio forma a un "camino propio" en su adecuación a la política nacional de protección de bosques nativos, y se alejó sustantivamente de los criterios nacionales. El mapa mantiene la omisión respecto a las áreas boscosas sin declarar (en las zonas blancas), el rojo quedó limitado a las zonas críticas (reservas y zonas ribereñas), el amarillo para el territorio de las comunidades indígenas reconocidas oficialmente y el color verde es el predominante para zonificar los bosques nativos declarados.

Mapa 17: Tercera propuesta del OTBN de Formosa, noviembre 2009



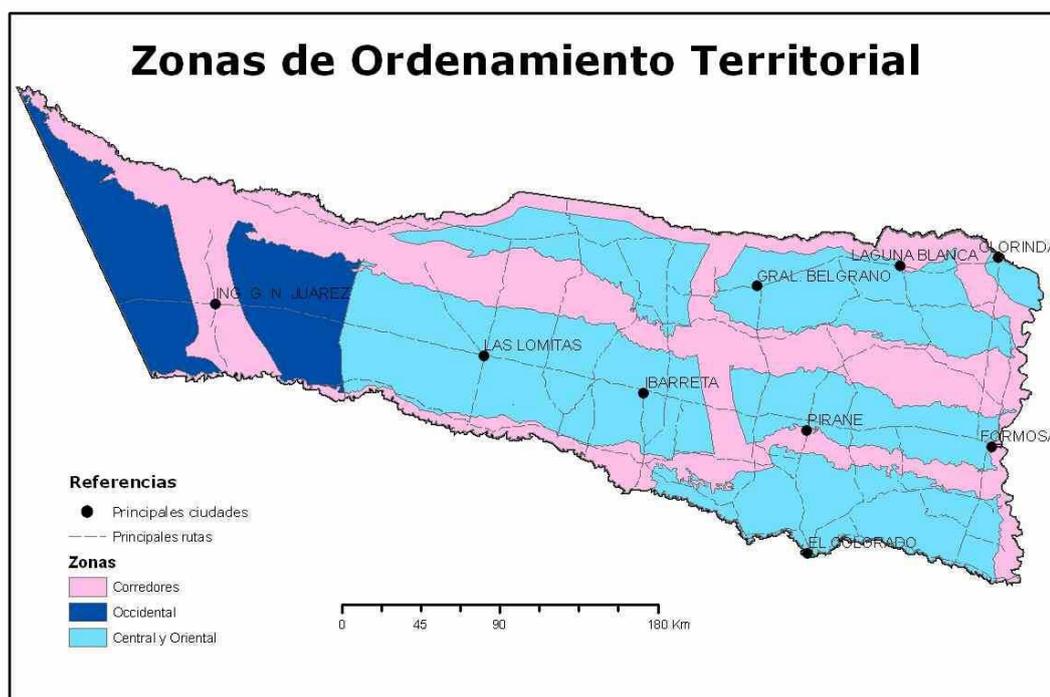
Fuente: Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa (2009)

Como se vio en la propuesta anterior, el POT-For articulaba dos criterios de clasificación del territorio formoseño, la Zonificación provincial con las categorías propias de la LNBN. En esta tercera propuesta cambian los criterios de clasificación para la implementación del POT-For al separar el criterio fisonómico de la Zonificación provincial. De esta manera los tres criterios de clasificación territorial que se articulan en el POT-For son: 1) Zonas de Ordenamiento Territorial, criterio geográfico que incorpora los Corredores de Conservación, 2) Grupos Fisonómicos, criterio en base a las características estructurales de la vegetación y 3) Categorías de conservación de la LNBN, (I) rojo, (II) amarillo y (III) verde.

Por un lado se propone tres Zonas de Ordenamiento Territorial⁴⁵: “Corredores”, “Occidental” y “Central y Oriental” (ver Mapa 18). Estas zonas determinan los porcentajes máximos de cambio de uso de suelo admisibles en la escala predial. En las Zonas “Occidental” y “Corredores” el máximo de transformación permitido es del 20% y en la Zona “Central y Oriental” se permite hasta un 60% de cambio de uso de suelo a nivel predial.

⁴⁵ Elaboradas con el cruce de cinco capas temáticas: Corredores y Áreas Protegidas, Vegetación, Zonas Productivas, Comunidades aborígenes, Tierras cultivadas y proyectos de cambio de uso del suelo (actualizado a junio de 2008).

Mapa 18: Zonas de Ordenamiento Territorial (noviembre 2009)



Fuente: Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa (2009)

El criterio de clasificación por fisonomía se plasma en tres Grupos Fisonómicos: Bosque Alto, Otros Bosques y Otros Ambientes, que tienen valores máximos de transformación distintos en cada una de las tres Zonas de Ordenamiento⁴⁶.

Como se ha dicho, el diseño propio del POT-For establece que los criterios provinciales (Zonas de Ordenamiento y Grupo Fisonómico) prevalecen sobre las tres categorías de la LNBN. Este diseño tiene efectos prácticos en la implementación de los criterios de la LNBN: en la propuesta anterior habilitaba perforaciones prediales en la categoría amarilla y, en esta tercera propuesta, eleva la protección otorgada por la ley nacional a los bosques zonificados en

⁴⁶ Al igual que en la propuesta revisada anteriormente, en este momento de la narración, a los efectos de facilitar la lectura de la tesis, se omite la explicación de los porcentajes de transformación habilitados por las Zonas de Ordenamiento y los Grupos Fisonómicos, los mismos se desarrollarán cuando se aborde la última versión aprobada en la instancia legislativa local y acreditada por la Dirección Nacional de Bosques.

la categoría verde,⁴⁷ dependiendo de la ubicación geográfica y las características fisonómicas de los bosques.

De esta manera, en la implementación del POT-For el verde goza de más protección que lo requerido por la LNBN. Sin embargo, a los efectos de la LNBN y del monitoreo que el gobierno nacional hace sobre la implementación provincial, no se consideran las restricciones provinciales.

Con esta propuesta de OTBN, y de su articulación en el POT-For, se llegó a la instancia de las audiencias públicas.

Audiencias Públicas

En este apartado narraremos tres momentos del proceso de formulación simultaneo del POT-For y el OTBN, 1) la primera Audiencia Pública, con una baja participación de actores de la sociedad civil local, 2) un momento entre audiencias donde el gobierno realiza cambios en la propuesta del POT-For y el OTBN, 3) una segunda Audiencia Pública, con mayor participación de todos los sectores interesados.

El gobierno provincial convocó a la primera Audiencia Pública para el 21 de diciembre de 2009 para dar cumplimiento al proceso participativo requerido por la LNBN y puso a consideración el POT-For con el OTBN propuesto.

En esta primera audiencia se registraron reparos desde el sector indígena y actores aliados, principalmente referidos al proceso de diseño de la propuesta oficial, ya que consideraron que no los tomaron como interlocutores válidos para disponer sobre su territorio. En la primera Audiencia Pública participó la Organización InterWichí, que comprendía ocho comunidades del centro oeste de la provincia, APCD, el Equipo Diocesano de Pastoral Aborigen (EDIPA), y figuras religiosas con peso político propio como Francisco Nazar, párroco de Las Lomitas, que en 2011 fue el principal candidato opositor al cargo de

⁴⁷ Por ejemplo: en esta propuesta en la Zona “Central y Oriental” se debe conservar un mínimo del 40% de los bosques nativos, aunque estén zonificados en la categoría verde de la LNBN que permite su deforestación total.

gobernador. Estos actores hicieron hincapié en que para la confección del OTBN no se consideró el criterio de la LNBN referido al valor y uso que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas. También reclamaron respecto al proceso participativo, ya que consideraban que tenían derechos constitucionales a una participación vinculante basados en la Constitución Nacional y tratados internacionales sobre los derechos indígenas.⁴⁸

El proyecto de POT-For puesto a consideración preveía una revisión de las zonificaciones en territorio indígenas sujeto a la Ley Nacional N° 26.160 de “Emergencia de la posesión y propiedad comunitaria indígena”. Desde el Servicio Jurídico de Pueblos Indígenas del Centro Oeste de Formosa (SERVIJUPI) se resaltó el hecho que al mismo tiempo que la provincia contemplaba esta situación en su proyecto, desde el INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) informaron que “...Las autoridades provinciales, sin embargo, afirmaron que no hay problemáticas aborígenes referidas a la tierra en Formosa, lo que llevaría a la innecesidad de la aplicación de la Ley en la provincia” (SERVIJUPI, 2009: 9). El reclamo en la audiencia puso sobre relieve esta ambigüedad de la política oficial para las comunidades y la falta de acceso a la información oficial del proceso.

La forma en que el gobierno convocó a la primera Audiencia Pública de diciembre de 2009 generó reclamos desde organizaciones locales, regionales y nacionales referidas a la falta de tiempo para estudiar la propuesta, por lo que el gobierno convocó a una segunda Audiencia para el 29 de marzo de 2010.⁴⁹

⁴⁸ La Constitución Nacional, artículo 75, Inciso 17: “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos... Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan.” También en el Art. 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado y con rango constitucional en la República Argentina: [...] los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”

⁴⁹ La Ley de Política Ecológica y Ambiental de la Provincia (N° 1.060) del año 1993 legisla sobre los procesos de participación ciudadana. En su Art. 133 dispone que la difusión debe

En el periodo entre la primera y la segunda Audiencia el gobierno provincial realizó cambios más proteccionistas respecto a las zonificaciones del OTBN y los criterios de clasificación territorial del POT-For.

En lo referido a las categorías del OTBN incrementó la superficie de bosque en categoría roja, mediante la incorporación de bosques sobre albardones en zona litoral, cien metros de ancho en las márgenes de los ríos interiores y quinientos metros de ancho en el margen formoseño de los ríos Pilcomayo y Bermejo. Esta ampliación de la protección fue criticada por insuficiente por organizaciones como la Asociación P.U.M.HA.⁵⁰ de Palo Santo, que consideró que “en biología, cien metros es prácticamente igual a cero y quinientos metros son también prácticamente igual a cero” (P.U.M.HA., 2010). También se incorporó a la categoría amarilla isletas de bosques en zona litoral, los bosques inundables del Bañado La Estrella, y áreas de transición en territorios protegidos. Con estos cambios, el peso relativo de las tres categorías propias del OTBN fue modificado: las áreas zonificadas en la categoría I (roja) pasaron de representar un 4% de los bosques nativos a un 8,68%, las zonificaciones amarillas pasaron de 6,6% a 16,53% y el verde pasó de 89% a 74,79%.

En este momento también incorporó cambios relativos a los reclamos indígenas. Respecto a la zonificación con las categorías propias del OTBN la propuesta hasta el momento zonificaba en amarillo el área de propiedad indígena para aquellas comunidades con la titularidad legal de sus tierras. En esta instancia se les asignó un área periférica de 500m de amortiguamiento en amarillo, una distancia muy inferior a lo reclamado desde las comunidades que pedían 5km de distancia *buffer*. Por otro lado, respecto a los criterios de clasificación territorial propios del POT-For se unificaron las Zonas de Ordenamiento Territorial “Occidental” y “Corredores” (ver Mapa 19) asimilando el oeste formoseño a las restricciones de la zona de Corredores de Conservación. De esta manera estas Zonas de Ordenamiento pasaron a ser

realizarse con un mínimo de 30 días de anticipación y poniendo a disposición de los involucrados, en igual plazo, la información necesaria, lo que fue reclamado.

⁵⁰ Esta asociación tiene como área de influencia el este provincial, y reclamo que se incorpore como amarillo territorios de Pirané y de su área de influencia en Palo Santo.

dos: “Corredores” (que incluye el oeste formoseño) y “Central y Oriental” (centro y este provincial).

Este cambio puede ser leído como una concesión del gobierno a las comunidades campesinas e indígenas del oeste formoseño. Con esta unificación de Zonas del POT-For el 75% de la superficie de las comunidades indígenas contempladas en el ordenamiento quedaron incluidas en la Zona de Corredores, que permite un máximo de 20% de transformación predial, incluso en las categorías verdes de la LNBN. Este cambio fue en línea con lo reclamado por APCD, SERVIJUPI, la UNF, Parques Nacionales, y también de Aves Argentinas ya que se incluyó en la Zona Corredores un 80% de lo que la organización considera como las Áreas de Importancia para la Conservación de Aves (AICAS).

La modificación de los criterios de clasificación del POT-For mejoró la protección para los territorios indígenas sin alterar el espíritu del ordenamiento, que principalmente busca desarrollar productivamente la zona Centro de la provincia. Este fue el cambio más significativo para las comunidades indígenas de la provincia, las cuales lograron influir parcialmente en la normativa de aplicación provincial del POT-For, pero no en las zonificaciones de las categorías de la LNBN. En el OTBN se categorizó en amarillo el territorio de ocupación de las comunidades reconocidas oficialmente y no lo reclamado respecto a sus territorios de uso ni para aquellas comunidades sin título de propiedad. Con este cambio la mayoría de los territorios de uso indígena quedó en categoría verde, que según la LNBN es pasible de deforestación en su totalidad, pero dentro de la Zona de Corredores del POT-For, que escapa a la fiscalización nacional de la LNBN.

Para la Audiencia del 29 de marzo de 2010⁵¹ se recibieron casi 20 presentaciones. En la segunda Audiencia se contó con mayor difusión pública

⁵¹ En la audiencia pública de marzo de 2010 participaron representantes de la Cámara de Industriales Madereros de Formosa (CIMAFOR), el Movimiento Ecologista Vida y Salud (MEVyS), la Fundación Biodiversidad, la Universidad Nacional de Formosa (UNAF), Colegio de Ingenieros Forestales de Formosa, Unitan Saica (fábrica de tanino extraído del quebracho colorado), de APCD, del bloque de legisladores de la UCR, el Defensor del pueblo, el intendente de Palo Santo, de la Fundación Vida Silvestre, de Aves Argentinas, de EPRASOL

y una concurrencia numerosa, hubo representantes de organizaciones de productores, indígenas, organizaciones ambientales y técnicos forestales. También presentaron su posición sectores empresarios vinculadas al sector forestal como UNITAN, los que solicitaron regulaciones para aprovechar más eficientemente la madera producto de los desmontes (manejar el stock maderero), lo que fue apoyada por la UCR y el Municipio de Palo Santo. La Defensoría del pueblo se manifestó a favor del OTBN, también productores y asociaciones de productores como la Sociedad de Rural de Palo Santo y la Asociación Sembradores de Arroz.

Los únicos opositores frontales a la iniciativa oficial fueron las organizaciones indígenas y campesinas nucleadas en torno a APCD, entre las cuales se cuenta EPRASOL, el Movimiento Campesino de Formosa (Mo.CA.For.), otras de posiciones cercanas como la asociación PUMHA y 19 organizaciones de la sociedad civil⁵² vinculadas a los pequeños productores y comunidades indígenas de la provincia que se organizaron en la multisectorial *Instituciones y Organizaciones de la Sociedad Civil de Formosa* que insistieron en las reclamos ya detallados.

y de la Asociación PUMHA, presentaron escritos desde las organizaciones ProYungas y Greenpeace. Los oradores fueron representantes de organizaciones como el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), comunidades aborígenes Pilagá, de Pozo de Tigre, asesores técnicos de productores de la región chaqueña, la Organización Inter Wichí de Las Lomitas, la Sociedad Rural de Palo Santo, de la APDH de Formosa, del Equipo Diocesano de Pastoral Aborigen (EDIPA), del Centro de Desarrollo de la Energía Solar (CEDESOL) de UNAF, de SENASA, consultores ambientales, del Programa Agrícola Forestal, de la Asociación de Productores del Bañado la Estrella (APROBAE), del Movimiento Campesino de Formosa (MoCaFor), productores arroceros, pobladores de Palo Santo, de la Asociación Bosque Modelo Formoseño, de INCUPO, de Servicios Jurídicos de Pueblos Indígenas, de APDH, un Diputado Provincial, de la Colonia aborigen San Carlos-Perín, y del Equipo de Promoción Humana y Agroecológica-Gral. Güemes.

⁵² Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Asociación de Productores del Bañado La Estrella, Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo. Las Lomitas, Centro de Capacitación Zonal. Pozo del Tigre, Comisión Ganadera de Guadalcázar, Consejo Indígena del Oeste. Ing. Juárez, Equipo de Educación Popular de San Martín II, Equipo Diocesano de Pastoral Aborigen. Formosa, Equipo Nacional de Pastoral Aborigen, Equipo para la Promoción Humana y Agroecología. Gral. Güemes, Equipo para la Promoción y el Acompañamiento Solidario. Ing. Juárez, Espacio de Articulación Campesina Formosa, Federación Pilagá, Foro Provincial de la Agricultura Familiar, Instituto de Cultura Popular, Interwichi. Las Lomitas, Movimiento Campesino Formoseño. Pirané; Red Agroforestal Chaco Argentina; y Servicio Jurídico de Pueblos Indígenas del Centro Oeste de Formosa

El sector campesino tuvo en general una participación débil en el proceso del ordenamiento y articuló un discurso con posiciones cercanas a las presentadas por las organizaciones indígenas del oeste. La debilidad de esta participación, pudo deberse a que la mayoría estaban incluidos en el ya mencionado Programa oficial PAIPPA y, según testimonios, también a la historia organizativa de los pequeños productores opositores:

“Con respecto a la población criolla, que es tradicional, directamente no son ni siquiera reconocidos. Son los parias territoriales. No son para nada contemplados sus derechos tradicionales. Criollos, campesinos, están ausentes. Porque los que se organizaron son los opositores. El criollo tradicionalmente era radical, la organización criolla más fuerte es APROBAE del Bañado la Estrella, es muy débil, pero es la más fuerte de los criollos. En 2004/5 cuando se forma era relativamente representativa, pero se la ignoró. No está dentro de la cultura criolla organizarse, crear asociaciones locales, pero la desarticularon. APROBAE no logro articular con el sector indígena alrededor de APCD, porque ya para 2010 se había debilitado [...]” (De La Cruz, L.M.; entrevista, 17 de noviembre de 2020)⁵³

En la segunda Audiencia, Jorge Alcaraz, representante campesino vinculó el diseño del OTBN con la orientación general del POT-For:

Algunos miran la ley de bosques y el POT FOR y se pregunta(n) inmediatamente qué contrariedad?!! [...] Nosotros los campesinos e indígenas, sabemos que el POT FOR nos perjudica, somos los más perjudicados en este caso [...] el objetivo de POT FOR es *Formosa 2015* y no se están viendo las consecuencias que está habiendo en la provincia. El POT FOR quiere llegar a triplicar la producción y este es

⁵³ En el mismo sentido Iñigo Carrera (2012) sostiene, respecto a la organización campesina y Qom en Formosa, que para ese año (2010) el contexto era que: “*el MOCAFOR ha protagonizado fracturas internas y un retraimiento de su presencia pública y los qom no han logrado consolidar un colectivo político que los nuclee a nivel provincial, a diferencia de lo que sucede con los pueblos pilagá (y su Federación Pilagá) y wichí (y su Organización Interwichí) y a pesar de la incipiente conformación del Consejo de Comunidades Originarias que pretende aglutinarlos.*” (p.460)

el desafío, una meta a la que quiere llegar la provincia, pero nosotros nos preguntamos ¿a costa de qué queremos llegar a triplicar esa producción? ¿A costa de cáncer en los testículos en los ovarios, como tenemos nosotros en el caso de la ciudad de Loma Senes? ¿A causa de la instalación de la empresa sojera que venimos sufriendo fumigaciones ya desde 2000 hasta ahora? (Mo.Ca.For., 2010).

Este discurso articula claramente la contradicción entre el objetivo y los criterios de la LNBN con la orientación del POT-For que, incorporando las metas presentadas en el Plan “Formosa 2015”, promueve una expansión productiva y los riesgos ambientales percibidos sobre las poblaciones rurales.

El proyecto de POT-For puesto a consideración fue objeto también de controversias respecto a cuestiones técnicas sobre su implementación, al no ser claro en la definición de los grupos fisonómicos que discrimina los Bosques Altos de los Bosques Bajos. Como se ha visto, la clasificación por fisonomía es uno de los criterios de clasificación del POT-For que prevalece sobre las tres categorías de la LNBN. De esta clasificación fisonómica depende parte de los permisos que otorga la ley provincial al requerir que los planes de manejo den cuenta de la fisonomía y habilitar distintos porcentajes de transformación: mayores para bosques bajos y menores para los altos. Este vacío legal fue reclamado por distintos actores como la Cámara de Industriales Madereros (CIMAFOR), APCD, el Colegio de Ingenieros Forestales, representantes de la Universidad Nacional de Formosa y el Movimiento Ecologista Vida y Salud (MEVyS) en la audiencia de marzo de 2010, solicitando reglas claras para la explotación forestal. Representantes de la Universidad Nacional de Formosa desde las ciencias forestales solicitaron que:

Por otro lado también creemos que eso tendría que pasar a un decreto reglamentario que sería la tipificación de los distintos bosques [...] cuáles son las formaciones de Bosques Altos, Bosques Bajos [...]” (Ing. Bogado, Investigador de la Facultad de Recursos Naturales de la UNaF, en el Acta oficial de la Audiencia del 29 de marzo de 2010)

Los representantes de la cámara maderera y de APCD también insistieron en este punto:

[...] queremos que nos aclaren si hay posibilidad, qué es el Monte Alto, cómo se define el Monte Alto y como se define el Monte Bajo (Sr. Ventimiglia, Presidente de la Cámara de Industriales Madereros de la Provincia de Formosa [CIMAFOR] en el Acta oficial de la Audiencia del 29 de marzo de 2010)

[...] No se explica en el POT- For, criterios respecto a las categorizaciones como ya lo dijeron antes entre los montes altos y bajos. El mapa está realizado a una escala tal que no permite discernir la situación en las unidades productivas respecto del tipo fisonómico dominante. (Pablo Chianetta, APCD, en el Acta oficial de la Audiencia del 29 de marzo de 2010)

Esta vacancia del proyecto resultará clave en su implementación donde la ambigüedad de la letra escrita permite diferentes interpretaciones, como veremos más adelante.

Respecto a las organizaciones ambientalistas de nivel nacional, en febrero de 2010 la fundación Vida Silvestre hizo observaciones al OTBN anticipándose a la segunda Audiencia pública. Vida Silvestre criticó la cantidad de superficie en la categoría verde, señalando que el mismo informe oficial provincial explicita que la mayor proporción de bosques formoseños posee valores de conservación suficientes para ser categorizados en rojo o amarillo. Además de resaltar esa contradicción, reclamó que el ordenamiento propuesto permitía que, en toda la provincia, salvo las escasas zonas rojas, se pueden realizar desmontes de entre el 20% y 80% de cada predio, entendiéndose que si bien el verde formoseño es más restrictivo que el requerido es utilizado en bosques que deberían estar en rojo o amarillo según la LNBN. En la audiencia de marzo representantes de Vida Silvestre hicieron hincapié en estas cuestiones resaltando que al estar la mayoría del mapa de bosques zonificado en verde se está enviando un mensaje a la sociedad de que el desarrollo solo es posible desmontando y no con un manejo sostenible. En la misma línea de

estas observaciones, Greenpeace también intervino en mayo de 2010, previo a la sanción, con un documento donde rescata la primera propuesta de OTBN.

Pese a estas objeciones de actores indígenas, campesinos y ambientales del nivel nacional, el gobierno contó con avales de organizaciones ambientales locales, regionales y nacionales. Entre ellas contamos la Fundación Aves Argentinas que apoyó la propuesta por incorporar sus Áreas de Importancia para la Conservación de Aves (AICAs) en Corredores. También se cuenta el aval de organizaciones regionales como ProYungas que apoyaron el proceso en general, pero plantearon sus dudas respecto a la falta de consideración en el mapa del OTBN de las comunidades indígenas que no tienen la titularidad legal de sus tierras y también porque consideraron que se planteaba un desarrollo productivo muy ambicioso para la provincia.

La Fundación Biodiversidad, de alcance regional, hizo hincapié en el carácter conservacionista y *realista* del ordenamiento, consideró razonable la propuesta gubernamental destacando el hecho de que se regula todos los ambientes, no solo los bosques. En línea con la posición oficial acerca de la necesidad de *escapar* de las rigideces de la ley nacional sostuvo:

El ordenamiento territorial de Formosa no sólo es conservacionista sino que peca de realista; sus alcances no pueden medirse exclusivamente en términos de la Ley 26331. De hecho, las mayores objeciones al mismo pueden partir de las proporciones asignadas a cada color (amarillo, rojo y verde) que vulneran el espíritu de la Ley, ya que permite a Formosa *escapar*⁵⁴ del control nacional, al poner sus bosques en la categoría menos restrictiva de la Ley. Lo paradójico es que por un lado, garantiza la mayor proporción de bosques protegidos comparado con los ordenamientos territoriales de todos sus vecinos, y por otro, no cumple con la ilusión del amarillo promovida por la Ley 26331, y en aras de ser realista en su implementación y no tener que recurrir a recursos y subterfugios ilegales como en el caso de Chaco y Santiago del Estero,

⁵⁴ En *italics* en el original.

es criticado por no adecuarse estrictamente al espíritu de una Ley que manifiesta problemas claros de implementación precisamente en esos aspectos fundamentales. (Fundación Biodiversidad, 2010:2)

Como se expuso, en este momento el ejecutivo provincial recibió la opinión de los actores sociales interesados. Encontramos una activa oposición de los sectores indígenas, para los cuales el gobierno asimiló gran parte de su territorio a la Zona de Corredores del POT-For y desestimó sus reclamos respecto al OTBN de ampliar las áreas de amortiguamiento, zonificar en amarillo los territorios de uso indígena y de las comunidades sin tenencia regularizada de sus tierras. Por el lado de organizaciones ambientalistas el gobierno recogió apoyos de algunas organizaciones ambientales regionales y nacionales. La intervención que hizo la Fundación Biodiversidad apoyando el OTBN resume el espíritu del ordenamiento formoseño, que, para no tener que recurrir a ilegalidades en la implementación, como Santiago o Chaco, realizó un ordenamiento *realista*, que *escapa* del control nacional, al zonificar en verde el 75% de sus bosques declarados. Esta propuesta será la presentada en la Cámara de Diputados de Formosa para su sanción.

Debate legislativo, sanción y acreditación del OTBN

El 27 de mayo de 2010, luego de las Audiencias Públicas, tuvo lugar el debate legislativo del POT-For en la Cámara de Diputados de la Provincia, que es la instancia legislativa unicameral de Formosa.

Una vez ingresado al ámbito legislativo, el proyecto solo tuvo un paso rápido por la Comisión de Ambiente y no se trató en el resto de las comisiones legislativas (Stigliani, 2012: 25). En este contexto, en el debate de la Cámara de Diputados, los representantes opositores reclamaron por una instancia previa de participación en el ámbito legislativo:

[...] corresponde que recibido el proyecto se abra una instancia participativa en esta Legislatura; pues insistimos en que las instancias participativas en las esferas del Poder Ejecutivo no son vinculantes

para quienes tenemos la responsabilidad de escuchar todas las voces, todos los sectores y todas las opiniones al respecto. (Dip. Hernández, M. O. – UCR; sesión del 27 de mayo de 2010)

El mismo diputado también criticó la debilidad de la adecuación del POT-For a la LNBN, sosteniendo que más bien se diseñó un OTBN en base al Plan Formosa 2015, el plan de expansión productiva cuyos objetivos están incorporados en el POT-For:

[...] este proyecto [...] desnaturaliza la finalidad de la Ley de Protección de Bosques Nativos, puesto que desde el inicio del Mensaje se aborda su tratamiento en el marco de un Programa Estratégico de Formosa 2015. Esta Ley debe ser la resultante de la aplicación de los criterios objetivos, claros y determinados por la Ley N° 26331 y no la consecuencia de su adecuación a ese plan.

Desde el oficialismo defendieron el proyecto del POT-For en los mismos términos que los representantes de las provincias del norte se opusieron a la LNBN en el Congreso Nacional. Los legisladores oficialistas argumentaron sobre la potestad provincial de determinar su política de recursos naturales y desarrollo económico frente a una ley nacional que consideraban excesivamente proteccionista:

[...] termina(n) diciendo que lo que hay que hacer es dejar nuestra provincia tal cual para facilitar la sobrevivencia de las comunidades aborígenes y del pueblo de Formosa en general. [...] ¿Cómo se puede interpretar esta cuestión señor presidente? De esta forma: Dejar todo como está, dejar que la naturaleza haga lo suyo, nosotros propiciar las visitas turísticas para aquellos que han destruido lo suyo vengan a ver esto, y que a esos turistas que vienen les atiendan nuestras mujeres, y ¿nosotros nos dedicamos a cosechar miel y a tocar la guitarra? (Dip. Román, J. –P.J.; sesión del 27 de mayo de 2010)

Luego del debate legislativo el proyecto del POT-For es aprobado sobre tablas, con oposición del bloque de la UCR, pero sin mayores inconvenientes

para el oficialismo.⁵⁵ La Cámara de Diputados de Formosa, donde está vigente una Ley de Lemas⁵⁶, está compuesta por treinta (30) miembros. La composición de la Cámara era muy favorable al oficialismo al momento de la votación: en la elección inmediatamente anterior (2009) a la sanción del POT-For, de quince (15) cargos en juego, diez (10) fueron ocupados por el Lema Justicialista, y cinco (5) por el opositor Lema Confederación Política y Social. La elección anterior, 2007, había otorgado doce (12) diputados al oficialismo y tres (3) escaños a legisladores opositores. Al momento de la votación del POT-For veintidós (22) legisladores habían sido elegidos por el oficialismo y ocho (8) por la oposición. Esta fortaleza legislativa del oficialismo se conjuga con un gobernador, Gildo Insfrán, que ganó consecutivamente las elecciones ejecutivas desde el año 1995. En las tres elecciones anteriores a la votación del POT-For Insfrán ganó con porcentajes de votos mayores al 70% y una distancia que rondó los 50% con los segundos candidatos. Insfrán logró el 76% de los votos en 2007, 72% en 2003 y 73% en 1999 y, los distintos candidatos opositores lograron en su mejor elección un 26% en 1999, 24% en 2003 y 19% en 2007 (Tow, A., 2016).

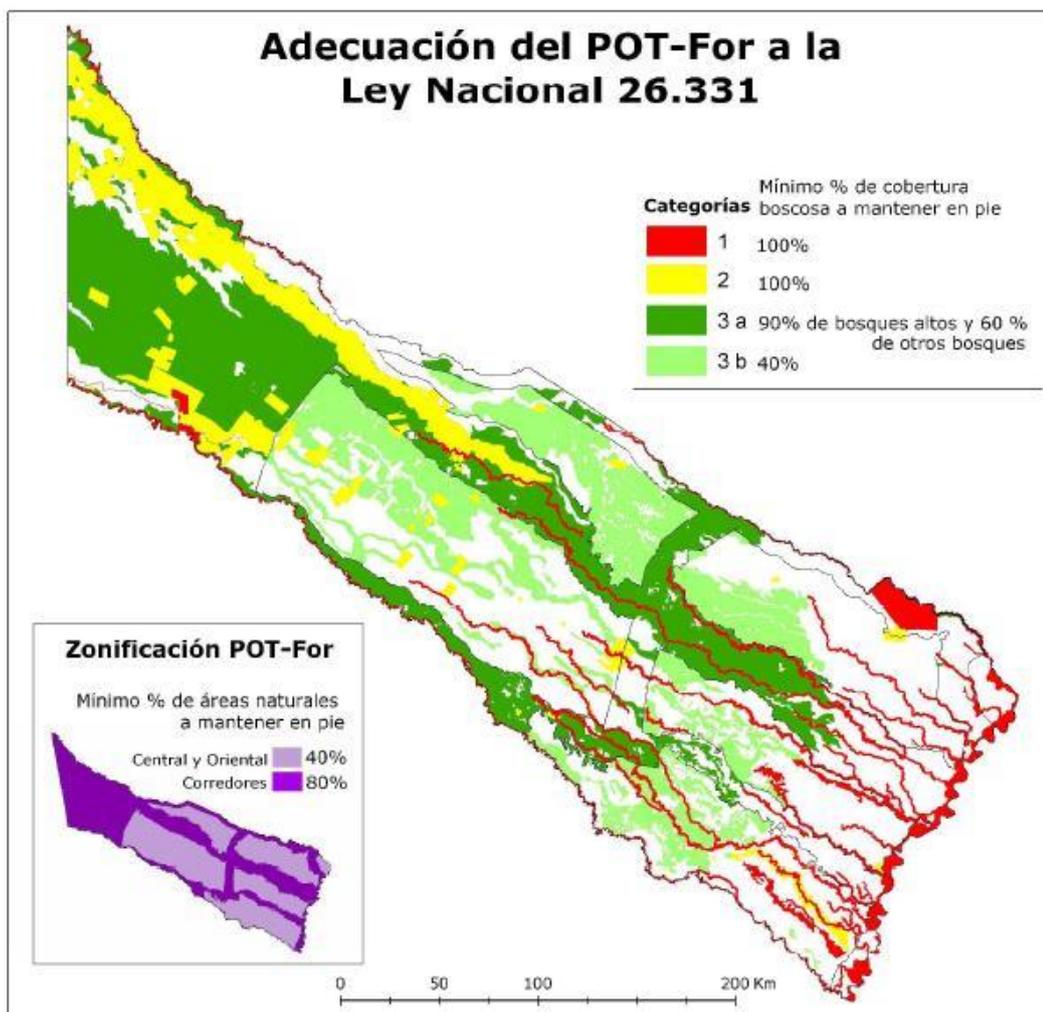
El 9 de junio de 2010 fue promulgada mediante el decreto provincial N° 438 la Ley N°1.552 Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For) y el 22 de junio de 2010 se publicó en el Boletín Oficial de Formosa.

De esta manera se aprobó localmente el proyecto del POT-For dentro del cual está incorporado el mapa del OTBN, requerido por la LNBN, como el tercer criterio de clasificación del territorio provincial que dispone el ordenamiento provincial (ver Mapa 19).

⁵⁵ El Acta de votación no se encuentra disponible públicamente y tampoco ha sido facilitada por la Honorable Legislatura de Formosa, pese a su solicitud.

⁵⁶ Los diputados son elegidos directamente en distrito único, mediante representación proporcional por Ley de Lemas (N° 653/1987 y su modificatoria Ley N° 825/1988). Para la distribución de los cargos se aplicará el sistema D' Hondt, primero entre Lemas, a fin de determinar la cantidad de cargos que corresponde a cada uno de ellos, y luego entre Sublemas de cada Lema a fin de establecer a qué candidatos pertenecen dichos cargos. (Tow, A., 2016)

Mapa 19: Adecuación del POT-For a la Ley Nacional de Bosques Nativos.



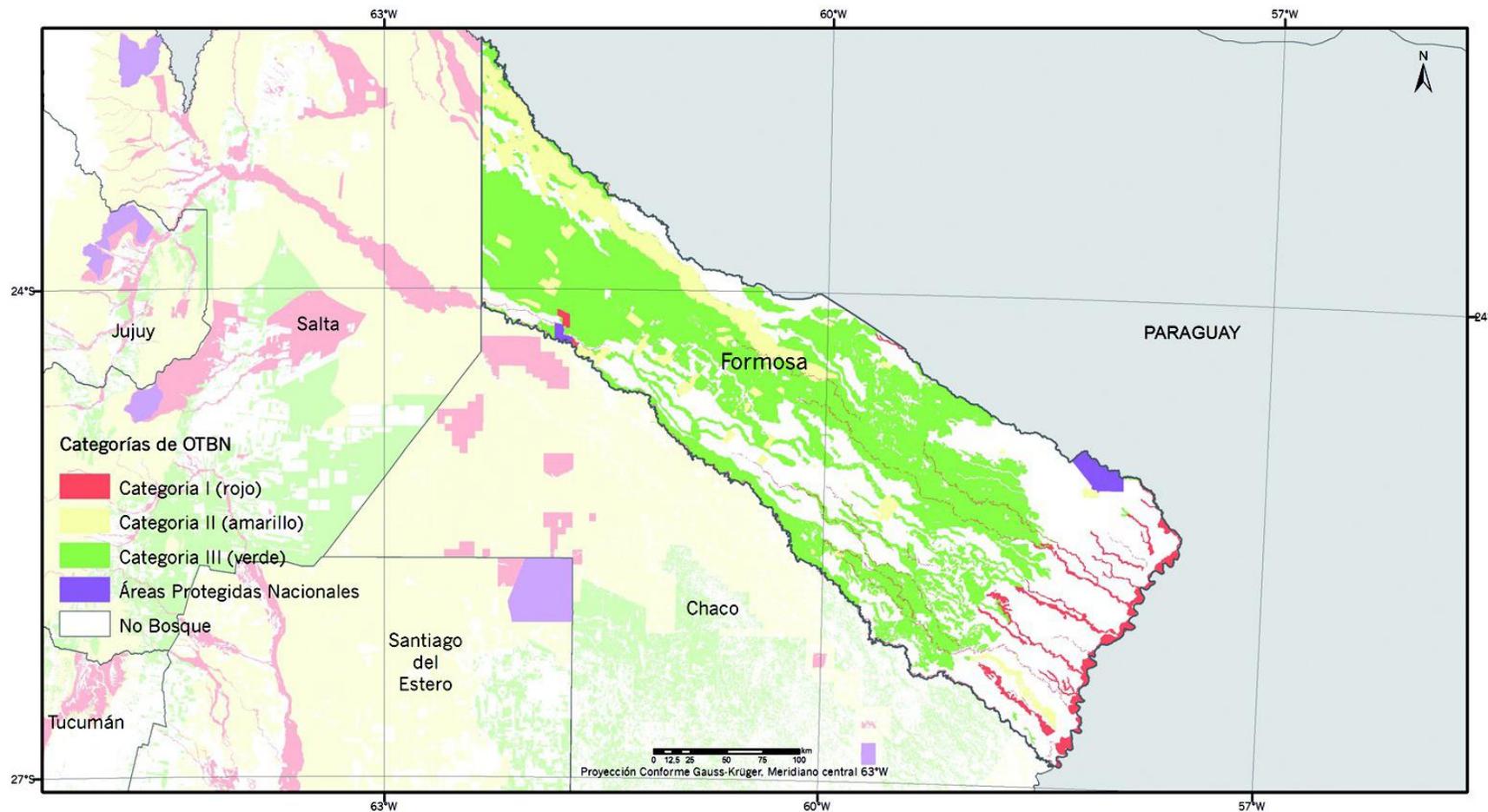
Fuente: “Adecuación del POT-For a la Ley Nacional de Bosques Nativos” en la Ley Provincial N° 1.552 Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For)

El Mapa 19 “Adecuación del POT-For a la Ley Nacional de Bosques Nativos” es una síntesis, incorporada en la Ley N° 1.552, de la articulación de los tres criterios de clasificación territorial del POT-For: las Zonas de Ordenamiento provincial, las características fisonómicas y el OTBN con las tres categorías de la LNBN. Es decir, es una representación gráfica del modo que esta articulado el OTBN en el POT-For y es distinto al mapa acreditado por la Dirección Nacional de Bosques.

El mapa de OTBN que se acreditó a nivel nacional (ver Mapa 20) en el marco de la implementación de la LNBN contiene solo la zonificación en las tres categorías de la ley nacional y no considera los criterios geográficos y fisonómicos provinciales. Para la Autoridad Nacional de Aplicación, la Dirección Nacional de Bosques, las únicas categorías validas de zonificación de los bosques nativos son las tres de la LNBN: I) rojo, II) amarillo y, III) verde, y en base a ellas efectúa el monitoreo de implementación de la ley nacional.

Según las entrevistas realizadas para esta tesis, y en concordancia con otros estudios como el de Luft (2013), la acreditación formo parte de una negociación política más amplia entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Ejecutivo Provincial. En el momento de la aprobación la Autoridad Nacional de Aplicación debe constatar que el OTBN se ajuste a los estándares nacionales fijados en la LNBN. El caso de Formosa es claramente una zonificación que rebaja los estándares de la LNBN, al zonificar en la categoría más baja el 75% de sus bosques nativos, a pesar que la reglamentación provincial eleve la protección de los mismos, y al no declarar en el OTBN amplias zonas boscosas. El intercambio técnico entre el gobierno provincial y la Dirección Nacional de Bosques fue conflictivo durante el proceso general de formulación del OTBN y especialmente en la instancia de acreditación, cuando, según testimonios relevados, se objetó verbalmente la constitucionalidad del OTBN propuesto. En esta negociación por la acreditación del OTBN el gobierno provincial logró que la autoridad de la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable decida su aprobación, a pesar de las objeciones de la Dirección Nacional de Bosques. Por su parte, el gobierno provincial se comprometió a revisar las áreas boscosas sin categorizar y, con la expectativa de que en las instancias de actualización se eleve la protección de los bosques, el OTBN fue acreditado el 25 de julio de 2011.

Mapa 20: OTBN de Formosa acreditado por la Dirección Nacional de Bosques en julio de 2011



Fuente:
 CARTOGRAFÍA BASE
 - Instituto Geográfico Nacional de Argentina (IGN). SIG 250. República Argentina.
 CARTOGRAFÍA TEMÁTICA
 - Dirección de Bosques de la Nación (SAyDS).
 Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN). Información entregada por la provincia en cumplimiento de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

Confeccionado en:
 Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF)
 Edición: Enero, 2013



Dirección de Bosques



Fuente: UMSEF, 2013

Diseño final del OTBN

En el mapa del OTBN, presentado por la provincia y aprobado por la Dirección de Bosques de acuerdo a las categorías de la ley nacional (ver Mapa 20), la categoría I (roja) incluye los bosques en galería de los ríos Pilcomayo, Bermejo, Teuquito y del este y las áreas protegidas estrictas. En la categoría II (amarilla) se incluye áreas de transición y tierras sujetas a propiedad comunitaria indígena. La categoría III (verde) incluye el resto de los bosques que quedaron fuera de las categorías I y II⁵⁷.

Respecto a los diez criterios de sostenibilidad ambiental de la LNBN, el gobierno no presentó información referida a como se aplicaron y tampoco respecto a la coherencia de categorización con las provincias colindantes. Esta última propuesta también mantiene las excepciones de derechos suplementarios para proyectos de importancia estratégica, los derechos transferibles (canjes de permisos) entre predios y la omisión (en blanco) de categorizar superficies boscosas.

El POT-For aprobado por Ley provincial N° 1.552 dispone que en el caso de la provincia de Formosa la implementación de las categorías de la LNBN esté articuladas con otros dos criterios de ordenamiento territorial provincial. La modalidad de esta implementación presenta algunas particularidades

⁵⁷ El POT-For en su artículo 14 incluye dentro de la categoría I (roja): *Parque Nacional Pilcomayo, Reserva Natural Formosa, Área Núcleo de la Reserva de la Biosfera Riacho Teuquito, Planicie de Inundación del Río Paraguay, albardones de la zona litoral, (con exclusión de los situados en el albardón del Arroyo Lindo, clasificado en Categoría II), una franja de 100 m a cada una de las márgenes de los ríos y riachos permanentes, según cartografía disponible de la autoridad hídrica competente, 100 m a cada una de las márgenes del Riacho Teuquito y 500 m a cada una de las márgenes de los Ríos Bermejo-Teuco y Pilcomayo en las márgenes del territorio formoseño.* El artículo 15 incluye en la categoría II (amarilla): *Las áreas tampón y de transición correspondientes a la Reserva de Biosfera Riacho Teuquito; las áreas correspondientes a la Reserva de Biosfera Laguna Oca que no hayan sido clasificadas dentro de la Categoría I por pertenecer a la planicie de inundación del Río Paraguay; las áreas inundables del Bañado La Estrella, conforme a la Ley N° 1471 y su Decreto Reglamentario N° 921/05, con extensión hasta el cruce con la ruta provincial N° 26 y el albardón del Arroyo Lindo. En forma transitoria se incluyen asimismo a las formaciones boscosas localizadas en tierras sujetas a propiedad comunitaria de comunidades aborígenes. Dichas comunidades, podrán solicitar a la autoridad de aplicación el cambio de categoría a cualquiera de las otras dos categorías establecidas en la Ley N° 26.331, planteando asimismo los mecanismos de protección y gestión de dichas áreas.*

respecto a la protección otorgada a los bosques nativos formoseños, lo que explicaremos a continuación.

Un ordenamiento *realista*: articulación del OTBN en el POT-For

En Formosa no basta con observar el mapa del OTBN para tener conocimiento de las restricciones y permisos vigentes para el cambio de uso de suelo en determinado territorio. Esto responde no solo al modo en que están articulados los criterios de clasificación territorial del POT-For sino también a la ausencia de definiciones técnicas claras y de información pública, más precisamente, a la ausencia de un mapa de vegetación y/o de definiciones de los grupos fisonómicos que contempla la ley.

El Título III de la Ley N°1.552 dispone los tres criterios de clasificación el territorio provincial para la aplicación del Programa de Ordenamiento Territorial de Formosa: *zonificación, fisonomía y categorías* (de la LNBN):

1. Zonas de Ordenamiento Territorial: es la división efectuada por el POT-For en el territorio provincial y determinan los porcentajes máximos de cambio de uso de suelo admisibles en la escala predial (Art.11) para las dos Zonas dispuestas:
 - a. Zona Corredores
 - b. Zona Central y Oriental

En esta zonificación se observa la influencia del proyecto de Corredores de Parques Nacionales en la Zona Corredores, a la cual se incorporó el Oeste provincial.

2. Grupos Fisonómicos: agrupa los ambientes provinciales en cuatro grupos (Art. 12):
 - a. Bosque Bajo (BB)
 - b. Bosque Alto (BA)
 - c. Otros Ambientes (OA)
 - d. Áreas Transformadas (AT)

Estas categorías simplifican una discriminación fisonómica previa más detallada de 12 categorías. Para esta clasificación no se dispone de un mapa

de vegetación público para su consulta y control por parte del Estado, y tampoco de definiciones técnicas claras respecto a los grupos fisonómicos.

3. Categoría: El “semáforo” de la LNBN (Art. 13)

- a. Categoría I (rojo)
- b. Categoría II (amarillo)
- c. Categoría III (verde)

Los criterios se aplican por orden jerárquico, prevaleciendo las dos primeras clasificaciones provinciales sobre las categorías de la ley nacional.

En la Zona Corredores se admiten transformaciones y cambios de uso del suelo hasta un máximo del 20% de la superficie predial. Este porcentaje puede distribuirse por grupo fisonómico en la medida que no superen el 10% para los Bosques Altos, y el 60% para Bosques Bajos u Otros Ambientes (Art.17).

En la Zona Central y Oriental, que es donde se concentra la mayor actividad forestal, ganadera, agrícola y los núcleos urbanos, se admiten transformaciones y cambios de uso de suelo hasta un máximo del 60% de la superficie predial. Este porcentaje puede distribuirse por Grupo Fisonómico sin superar el 60% de cada uno de ellos (Art. 18).

La ley provincial incorpora también en los artículos 13, 14, 15 y 16 las tres categorías propias de la LNBN, y establece la creación de dos subcategorías para el verde (como se verá en el subtítulo siguiente) disponiendo que “Regirán en estas subcategorías las limitaciones respectivas a la transformación y al cambio de uso de la tierra para cada zona” (Art.16), de manera que las restricciones provinciales de Zona y fisonomía prevalezcan sobre lo dispuesto por la ley nacional.

Respecto a los Grupos Fisonómicos, que clasifica los ambientes según la estructura de su vegetación, la normativa provincial no provee un mapa de vegetación que permita identificarlos a escala predial ni definiciones técnicas fehacientes para su elaboración por parte de los interesados en solicitar un permiso de cambio de uso de suelo. El equipo consultor que elaboró el POT-

For formoseño se basó en un mapa de vegetación de 2005⁵⁸ a escala 1:250.000.⁵⁹ Esta escala es acorde a lo requerida por la LNBN (Art. 6 del decreto reglamentario) y es apropiada para la zonificación de las superficies boscosas, pero resulta inapropiada para determinar existencias vegetales a nivel predial, como se dispone en el POT-For. La ausencia de un mapa de vegetación adecuado para la implementación del POT-For priva al gobierno de una herramienta necesaria para su implementación. Esta vacancia también encarece y dificulta la elaboración de las solicitudes de planes de manejo y cambio de uso de suelo para los interesados, a los que el gobierno solicita la presentación de un mapa predial a escala de 1:20.000. Sin embargo, como observó el Grupo de Trabajo Rufford (2010)⁶⁰ respecto a estas categorías de Bosque Alto o Bajo:

[...] no se encuentran definidas en el mismo [el POT-For], es decir, no se dispone de los criterios: a) cobertura de árboles; b) altura de árboles; c) composición de especies; y por lo tanto métodos para designar un determinado sitio a alguna de las mencionadas categorías.” (2010:2)

⁵⁸ La información original es de 1968 y 1974 producto de un relevamiento que realizó Jorge Adámoli con Jorge Morello (1969, 1974). El territorio formoseño en sus características biofísicas es un “cono de erosión” entre los ríos Bermejo y Pilcomayo, un territorio hundido relleno de sedimentos cuyo origen está en la región andina y donde depositan estos ríos. Estas características geográficas hacen que el territorio provincial esté sujeto a cambios a una velocidad que desactualiza relevamientos a un ritmo mayor que en otros territorios.

⁵⁹ El informe oficial indica: “[...] en numerosos sectores de la Provincia de Formosa la heterogeneidad del paisaje es muy alta, lo que dificulta la tarea de mapear comunidades vegetales homogéneas, salvo en escalas de mucho detalle, del orden de 1:20.000. A la escala de representación del mapa de vegetación adoptado por el POT-For (1:250.000), es virtualmente imposible representar en una unidad cartográfica fisonomías uniformes para amplios sectores de la provincia. Esto no impide tomar decisiones sobre criterios de zonificación, pero puede generar problemas en la escala predial. Por ello, la forma de implementar esta disposición en el terreno es contar con un mapa de ambientes del predio, y aplicar a cada una de las unidades detectadas en él, el porcentaje máximo de transformación previsto para ese tipo de unidad en la zonificación a nivel regional.” (Adámoli, Torrella y Ginzburg, 2009b:48)

⁶⁰ Integrado por expertos ecólogos de la Catedra de Ecología del Paisaje de la Facultad de Ciencias Naturales e Instituto Miguel Lillo – Universidad Nacional de Tucumán, entre los cuales se cuentan los investigadores Ing. Ftal Ignacio Gasparri, MSc. Oriana Osinaga Acosta, Ing Ftal. Verónica Piriz Carrillo y Lic. Biol. Patricia Zelaya.

El efecto práctico de esta vacancia de información y de definiciones técnicas⁶¹ en el POT-For es la discrecionalidad en su implementación, ya que la Autoridad Local de Aplicación, el Ministerio de la Producción y Ambiente de Formosa, para decidir sobre los permisos cuenta principalmente con: los conocimientos territoriales de los funcionarios a cargo, quienes disponen en base a su experiencia, y, si lo consideran necesario, pueden hacer inspecciones en terreno. Informes y entrevistas con técnicos de la provincia (incluso gubernamentales) indican que esta situación habilita disputas técnicas entre los profesionales habilitados a la elaboración de los Planes (ingenieros agrónomos, ingenieros forestales y agrimensores) al no contar con criterios claros de demarcación fisonómica. En la interacción y negociación con la autoridad nacional, la misma hace oídos sordos a los criterios de clasificación del territorio provincial, que son tomados por la provincia en discordancia con la LNBN y permite un estado de cierta confusión. Así, en esta modalidad burocrática *anti weberiana*, el resultado de un pedido de autorización no es unívoco, sino que depende de cuestiones no explicitadas y también, como surge de las entrevistas realizadas, de la ventanilla donde se presente el trámite, o de que “*el ingeniero tal o cual logra los permisos de cambio*” (entrevista a funcionario nacional en Formosa, octubre 2017).

A estas observaciones, respecto a la vacancia de definiciones técnicas y/o de un mapa de vegetación, se le suma la dificultad para elucidar la reglamentación del POT-For. La ley provincial no es clara en establecer el modo de implementación y dificulta su monitoreo. El Grupo de Trabajo Rufford (2010:1) destacó en su documento previo a la audiencia que era “una propuesta confusa con mucha incertidumbre en aspectos de implementación”.

⁶¹ Respecto a la definición de lo que se entiende por *bosque*, el sistema de monitoreo de la UMSEF (unidad encargada del monitoreo forestal en la Dirección Nacional de Bosques) clasifica en tierras forestales y otras tierras forestales superficies boscosas de acuerdo al criterio de la FAO y no según lo que la LNBN clasifica como bosque nativo, que incluyó una definición amplia sin especificar parámetros estructurales determinados. En 2012, en el ámbito de COFEMA (resolución 230/12) se establecieron parámetros más ajustados y actualmente (año 2021) la Dirección Nacional de Bosques están trabajando en la revisión y ajuste de coberturas para adecuar su metodología (MAyDS, 2020). En este sentido vale aclarar que, más allá de la ausencia de definiciones en el POT-For, no existe tampoco un consenso entre científicos y técnicos sobre que es un “bosque” en la región chaqueña, ver Kunst, Ledesma, y Coria (2020),

Esta postura está en línea con lo relevado en las entrevistas a técnicos de la provincia:

“los grises de la ley, si la ley no ordena, ordena quien decide [...] que no se entienda bien el POT-For es parte de la estrategia. La estrategia es que no se entienda” (entrevista a funcionario nacional en Formosa, octubre 2017)

“existe una confusión generalizada —incluso entre profesionales y funcionarios— acerca de dónde y cuánto” (técnico del Centro Regional Chaco-Formosa de INTA, agosto 2017).

“Por ejemplo, el quilombo de la moraleja en Salta es [que] una empresa en convivencia con el gobierno provincial desmonta 3.000 hectáreas. Y Greenpeace le hace una campaña, ¿porque? Porque esas 3.000 ha estaban en rojo. ¿Cómo haces una campaña en Formosa? Tenés que decir: "estaba en verde, pero nosotros consideramos que era monte alto y era parte del corredor" ya está, esa campaña no puede existir [...] la gran falencia que tiene el ordenamiento de Formosa es que es mucho más difícil para detectar la irregularidad” (Alejandro Brown, ProYungas, entrevista septiembre 2017)

El Grupo de Trabajo Rufford (2010) también realizó otras consideraciones respecto al diseño del POT-For observando que, al aplicar restricciones (y permisos) a la deforestación por propiedad y no por zonas boscosas como dispone la LNBN, se incentivaban desmontes dispersos y la fragmentación de bosques, lo cual también tendría como efecto la segmentación territorial de la producción provincial. Para este Grupo de Trabajo la modalidad del POT-For de regulación a nivel predial no aprovecha la concentración de infraestructura en núcleos productivos y fomenta la deforestación en zonas donde la protección sería más sencilla.

Los dos verdes de Formosa

La modalidad de articulación en el POT-For de las tres categorías de la LNBN con los otros dos criterios provinciales resulta en dos subcategorías para la categoría III (verde) de la LNBN. Al prevalecer los valores máximos de cambio de uso de la tierra según la Zona de Ordenamiento y Grupo Fisonómico propuestos en el POT-For, la normativa provincial dispone dos tipos de verde más restrictivos que la ley nacional:

- Verde oscuro (a): en la Zona Corredores donde el mínimo de conservación es de 90% para los bosques altos y 60% para otros bosques.
- Verde claro (b): en la Zona Central y Oriental donde el mínimo de áreas naturales a mantener en pie es del 40%, lo que incluye a todo tipo de bosque.

En base a estas subcategorías, el gobierno provincial destaca que incluso en las áreas más permisivas se debe mantener en pie un mínimo de 40% de la cobertura boscosa, a diferencia de lo dispuesto en la ley nacional que permite la transformación total de las áreas boscosas verdes. Estas restricciones, propias de la ley provincial, no son válidas a los efectos de la implementación y monitoreo de la LNBN que contempla una sola categoría de verde, por ello el mapa del POT-For (Mapa 19) es distinto al presentado ante la Dirección Nacional de Bosques (Mapa 20). Según lo dispuesto por la ley nacional la asignación de las tres categorías de protección para los bosques nativos debe basarse en los diez criterios de sostenibilidad ambiental que establecen el valor de conservación de los bosques. Más allá de las restricciones propias de la clasificación provincial, en Formosa se zonificó el 75% de la superficie boscosa en la categoría más baja.

Como veremos, esto tiene consecuencias para el monitoreo técnico y social de la ley, toda vez que un desmonte en categoría verde está permitido por la LNBN, cumpla o no con la ley provincial, por ello no se lo contabiliza como deforestación ilegal en los informes periódicos del Estado nacional.

Efectos del diseño del POT-For en la implementación de la Ley de Bosques

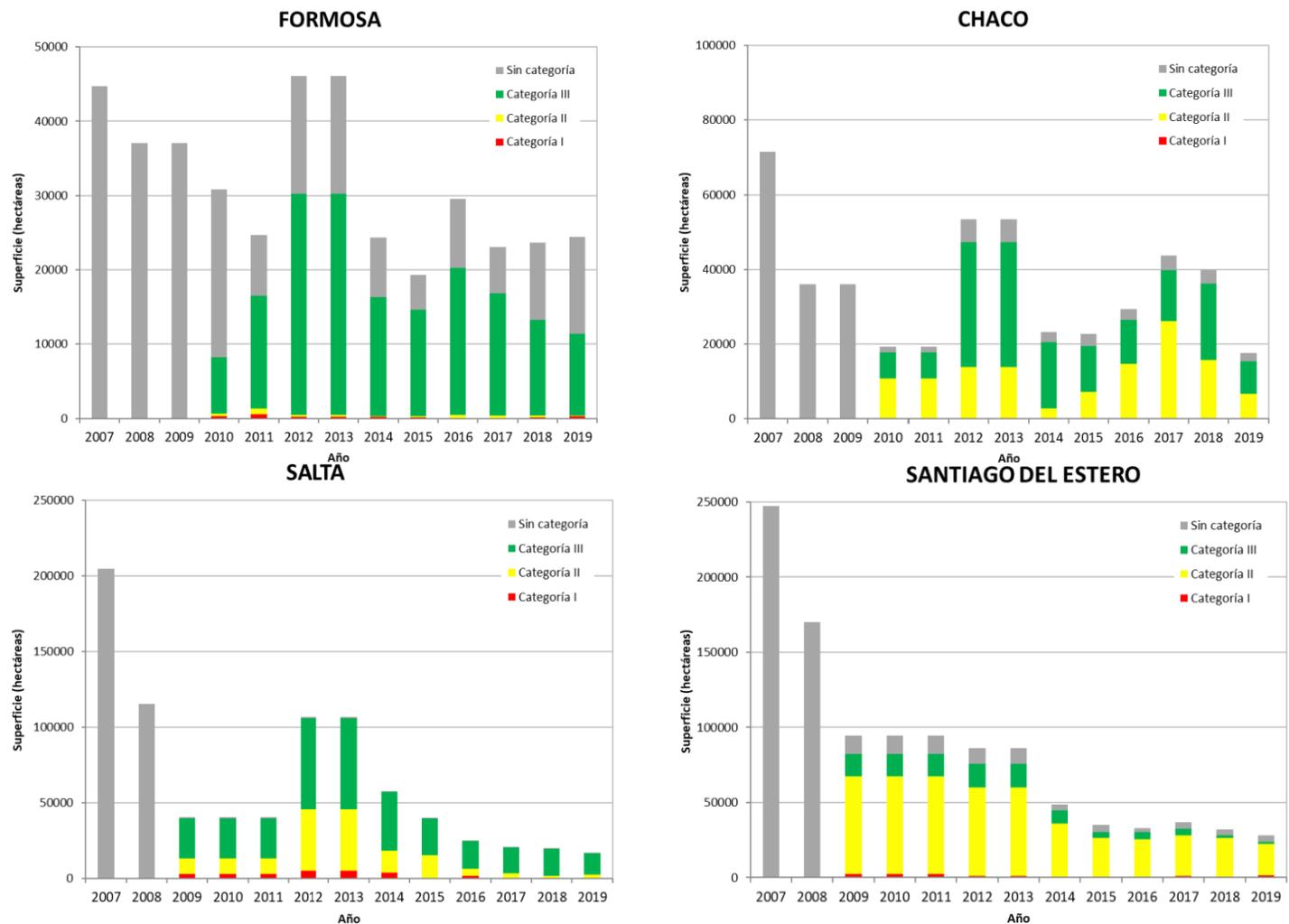
Una vez sancionado el POT-For con su OTBN, las pérdidas forestales formoseñas fueron mayores en los bosques zonificados en la categoría más baja de la LNBN y en los bosques sin declarar en el OTBN. Ambas situaciones se ajustan a lo normado por la LNBN, ya que en la categoría verde está permitida la deforestación y los bosques no declarados no son objeto de regulación por la ley nacional. En base a estos datos, una evaluación o un análisis de la implementación de la LNBN, que solo tome como insumo las brechas de ejecución respecto a la letra escrita, concluiría que Formosa implementa exitosamente la LNBN.

Un informe reciente de APCD (2020)⁶² indica que entre 2010 y 2015 la deforestación en los departamentos de Bermejo, Matacos y Patiño del centro oeste formoseño (chaco seco) fue mayor a la de los anteriores 24 años. Entre 1986 y 2009 fue de 186.698ha, mientras que el total de hectáreas desmontadas entre la sanción del POT-For en 2010 y el año 2015 fue de 188.668ha. La deforestación se distribuyó en 1.955ha en amarillo, 120.983ha en verde, y 65.730ha en bosques sin categorizar. Es decir, el 35% de la deforestación ocurrida en el centro oeste entre 2010 y 2015 ocurrió en áreas que no son reconocidos como bosques por la provincia en su OTBN y el 64% en áreas verdes, donde está permitido por la LNBN.

En los siguientes gráficos de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) de 2020 puede visualizarse la pérdida por categoría para el total de los bosques de Formosa, Salta, Chaco y Santiago del Estero. Si bien cada uno tiene escala ajustada a la cantidad de hectáreas deforestadas podemos comparar la relevancia para Formosa de la pérdida (legal) de bosque en verde y de los bosques sin declarar.

⁶²Basados en los datos de <http://monitoreodesmonte.com.ar/>. Una articulación del Laboratorio de Análisis Regional y Teledetección de la Facultad de Agronomía – UBA, la Red Agroforestal Chaco Argentina y el INTA.

Gráfico 7: Superficie anual de pérdida de Tierras Forestales y Otras Tierras Forestales por provincia (Formosa, Salta, Chaco y Santiago del Estero) y categoría de conservación



Fuente: MAyDS (2020)

La ley nacional dispone para las provincias la formulación de un OTBN mediante un proceso participativo y ajustado a diez criterios de sostenibilidad ambiental. El resultado del OTBN formoseño es atípico al otorgar la categoría más baja de protección a la mayoría de sus bosques y dejar importantes superficies boscosas sin categorizar. Este resultado destaca tanto a nivel nacional, como regional, al ocurrir en una de las cuatro provincias con mayor masa boscosa de la región chaqueña, la ecorregión del país con la mayor superficie de bosque y la tasa de deforestación histórica más alta. Un efecto buscado de este ordenamiento es que, una vez acreditado con el 75% de sus bosques nativos en verde, la deforestación que ocurre en esa superficie, y en los bosques no declarados, no son ilegales. Es decir, una vez acreditado el OTBN, la implementación de la LNBN en Formosa puede vulnerar el espíritu de la ley nacional sin incumplirla.

Actualización del OTBN en 2018

El POT-For contempla plazos de actualización para el OTBN de Formosa más cortos que la LNBN, la primera revisión debía tener lugar antes de los 180 días de promulgado, la segunda a los dos años de efectuada la primera y luego cada cuatro años.

Estas revisiones, no se realizaron en los plazos establecidos, se llevaron a cabo audiencias en 2016 y se promulgó una ley provincial de actualización en febrero de 2018.⁶³ Esta ley contiene los cambios en el OTBN y aún —julio de 2021— no se encuentra acreditado por la Dirección Nacional de Bosques. La actualización incrementó la superficie de bosques protegidos en categoría roja en 113.653 hectáreas, y en 27.331 para la categoría amarilla, por lo que el peso relativo del verde bajó a un 70,5%. A pesar de estos cambios favorables a una mejor adecuación a la LNBN no modifica el espíritu original, manteniendo gran parte de los bosques en la categoría más baja y los bosques sin declarar en blanco. La primera actualización debía también

⁶³ Ley Provincial N° 1660/18.

explícitamente revisar la situación de las comunidades indígenas en la categoría amarilla, cosa que no ocurrió.⁶⁴

El incremento de superficie de bosque en la categoría roja se dio principalmente al otorgar mayor protección a las aproximadamente 100.000 ha formoseñas de la Estancia La Fidelidad, en el límite de la provincia de Chaco. La actualización también: simplificó los pedidos de Cambio de Uso de Suelo (CUS); permite siembra de pasturas sin contemplarlos como CUS; otorga mayores permisos para las asociaciones de pequeños productores en los CUS; permite la solicitud de cambio de categoría de protección de amarillo a rojo o verde de las áreas sujetas a propiedad comunitaria de comunidades aborígenes; permite en el este de la provincia (departamentos Laishí, Formosa y Pilcomayo) hasta una 30% de transformación sobre los bosques altos, restringiendo el 60% original; exceptúa de restricciones para CUS (para fisonomías no boscosas) los predios de menos de 20ha a los pequeños productores (registrados en el PAIPPA) y comunidades indígenas (exceptuándolos también de los estudios ambientales); indica la conformación de un registro público digital de las transformaciones y CUS autorizados; indica que los sistemas silvopastoriles serán consideradas áreas transformadas; incorpora figuras de participación pública distinguiendo entre Audiencia Pública, Consulta Pública y Difusión Pública según el tamaño de las superficies a transformar; dispone la recomposición del daño a través de forestación con especies nativas y establece una escala de sanciones monetarias a los infractores.

⁶⁴ El eventual cambio de categorización de tierras indígenas requiere una consulta a través del Instituto de Comunidades Aborígenes (ICA) provincial. El organismo, creado en 1984, se conforma con representantes de los tres principales pueblos indígenas reconocidos por la provincia, Wichí, Qom y Pilagá (no tiene lugar el pueblo Nivaclé). Según Jouanny (2015) y Gordillo (2009) este organismo históricamente otorgó legitimidad a las políticas oficiales sin ser una instancia de representación efectiva para los intereses de las comunidades que habitan el territorio.

Capítulo 5: La vía formoseña al OTBN: adecuación a un programa de desarrollo productivo

En el capítulo anterior realizamos una reconstrucción pormenorizada de la formulación del OTBN formoseño para responder cómo la provincia llegó a un ordenamiento que zonifica el 75% de sus bosques nativos en la categoría más baja. Esta reconstrucción se realizó en diálogo con la formulación del POT-For, ya que, una vez sancionada la LNBN, se trató del mismo proceso. En base a la cronología recorrida se observa que Formosa diseñó un OTBN que le permitió implementar su política de desarrollo productivo, plasmada en el POT-For, basada en criterios distintos a los de la LNBN. Es decir, la pregunta ¿Por qué el OTBN de Formosa categorizó el 75% de sus bosques nativos en verde? se puede responder diciendo: porque era necesario diseñar un OTBN laxo para implementar un programa de ordenamiento territorial orientado por criterios de desarrollo económico, lo que fue realizado principalmente a instancias de las negociaciones con el nivel federal de gobierno.

Esta afirmación tiene similitudes con lo planteado en la tesis de Hernández Soriano (2013) donde se sostiene que existían en la provincia dos grandes proyectos "no asimilables, pero no necesariamente excluyentes". En primer lugar, la autora identifica un proyecto con tendencias conservacionistas y/o ambientalistas, que aspira a la protección de los ecosistemas. En este proyecto cuenta la iniciativa de Corredores de APN y, "ligado a este pero muy menor [...] de menos éxito político, podemos mencionar a la iniciativa del plan de "Uso Indígena del Territorio" (2004 APCD y EPRASOL)". En la tesis también se señala que, aunque la propuesta está enfocada en el uso indígena y no en la conservación ecosistémica, la ampliación de áreas exclusivas indígenas asumía un manejo sostenible del bosque *per se*, propio de los pueblos indígenas, y que este proyecto "es claramente contradictorio al que se plasma en el POT-FOR [...]" (2013:165), el segundo en cuestión. El POT-For se trata, en palabras de la autora, de un proyecto de "profundización del modelo extractivo de los recursos naturales como actividad económica de la provincia [...] (que) tiene escala provincial, aunque las fuerzas que lo

promueven son de orden básicamente internacional" al vincularlo con las tendencias globales del agronegocio. Hernández Soriano ubica los inicios de este proyecto en la década de 1980, retomado a fines de la década de 1990, y menciona en este sentido las obras de represas y canalización hídrica para desviar agua del río Bermejo hacia Ing. Juárez, Chiriguano, Laguna Yema y Las Lomitas, vinculando estas obras de infraestructura a inversiones extranjeras.

Lo que subraya Hernández Soriano es que hay un proyecto exitoso y que hay otro proyecto, que en sus palabras fue "de menos éxito político", que muestra la existencia de un clivaje Estado/sociedad en Formosa y también su incapacidad para incidir en el ordenamiento oficial.

En lo que sigue, utilizando el marco conceptual escogido para esta tesis, analizaremos el ordenamiento exitoso como el resultado del manejo y desenvolvimiento de dos tensiones en su formulación, las cuales refieren a la política ambiental nacional y con los actores locales que bregaron por un ordenamiento más proteccionista.

Dos tensiones

Figuroa y Gutiérrez (2018) sostienen que en países descentralizados como Argentina la formulación de las políticas ambientales se encuentra atravesada por dos tipos de tensiones: la disputa entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en torno a las competencias y responsabilidades en la materia y, la confrontación entre coaliciones Estado-sociedad con posiciones proteccionistas o productivistas respecto a la cuestión.

La investigación del caso de Formosa confirma la importancia de estas dos tensiones de la política ambiental en Argentina, aunque de un modo particular. Por un lado, se observa que el gobierno de Formosa adaptó el diseño del OTBN reaccionando sucesivamente a las restricciones de la política ambiental nacional, tanto a la sanción y reglamentación de la LNBN como a las negociaciones con la Autoridad Nacional de Aplicación en vistas de la

acreditación del ordenamiento de bosques. Esta adaptación, que conllevó a la predominancia de la categoría verde en el OTBN, le permitió implementar una política local diferenciada de la nacional respecto a la protección de sus recursos naturales. Por otro lado, la reconstrucción del proceso también indica que el gobierno provincial asumió los intereses productivos locales y no se evidenciaron actores de la sociedad civil, proteccionistas o productivistas, con capacidad de incidir en la formulación del OTBN, toda vez que los cambios en el mismo, como se expuso, respondieron a regulaciones del estado nacional. Esto muestra que el OTBN de Formosa es producto tanto de la reacción a la política nacional de protección de bosques nativos como de su aprobación por parte de las autoridades nacionales.

A continuación, analizaremos la formulación del OTBN con foco en estas dos tensiones, primero respecto al modo que se dio la relación entre el Estado provincial con los actores locales involucrados en el proceso de formulación y luego entre los distintos niveles de gobierno respecto a la política ambiental.

Relación Estado y sociedad

La reconstrucción del proceso de formulación del OTBN formoseño nos muestra la escasa capacidad de los actores de la sociedad civil de la provincia para incidir en el resultado final, o directamente, su ausencia. El Estado provincial ha formulado un OTBN según un estilo de desarrollo económico productivista, pero sin la participación de actores productivistas que incidieran por un ordenamiento territorial en este sentido.

En las entrevistas realizadas a actores locales es frecuente la mención al objetivo del gobierno de “atraer inversiones”, es decir que un objetivo de gobierno es el de crear las condiciones para que los actores productivos vengan de afuera de la provincia. A diferencia de casos como el salteño, en Formosa el gobierno provincial no asumió los intereses de los actores productivistas, sino que estos intereses son los del propio gobierno. Es decir, en lo que respecta a la adecuación a la LNBN, actuó como ejecutor de un

interés propio consistente en el desarrollo económico de la provincia y no como vocero de intereses de actores sociales locales.

Respecto a los actores sociales con intereses proteccionistas, observamos que sí se han organizado para incidir en el OTBN, especialmente en el centro oeste provincial, y lo hicieron en confrontación a la posición del gobierno provincial. Estos actores tuvieron poca capacidad de incidir en la zonificación del OTBN según las tres categorías de la LNBN, aunque lograron que el gobierno provincial incorpore sus territorios en una categoría de zonificación provincial más restrictiva, propia del POT-For.

Como se desarrolló en el tercer capítulo de esta tesis con los casos de Salta, Chaco y Santiago del Estero, una explicación pertinente para comprender el diseño de los OTBN está basada implícita o explícitamente en el enfoque de coaliciones. Esta explicación considera a los OTBN como el resultado de procesos de confrontación y colaboración de dos coaliciones de actores Estado-sociedad, una proteccionista y otra productivista. Las preguntas que la orientan son ¿cómo se posicionan e interactúan los actores en torno al ordenamiento? y ¿qué incidencia tiene esa interacción en la política?, poniendo la mirada en un proceso *bottom-up* de formulación. En los tres casos puede observarse cómo el accionar de actores locales proteccionistas incidieron, en mayor o menos medida, en el resultado final: en Santiago del Estero el accionar del sector campesino, en Salta una coalición amplia y heterogénea Estado-sociedad, que incluyó la Corte Suprema de Justicia y, en Chaco especialmente actores indígenas y de la industria maderera. En todos los casos el resultado del OTBN se puede explicar por la capacidad de incidencia de los actores productivistas y proteccionistas confrontados y su interacción, aunque el resultado final no satisficiera plenamente a ninguno de ellos.

En este punto, la diferencia más relevante respecto al resto de las provincias es que en el proceso formoseño el OTBN resultante no se explica por la interacción entre dos coaliciones Estado-sociedad. La formulación del OTBN formoseño se caracterizó por la presencia del gobierno provincial como un actor estatal unificado en torno a la política gubernamental y una sociedad civil

debil en su capacidad de incidencia. En este proceso el Estado provincial, desarrolló su agenda productiva y no se comportó ni como árbitro, ni como arena de disputa, ni tampoco dio muestras de una heterogeneidad al no presentarse agencias u organismos estatales actuando por un ordenamiento más proteccionista. El enfoque de coaliciones Estado-sociedad, presenta al menos tres dificultades para su aplicación en el caso formoseño, 1) no se conformaron al menos dos coaliciones promotoras Estado-sociedad en torno a la cuestión, 2) el Estado asumió monolíticamente el interés de una de las posiciones que se evidencian en las otras provincias, por lo que la división se dio de manera más clásica entre Estado y sociedad, y no entre coaliciones de actores Estado-sociedad transversales y, 3) el diseño del OTBN de Formosa no incorporó demandas significativas de actores locales no estatales.

La formulación del OTBN en Formosa debe estudiarse como un caso de gobernabilidad Estado-céntrica y jerárquica, donde el Estado ocupó un rol central y negoció con actores de la sociedad civil sin responder a un esquema de coordinación y participación plural. En este caso es el Estado provincial, mediante un proceso *top-down*, quien imprimió la dirección de la política pública.

Otra característica del proceso, es que esta preeminencia del Estado provincial en la formulación se complementó con un fuerte componente tecnocrático. Para la confección del OTBN la Ley dispone un proceso participativo y entre los criterios para su adecuación se incluyen el valor y uso que las comunidades indígenas le dan a su territorio. De esta manera la Ley incorpora como insumos del ordenamiento actores con conocimiento lego y revaloriza este conocimiento como un criterio a ser tenido en cuenta. En Formosa el Estado provincial apeló a un saber experto subordinado políticamente a su posición para construir, legitimar y excluir otras posiciones. La legitimación del OTBN estuvo provista por el equipo consultor, en una suerte de alianza tecnocrática, que a través de su *expertise* ecológica legitimó el diseño. Al mismo tiempo, esta alianza del gobierno provincial con el saber experto obturó otras perspectivas, al excluir otros saberes científicos y legos de la consideración, como la coproducción de conocimiento entre técnicos y

comunidades indígenas del centro-oeste de la provincia. De esta manera, el hecho de que los expertos actuaron en nombre de una especialidad científica o técnica resultó en la exclusión del conocimiento de actores territoriales. Es de destacar que los expertos carecieron de autonomía política, su participación fue “ventrilocuizada”, es decir, en lo sustantivo reprodujeron la voz de otro actor: el gobierno provincial, “modulándola” técnicamente.

En este sentido, como ha sido dicho, el diseño del OTBN se explica mejor como resultado del juego entre la formulación de la política provincial de desarrollo territorial y el diseño e implementación de la política nacional de conservación de los bosques nativos. Este juego estuvo atravesado por la tensión identificada en torno a la delimitación de competencias y responsabilidades de política ambiental entre el gobierno nacional y provincial, como analizaremos a continuación.

Política ambiental nacional y provincial

El análisis realizado permitió observar la debilidad para incorporar la pluralidad de intereses sociales en el proceso de formulación estado-céntrico del OTBN, dada la preeminencia de un actor estatal homogéneo a nivel local. Con estas características, la formulación del OTBN local se vio entonces más tensionado por la disputa entre el gobierno nacional y provincial en materia ambiental.

La disputa entre el Estado nacional y los provinciales respecto a las competencias y concurrencias en materia ambiental ha acompañado a la Ley de Bosques desde su formulación y sanción en el Congreso Nacional hasta su implementación en las distintas instancias locales. El proceso de formulación del OTBN formoseño es, en este sentido, una continuación de esta disputa. Esto se observó durante el proceso de formulación de la ley provincial donde el gobierno de la provincia consideró que el diseño de la ley nacional resultaba excesivamente conservacionista y avasallaba competencias de política propias. También en la instancia legislativa local, donde los diputados defensores del POT-For argumentaron en los mismos términos que las provincias del norte en el debate legislativo nacional: en

defensa de la autonomía federal y en contra de una política ambiental que consideraban muy restrictiva para el desarrollo productivo de la provincia.

Como se expuso en el segundo capítulo, el Estado nacional cuenta con dos instrumentos principales para la aplicación de la LNBN, 1) el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos y, 2) la acreditación del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos provincial. El resultado del proceso formoseño evidencia debilidades en estos dos instrumentos de política.

Respecto al Fondo, su ejecución en la provincia muestra algunas diferencias significativas con el resto de las provincias. Según los últimos datos publicados, en 2018 la superficie formoseña de bosque bajo alguno de los planes de gestión que financia el Fondo representaba el 0,1% del total de bosque nativo declarado en el OTBN, lo que resulta en el porcentaje más bajo del país⁶⁵. La distribución de estos planes según el tipo de titular también muestra particularidades para Formosa: el 77,8% de los mismos están gestionados por el gobierno. Esto contrasta con las otras provincias de la región donde la gestión estatal no llega al 8%. Este es el caso de Santiago del Estero, la provincia más cercana a la situación formoseña, y donde la mayoría de los titulares de los planes son principalmente particulares, comunidades indígenas, campesinas, empresas u otras instituciones⁶⁶ (MAyDS, 2020).

Respecto al segundo instrumento del Estado nacional, consideramos que una instancia clave del proceso es la acreditación del OTBN por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación más allá de las inconsistencias técnicas. Una vez acreditado su OTBN, el gobierno de Formosa logró el objetivo de disponer una política diferenciada sobre sus recursos naturales viabilizada a través de categorizar en verde, y/o no declarar, superficies significativas de sus bosques nativos. En este sentido, la implementación de la LNBN en

⁶⁵ La superficie de bosque donde se ejecutan planes de manejo en relación al total de bosques del OTBN es mayor para las otras provincias de la región que analizamos en esta tesis: en Chaco representa el 2,8%, en Salta el 4% y en Santiago del Estero el 3,3%.

⁶⁶ Los planes de gestión estatal para estas provincias representan el 7,8% del total en Santiago del Estero, el 0,7% en Chaco, y el 5,2% en Salta (MAyDS, 2020).

Formosa está en línea con lo que la literatura sobre políticas ambientales de países federales espera como regla: la rebaja del piso de protección establecido en el nivel nacional.

Según entrevistas a funcionarios provinciales, la estrategia del gobierno fue evitar las experiencias previas de Chaco y Santiago donde se habilitaron desmontes en la categoría amarilla y se dio lugar a “campañas mediáticas de los ambientalistas”. En este sentido, la intervención de la Fundación Biodiversidad en la segunda audiencia pública es clara, al expresar que, si bien la mayor objeción al OTBN es que vulnera el espíritu de la LNBN, permite a Formosa *escapar del control nacional sin recurrir a subterfugios ilegales como en el caso de Chaco y Santiago del Estero*. Esto le permite mantener una política de expansión productiva y deforestación “bajo radar”, ya que la Dirección Nacional de Bosques realiza periódicamente informes y monitoreos en los cuales la deforestación en categoría verde, o en bosques sin declarar, no incumple la implementación de la LNBN. Esto también tiene efectos en trabajos académicos, como el de Figueroa (2017) que, en base a la relativa ausencia de deforestación ilegal en Formosa, ubica la provincia como un caso de “implementación efectiva”, cercano a los casos que el autor llama “autonomía subnacional” donde las provincias se desentienden de los estándares nacionales, pero para aumentarlos.

La investigación para esta tesis indica que la provincia logró la acreditación a través de negociaciones políticas más allá de su consistencia técnica. La Dirección Nacional de Bosques realizó objeciones al mismo, y actuó con el propósito de que en las sucesivas revisiones del mismo se eleve la protección brindada a los bosques, privilegiando la entrada en funcionamiento de la LNBN. Formosa no ha sido la única provincia que acreditó un OTBN con debilidades. Autores como Luft (2013) han indagado en cómo se han rebajado los requisitos exigidos por la LNBN en los OTBN de las provincias del norte con la venia del estado nacional. El autor sostiene que esto fue posible porque el gobierno nacional nombró Secretarios de Ambiente que, a pesar de las objeciones de la Dirección Nacional de Bosques, priorizaron el artículo 124 de

la Constitución por sobre el artículo 41, lo que facilitó la aprobación de OTBN débiles.

Palabras finales y perspectivas para la profundización en futuros estudios

En esta tesis se eligió un diseño de investigación longitudinal, exploratorio y descriptivo. El diseño permitió inscribir las políticas públicas como *nudos* de un proceso, incorporando temporalidades, actores, y las distintas dimensiones económicas, sociales, culturales, biofísicas y técnicas en juego. De esta forma se dio cuenta de la vinculación entre lo técnico y lo político en la instancia de formulación de las políticas públicas, articulando decisiones y criterios específicos con los intereses de actores sociales y políticos concretos, lo que en última instancia remite al orden social y político de una comunidad determinada. También permitió revisar la pertinencia de situar territorialmente un análisis de estas características, de manera complementaria a trabajos focalizados en los indicadores, productos y resultados de la política de bosques.

En el capítulo cuatro de esta tesis reconstruimos el proceso hacía un OTBN que otorga la categoría más baja de protección a la mayoría de los bosques de Formosa. El enfoque utilizado se basó en considerar a los actores, sociales y estatales, inscriptos en un proceso interactivo de construcción de la política, lo que es un enfoque compartido por gran parte de la literatura sobre la implementación de la Ley de Bosques en Argentina. En este capítulo cinco analizamos el proceso en base a un marco que explica los resultados de la política ambiental como efecto de dos tensiones en ese proceso, las disputas verticales entre niveles de gobierno y las disputas entre coaliciones Estado-sociedad proteccionistas y proteccionistas. En ese marco, ubicamos el caso de la provincia de Formosa como un caso de disputa (y negociación) entre niveles de gobierno fuerte y disputa entre coaliciones sociedad-Estado débil.

En este sentido, queremos remarcar la potencialidad del proceso estudiado para abordar casos de implementación de la Ley de Bosques en los que la

sociedad civil local juega un rol muy modesto en la incidencia pública en comparación con el rol preponderante del gobierno provincial y la disputa y negociación con las autoridades ambientales nacionales. En concordancia con estudios publicados recientemente (Figueroa, 2021), una vez finalizada esta tesis, los hallazgos expuestos constituyen insumos fundamentales para ampliar la casuística provincial de implementación de la LNBN y buscar nuevos factores explicativos.

Por último, y de manera complementaria, creemos que se podría ahondar en el caso formoseño a través del enfoque de trayectorias dependientes o dependencia de la trayectoria (*path dependence*). Como sostiene Schlager (2010), por definición, los marcos conceptuales, teorías y modelos de los procesos de políticas públicas deben explicar los cambios en las mismas, ya que la disciplina de análisis de políticas públicas está estructurada en la búsqueda de estas explicaciones. La descripción del caso formoseño sugiere realizar una operación inversa, para explicar por qué y cómo la orientación de una política provincial no cambió, a pesar de la vigencia de una ley nacional en sentido contrario. En este sentido, otro análisis posible sería abordar el caso formoseño a través del enfoque de trayectorias dependientes que estudia las políticas con foco en su estabilidad, analizando como las mismas se ven alteradas en coyunturas críticas por variables exógenas. Según Mahoney (2000), hay dos tipos de procesos secuenciales: los que tienden a retro-alimentarse por inercia (*self-reinforcing*), como los procesos de rendimientos crecientes, y aquellos que son reacciones inducidas (*reactive*) por eventos exógenos, como los procesos de encadenamiento sistémicos. Ambos tipos de procesos comparten una preocupación por dar explicaciones causales a los procesos institucionales tendenciales. Este enfoque es útil para trayectorias de políticas públicas que no cambian salvo por el surgimiento de factores disruptivos en coyunturas críticas, como la intervención de un tercero o un acontecimiento histórico accidental o impredecible. El abordaje podría ser productivo tomando como unidad de análisis la política provincial previa de ordenamiento territorial que, como se vio, mantuvo una continuidad, y

podría complementar lo analizado aquí respecto a la adecuación a la ley nacional de bosques.

Continuar estas líneas de investigación resulta necesario para comprender las limitaciones y posibilidades de avanzar en las políticas ambientales y de desarrollo en Argentina.

Bibliografía

Lista de referencias

Adámoli, J. (2009) Módulo 3, Uso Actual del Territorio, Tarea 3.1, Identificación de los tipos de ocupación y sistemas productivos desarrollados en la provincia. En Adámoli, J., Torrella, S., y Ginzburg, R. (2009). Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa. Informe Final, marzo de 2009. Recuperado en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/programa-de-ordenamiento-territorial-de-la-provincia-de-formosa/>

Adámoli, J. *Las inundaciones de Tartagal*, GENOMA, nº37, Buenos Aires, 2009.

Adámoli, J., Ginzburg, R., y Torrella, S. (2011). *Escenarios productivos y ambientales del Chaco Argentino: 1977-2010*. FCEyN-UBA y Fundación Producir Conservando, Buenos Aires.

Adámoli, J., Torrella, S., y Ginzburg, R. (2009a). Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa. Informe Final, marzo de 2009. Recuperado en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/programa-de-ordenamiento-territorial-de-la-provincia-de-formosa/>

Adámoli, J., Torrella, S., Ginzburg, R. (2009b). Módulo 7, Coordinación general del proyecto. Tarea 7.3, Elaboración de la propuesta final de ordenamiento territorial. En Adámoli, J., Torrella, S., y Ginzburg, R. (2009). Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa. Informe Final, marzo de 2009. Recuperado en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/programa-de-ordenamiento-territorial-de-la-provincia-de-formosa/>

Aguiar, S., Texeira, M., Paruelo, J. M., y Román, M. E. (2016). Conflictos por la tenencia de la tierra en la provincia de Santiago Del Estero. Su relación con los cambios en el uso de la tierra. En M. Román y MC González (Coords.), *Transformaciones agrarias argentinas durante las últimas décadas: una visión desde Santiago del Estero y Buenos Aires (199-225)*. Buenos Aires: Editorial Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de Buenos Aires.

Alcañiz, I., y Gutiérrez, R. A. (2020). Between the Global Commodity Boom and Subnational State Capacities: Payment for Environmental Services to Fight Deforestation in Argentina. *Global Environmental Politics*, 20(1), 38-59.

Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making*. Holt Praegar. New York.

APCD (2020) La deforestación de nuestros bosques nativos. Informe septiembre 2020. Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo. <https://redaf.org.ar/wp-content/uploads/downloads/2020/10/La-deforestaci%C3%B3n-de-nuestros-bosques-nativos.pdf>

APCD-EPRASOL (2004) *Uso Indígena del Territorio*, Las Lomitas, Formosa.

APCD-EPRASOL (2008) TERRITORIO INDIGENA: Situación, usos, problemas y propuestas, Las Lomitas, Formosa. Julio 2008. Recuperado en: <http://www.apcd.org.ar/wp-content/uploads/pdf/territorioydialogointercultural/5TerritorioIndigena2008.pdf>

APN (2007) *Diseño de una Estrategia Regional de Corredores de Conservación en el Gran Chaco Argentino*. Administración de Parques Nacionales. Documento Final 2007

Azuela, A., y Mussetta, P. (2009). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales*, 1(16), 191-215.

Barbetta, P. (2018). Disputas por la significación del Bosque Nativo en la 12 provincia de Chaco: daño, sustentabilidad y justicia ambiental. *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales AL Gioja*, 21, 1-24. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/387>

Barbetta, P.; Godoy Garraza, G. y Mioni, W. (2012) Territorialidad y acceso a la tierra: luchas por legitimar el derecho a la tierra en el chaco salteño. *Luchas agrarias, Revista El Otro Derecho*, 44, 157-176.

Baumann, V., Seggiaro, R., Azcurra, D., & García, V. *Inundación de detritos en la ciudad de Tartagal, provincia de Salta (Argentina)*. Instituto de Geología y recursos Minerales. Servicio Geológico Minero Argentino. Serie Contribuciones Técnicas Peligrosidad Geológica N°15. SEGEMAR. Salta, 2009.

Brown, M., y Erie, S. (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós.

Buliubasich, E. C. (2013). La política indígena en Salta. Límites, contexto etnopolítico y luchas recientes. *RUNA, archivo para las ciencias del hombre*, 34(1), 59-71.

Cabral, C. M., Plaza, G. *Análisis de la situación global del Municipio de Tartagal, departamento San Martín. Diagnóstico y evaluación de la cuenca del río Tartagal y área de influencia*. Municipalidad de Tartagal, Salta, 2006.

Cacace, G. P., y Morina, J. O. (2019) *Expansión de la soja transgénica y deforestación en la Argentina, 1990-2018.*, VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de la UNLP

Cafferatta, N. A. (2003). Ley 25675 General del Ambiente, comentada, interpretada y concordada. *Antecedentes Parlamentarios*.

Calvo, E., & Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: El papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, 451-477.

Cámara de Diputados de la Provincia de Formosa, Diario de sesiones, sesión del día 27 de mayo de 2010

Christel, L. (2018). Políticas de protección ambiental para el sector minero. Entre las leyes provinciales y la Ley de Glaciares. En Gutiérrez, R. (Comp.). *Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo Ediciones. Argentina.

Cuadra, D. E. (2012). La problemática forestal en la provincia del Chaco, Argentina. Un análisis desde la Geografía. *Geográfica digital*, 9(18), 1-25.

Cuadra, D.E. (2017). La problemática forestal en la provincia del Chaco, Argentina. Un análisis desde la Geografía. *Geográfica digital*, 9 (18), 1-25. Recuperado de <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/geo/article/view/2232>

Delamata, G. (2013). Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de «sustentabilidad fuerte» en el sector extractivista megaminero. *Revista de la Carrera de Sociología Entramados y Perspectivas*, (3), 55-90. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/150>

Delamata, G. (2014a). Contestación social y acción legal. La (otra) disputa por los derechos. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (3), 101-118. Recuperado de <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/1053>

Delamata, G. (2014b) Ambientalismo y esfera pública. Sobre la intermediación de causas ambientales en la democracia argentina: de los partidos políticos a los actores legales. *XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia "Entre el malestar y la innovación: los nuevos retos para la democracia en América Latina"* Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.

Delamata, G. (2019): "¿Intereses económicos en la protesta ambiental? Marcos de interpretación y coaliciones sociales en las movilizaciones ambientales contra sectores extractivos de recursos naturales en Argentina", *Política y Sociedad*, 56(1), pp. 127-144.

FAO (2015) *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo?* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma, Italia. <http://www.fao.org/3/a-i4793s.pdf>

FAO (2016) *El estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma, Italia.

FARN (2017). *10 años de la Ley de Bosques: un hito ambiental, y aún mucho por hacer*. Documento FARN. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Noviembre 2017, Buenos Aires.

FARN-FVSA (2020). Diagnóstico actualizado del estado de implementación Ley n° 26331 / Ana Di Pangraco; Nahuel Alejo Cáceres; coordinación general de Daniela Gomel... [et al.] ; editado por Mariana Lombardi... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina; Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2020. Libro digital, PDF/A

Fernández Milmanda, B., y Garay, C. (2019). Subnational variation in forest protection in the Argentine Chaco. *World Development*, 118, 79-90.

Fernández Milmanda, B., y Garay, C. (2020). The Multilevel Politics of Enforcement: Environmental Institutions in Argentina. *Politics & Society*, 48(1), 3-26.

Figueroa, L. M. (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*, (60).

Figueroa, L. M. (2020), Luchemos por el bosque. Coaliciones Estado-sociedad en torno al proceso de formulación de Ley de Bosques en Argentina (2002-2009). *POSTData* 25, N°1, Abr./2020-Sep./2020, ISSN 1515-209X, (págs. 137-161)

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*, (13), 105-128.

Figuroa, L. M., y Gutiérrez, R. A. (2018). Enfrentados por el ambiente. Incidencia de las coaliciones sociedad-Estado en la protección de bosques nativos. En Gutiérrez, R. (comp.). *Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo Ediciones. Argentina.

Figuroa, L. M., y Mohle, E. (2020). Aprendizajes de política ambiental comparando las leyes nacionales de bosques nativos y glaciares en Argentina. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 131-154.

Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos. Anthropos y FLACSO - Sede Ecuador, Madrid.

Fundación Vida Silvestre y The Nature Conservancy (2005). *Evaluación eco regional del Gran Chaco Americano*. Recuperado en: <https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/dossier.pdf>

Gabay, M. (2018). Apuntes sobre el sistema normativo ambiental argentino. en Gutiérrez, Ricardo (comp.). *Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo Ediciones. Argentina.

García Collazo, M. A. y J. M. Paruelo (2014) Capítulo 18 Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la zonificación en la Argentina. Bases conceptuales del ordenamiento territorial rural. En Paruelo, J.M., Jobbágy, E.G., Laterra, P., Dieguez, H., García Collazo, M.A. y Panizza, A. (Editores) *Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, métodos y experiencias*. Universidad de Buenos Aires - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Buenos Aires, 2014, 323-363. <https://doi.org/10.13140/2.1.4004.4320>

García Collazo, M. A., Panizza, A., & Paruelo, J. M. (2013). Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino. *Ecología austral*, 23(2), 97-107.

Gautreau, P., Langbehn, L., y Ruoso, L. E. (mayo, 2014). Movilización de información en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina. En *Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en*

Geografía Argentina, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00992299/document>

Gordillo, G. (2009). La clientelización de la etnicidad: hegemonía partidaria y subjetividades políticas indígenas. *Revista Española de Antropología Americana*, 39(2), 247-262.

Greenpeace (2016). *Deforestación en el norte de Argentina* (Informe. septiembre–octubre 2016). Buenos Aires. Greenpeace. Recuperado de <https://www.greenpeace.org/argentina/campanas/bosques/>

Griffiths N, Bono J, García Collazo MA y Taurian M. (2014) *Situación de los ordenamientos territoriales de bosques nativos en la región chaqueña – Ley nº 26331*. Primer Congreso Internacional de Gran Chaco Americano. Santiago del Estero. 6-8 de noviembre 2014. 751-766.

Gutiérrez, R. (2018) Introducción. Ambiente, Estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina en *Gutiérrez, Ricardo (comp.). Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo Ediciones. Argentina.

Gutiérrez, R. A., e Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295-332.

Gutiérrez, R.A. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP* Vol. 11, Nº 2, 283-312. Recuperado de <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v11-n2/saap-11-2-gutierrez.pdf>

HCDN, (Honorable Cámara de Diputados de la Nación): Diario de sesiones, sesión del día 14 de marzo 2007.

Hernández Soriano, C.E. (2013). *Manejo ambiental, espacio local y desarrollo sustentable: el caso de la comunidad Sumayén, provincia de*

Formosa, Argentina (Tesis no publicada). Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.

HSN, (Honorable Senado de la Nación) Diario de sesiones, sesión del día 14 de noviembre 2007.

Interwichí (2008a). *Asamblea sobre Pensamientos de uso del Territorio y el Bosque de las comunidades Wichí del Centro Oeste de Formosa*. Reunión de InterWichí, en Las Lomitas, los días 23 y 24 de septiembre de 2008.

Interwichí (2008b). *Reunión de InterWichi del 2 de junio de 2008*.

Iñigo Carrera, V., (2012). Movilización indígena en el noreste formoseño. Notas a propósito de un caso. *Relaciones-Sociedad Argentina de Antropología*, 37(2), 457-462.

Jara, C.E. (2014). La dimensión ecológica de las luchas campesinas. Disputas en torno al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en Santiago del Estero. *Trabajo y sociedad*, 23, 389-405.

Jones, C. O. (1970). Introduction to the study of public policy.

Jouanny, M. L. (2015). Entre reordenamiento de tierras y reivindicaciones históricas. El proceso de conformación de la Ley Integral del Aborigen en Formosa. *Trabajo y sociedad*, (25), 265-280.

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, 169-184. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3670757.pdf>

Kunst, C., Ledesma, R., & Coria, D. (2020). El paisaje chaqueño, las perturbaciones y la Ley 26331. *Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes*, 10(1), 1-6.

Langbehn, C.L. (2014). Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio. En Merlinsky, G. (Comp.) *Cartografías del conflicto*

ambiental en Argentina. (223-254) Buenos Aires, Argentina: CICCUS-CLACSO.

Langbehn, C.L. (2016). Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la Ley de Bosques entre “conservación” y “producción”. En Merlinsky, G. (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2* (141-168). Buenos Aires, Argentina: CICCUS-CLACSO

Langbehn, C.L. y Schmidt, M.A. (abril, 2017). Bosques y extractivismo en la Argentina. *Voces en el Fénix*, 8, N°60, 88-95. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/77120>

Langbehn, L., Schmidt, M., y Pereira, P. (2020). Las leyes ambientales en el ojo de la tormenta. Un análisis comparativo en torno a la legislación sobre glaciares, bosques y humedales en Argentina. En Merlinsky, G. (comp) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, 3, 187-213. Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. *Communication Researchers and Policy-Making*.

Lende, S. G. (2018). Destrucción de bosques nativos y deforestación ilegal: el caso argentino (1998-2016). *Papeles de Geografía*, (64), 154-180.

Lindblom, C. E. (1959). *The Science of "Muddling Through,"* 19 *Pub. Admin. Rev*, 79, 83-84.

Luft, J. (2013). *Moving Floors: The Obstacles to Guaranteeing Environmental Protection of Native Forests in the Context of Argentina's Federalism*. (Tesis de Maestría) Georgetown University.

MAHONEY, J. (2000), Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29:507-548.

Manzanal, M., y Arzeno, M. (2010). Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual. *GEOUSP Espaço e Tempo (Online)*, 14(2), 197-217.

MAYDS (2020) *Ley N° 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe de estado de implementación Julio 2020*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Buenos Aires, Argentina.

Merlinsky, G. (2013) Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. En Merlinsky G. (Comp) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. (19-60) Buenos Aires: Ciccus.

Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa (2009) *Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For)* Informe Audiencia Pública, Gobierno de la Provincia de Formosa, noviembre de 2009.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (2008). *Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario*. Presidencia de la Nación Argentina.

Mioni, W., Godoy Garraza, G. y Alcoba, L. (2013). *La Tierra Sin Mal: Aspectos jurídicos e institucionales del acceso a la tierra en Salta*. Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar Región NOA (IPAF) Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.

Mo.Ca.For. (2010) Discurso desarrollado por el Movimiento Campesino de Formosa en ocasión de la audiencia pública de ordenamiento territorial de Formosa, delegado Jorge Alcaraz, 29 de marzo del 2010.

Mónaco, M. H., Peri, P. L., Medina, F. A., Colomb, H. P., Rosales, V. A., Berón, F., ... & Gómez Campero, G. (2020). *Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativas*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Argentina.

Montenegro, C. (2012). Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina Período 2006-2011 Regiones Forestales Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana. *Buenos Aires, Argentina: UMSEF-SADyDS*.

Morello, J., Pengue, W., & Rodríguez, A. (2005). Un siglo de cambios de diseño del paisaje: el Chaco Argentino. *Primeras Jornadas Argentinas de Ecología del Paisaje*, 1-31.

Morello, J.H. y J. Adámoli. 1969. Las grandes unidades de vegetación y ambiente del chaco argentino. Primera parte: Objetivos y metodología. Serie fitogeográfica N°10, INTA, Buenos Aires. 125 pp.

Morello, J.H. y J. Adámoli. 1974. Las grandes unidades de vegetación y ambiente del chaco argentino. Segunda parte: Vegetación y ambiente de la provincia del Chaco. Serie fitogeográfica N°13, INTA, Buenos Aires. 130 pp.

Moyano, A. (2003). Aplicabilidad de las normas ambientales que se sancionan en cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 41 de la Constitución Nacional. *Mendoza. Informe elaborado a solicitud de la Comisión Especial creada por la resolución 68/03 del COFEMA*.

Nakamura, R. T. (1987). The textbook policy process and implementation research. *Review of policy Research*, 7(1), 142-154.

Navall, M., Cassino, W. (2009) Sistemas silvopastoriles en el Chaco Semiárido IV: efecto del rolado sobre la eficiencia de tareas de manejo forestal. *En Actas del 1er Congreso Nacional de Sistemas Silvopastoriles*, Posadas, Misiones, Argentina.

Nolte, C., Gobbi, B., de Waroux, Y. L. P., Piquer-Rodríguez, M., Butsic, V., & Lambin, E. F. (2017). Decentralized land use zoning reduces large-scale deforestation in a major agricultural frontier. *Ecological Economics*, 136, 30-40.

Novas, M (2018). El peso de las coaliciones en las políticas de recursos naturales. La fractura hidráulica en Entre Ríos, Neuquén y Río Negro (2010-2017). En Gutiérrez, R. (Comp.). *Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo Ediciones. Argentina.

OPP/CAG (2010) Los bosques nativos y la preservación del medio ambiente. (Documento Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales) Buenos Aires: OPP/CAG. Recuperado de

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/docs/2010/14_OPP_2010_BOSQUES_Y_AMBIENTE.pdf

Oszlak, O. y O'Donell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. (Documento G.E. CLACSO. Vol. 4). Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

P.U.M.HA. (2010). *Formosa: audiencia pública y un ordenamiento territorial para seguir desmontando*. Recuperado en <http://defensamontebosqueselvagr.blogspot.com/2010/04/formosa-audiencia-publica-y-un.html>

Parsons, W. (2007). Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. *México: Flacso*.

Paruelo, J. M., Guerschman, J. P., & Verón, S. R. (2005). Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo. *Ciencia hoy*, 15(87), 14-23.

Pereda, J. (2009). Módulo 4, El medio social. Análisis de la situación fundiaria en comunidades campesinas y aborígenes. En Adámoli, J., Torrella, S., y Ginzburg, R. (2009). *Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa. Informe Final, marzo de 2009*. Recuperado en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/programa-de-ordenamiento-territorial-de-la-provincia-de-formosa/>

Peri, P.L., Paez, J.A., Marcovecchio, J., Carranza C., Laclau P. y Schlichter T. (2015). Política forestal en apoyo a la implementación de sistemas silvopastoriles en Argentina. *En Actas 3° Congreso Nacional de Sistemas Silvopastoriles: VII Congreso Internacional Sistemas Agroforestales*. (391-396) Iguazú, Misiones, Argentina: INTA Ediciones.

Peters, B. G. (1992). The policy process: an institutionalist perspective. *Canadian Public Administration*, 35(2), 160-180.

Rabinovich, J. E., & Torres, F. (2004). *Caracterización de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo: El caso de Argentina*. CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.

REDAF (2012). *Monitoreo de Deforestación de los Bosques Nativos en la Región Chaqueña Argentina*. Red Agroforestal Chaco Argentina, Reconquista, Santa Fe, Argentina. (Informe N°1. Bosque Nativo en Salta: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia). Recuperado de http://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2013/08/redaf_informe_deforestacion_1_salta_dic2012.pdf

REDAF (2013). *Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del Chaco argentino*. 3° Informe del Observatorio de Tierras, Recursos Naturales y Medioambiente. Red Agroforestal Chaco Argentina. Recuperado de <http://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2012/12/3%C2%BA-Informe-Conflictos-Tierra-y-Ambiente.pdf>

REDAF (2015). Un monitoreo satelital al servicio de la defensa de los territorios. En Di Pangraccio, A., Nápoli, A., y Sangalli, F. (Eds.), *Informe ambiental anual 2015*, (207-218). Buenos Aires: FARN. Recuperado de <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Un-monitoreo-satelital-al-servicio-de-la-defensa-de-los-territorios.pdf>

REDAF (2017), *A 10 años de la Ley de Bosques. Panorama en la Región Chaqueña Argentina*. Red Agroforestal Chaco Argentina, Reconquista, Santa Fe, Argentina.

Romero, J. (2012) *Forest Conservation in Argentina: early analysis of the forest law implementation in the Chaco Ecoregion*. (Tesis de Maestría) - University of British Columbia. Vancouver. Recuperada de https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/43583/ubc_2013_spring_romero_jennifer.pdf?sequence=1

Ryan, Daniel (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 (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (3): 22-33.

SAyDS (2014), *Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe de estado de implementación*.

Buenos Aires. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

SAyDS, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2005) *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe nacional*. Buenos Aires.

Schlager, E. (2010). Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas. En Sabatier, P.A. (Ed.). *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros

Schmidt, M. (2012) Situación de la tierra en la provincia de Salta. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. *Estudios rurales*, vol. 1, no 3, 75-103.

Schmidt, M. (2014) (Des)ordenamientos territoriales salteños. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta. *Mundo Agrario*, vol. 15, nº 28, Recuperado de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/5013>

Schweitzer, M. y Petrocelli, S. (2014) Transporte, territorio y extractivismo. Proyectos para Chaco y Formosa. En *Actas de Primer Congreso Internacional de Gran Chaco Americano*, noviembre 2014, 94-105.

Seghezzo, L., Volante, J., Paruelo, J., Somma, D., Buliubasich, C., Rodríguez, H., y Hufty, M. (2012). Visiones, discursos y prácticas durante el proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos en Salta. En Cebrelli, A. y Arancibia V. (Coords. y Eds.) *Luchas y transformaciones sociales en Salta* (135-156). Salta: Centro Promocional de Investigaciones en Historia y Antropología-CEPIHA.

SERVIJUPI. (2009). *Aspectos relacionados al derecho de participación y consulta en el Ordenamiento Territorial*. Servicio Jurídico de Pueblos Indígenas, Formosa.

Silvetti, F., Soto, G., Cáceres, D. M., y Cabrol, D. (2013). ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? *Mundo Agrario*, 13, n° 26. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/845/84527468005.pdf>

Tow, Andy (2016). Atlas de elecciones en Argentina, <http://www.andytow.com/> Acceso el 16/05/2022

UMSEF (2012). *Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina, Periodo 2006-2011. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana*. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Dirección de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, Argentina

UMSEF (2013). *Monitoreo de la superficie de bosque nativo de Argentina*. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Dirección de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, Argentina.

UMSEF (2016). *Monitoreo de Bosque Nativo de la República Argentina. Año 2014-15*. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Dirección de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, Argentina.

UMSEF (2017). *Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal. Año 2016*. Buenos Aires. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Dirección de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, Argentina

UMSEF (2018). *Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina. Regiones forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal Regiones Forestales Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana. Tomo I, Informe*. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Dirección de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, Argentina.

UMSEF (2020). *Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Regiones forestales Bosque Andino Patagónico, Espinal, Monte, Parque Chaqueño, Selva Paranaense y Yungas*. Informe. Edición julio 2020. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Dirección de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, Argentina.

Venencia, C. D., Correa, J. J., Del Val, V., Buliubasich, C., y Seghezzi, L. (2012). Conflictos de tenencia de la tierra y sustentabilidad del uso del territorio del Chaco Salteño. *Energías Renovables y Medio Ambiente (ERMA)*, 30.

Viglizzo, E., y Jobbágy, E. G. (Eds.). (2010). *Expansión de la frontera agropecuaria en Argentina y su impacto ecológico-ambiental*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

Volante, J. N., Mosciaro, M. J., Gavier-Pizarro, G. I., & Paruelo, J. M. (2016). Agricultural expansion in the Semiarid Chaco: Poorly selective contagious advance. *Land use policy*, 55, 154-165.

Normativas

Constitución Nacional Argentina, 15 de diciembre de 1994.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley Nacional N° 26.675. Ley General del Ambiente, Argentina, 6 de noviembre de 2002.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley Nacional N° 26.331. Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>

Ley Nacional N°13.273. Ley de Defensa de Riqueza Forestal, Argentina. 16 de septiembre de 1948. <https://cdh.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/Ley-13.273-1.pdf>

Decreto Nacional N°91/2009, Reglamentación de la Ley N° 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/150399/norma.htm>

Ley Nacional N° 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, Argentina, 26 de noviembre de 2003. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm>

Ley Nacional N° 24.071 de ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Argentina, 4 de marzo de 1992. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/470/norma.htm>

Ley Nacional N° 26.160 de Emergencia de la posesión y propiedad comunitaria indígena, 1 de noviembre de 2006. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>

Ley N° 26899. Repositorios digitales institucionales de acceso abierto. 13 de noviembre de 2013. Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/24999/223459/norma.htm>

Resolución de la SAyDS N° 398/201

Resolución COFEMA N° 80/2004

Resolución COFEMA N° 236/2012

Resolución SAyDS N° 380/2019

Resolución COFEMA N° 350/2017

Resolución SAyDS N° 826/14

Resolución COFEMA N° 360/18 “Lineamientos Técnicos estratégicos para la Implementación de la Ley n.º 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”

Provincia de Formosa

Constitución de la Provincia de Formosa, 30 de noviembre de 1957

Ley Provincial de Formosa N° 1.551 Programa de Ordenamiento Territorial de la provincia de Formosa, 22 de junio de 2010.

Ley Provincial de Formosa N° 1060 de Política Ecológica y Ambiental de 1993

Ley Provincial de Formosa N° 1.314 de Código Rural de 2000

Ley Provincial de Formosa N° 426 Integral del Aborigen del año 1984

Ley Provincial de Formosa N°1660, Actualización del POT-For, febrero de 2018

Provincia de Salta

Ley Provincial de Salta N° 7.274 de 2003

Ley Provincial de Salta N° 7.543, diciembre de 2008

Decreto Provincial de Salta N° 2.785 de junio de 2009

Decreto Provincial de Salta N° 2.789 de 2009

Decreto Provincial de Salta N° 2211 de 2010

Decreto Provincial de Salta N° 2136 de 2011

Decreto Provincial de Salta N° 3749 de 2014

Provincia de Chaco

Decreto Provincial de Chaco N° 1.586 de 2004

Decreto Provincial de Chaco N° 932 de 2010

Decreto Provincial de Chaco N° 1103 de 2012

Decreto Provincial de Chaco N° 742 de 2015

Decreto Provincial de Chaco N° 598 de 2016

Decreto Provincial de Chaco N° 298 de 019

Provincia de Santiago del Estero

Ley Provincial de Santiago del Estero N° 6.841 de Conservación y Uso Múltiple de las Áreas Forestales de 2007.

Ley Provincial de Santiago del Estero N° 6.942 de marzo de 2009

Decreto provincial de Santiago del Estero N° 1.830 de 2008

Decreto provincial de Santiago del Estero N° 3.133 de diciembre de 2015

Bibliografía consultada

Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En *Acuña, Carlos (Comp.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* (pp. 19-70) Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Aves Argentinas y BirdLife International (2005) *Áreas Importantes para la Conservación de las Aves.*

Berger, M. (2014). “Apenas bicicleta teníamos”: El proceso de organización del Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR) en perspectiva histórica. *Cuadernos de antropología social*, (40), 125-147.

Cristeche, E., y Penna, J. A. (2008). *Métodos de valoración económica de los servicios ambientales*. Estudios Socioeconómicos de la Sustentabilidad de los Sistemas de Producción y Recursos Naturales. Buenos Aires: INTA

Cuadra, D. E. (2014). *La extracción forestal en el Chaco antes y después de la vigencia de la nueva ley de bosques*. Actas Digitales. Mesa Temática: Sociedad y ambiente, territorialización, XXXIV Encuentro de Geohistoria Regional, 489-497. Recuperado en: https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/1458/RIUNNE_A_C_Cuadra_D.pdf?sequence=1&isAllowed=y

De la Cruz, L. M. (2004). El Estado y la cuestión de la tierra tras la frontera agropecuaria de Formosa ¿Geopolítica del desarrollo o del subdesarrollo? en: Belli, E., Slavutzky, R. y Trincherro H.H.: *La cuenca del Río Bermejo. Una formación social de fronteras*. ICA, IIT, FFyL UBA – Editorial Reunir, Buenos Aires, 2004. Páginas 221-267.

Di Giacomo, A. S., & Abril, M. S. (2005). *Áreas importantes para la conservación de las aves en la Argentina: sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad* (No. 5). Aves Argentinas/Asociación Ornitológica del Plata.

Di Paola, M. (2011). *Pago por Servicios Ambientales. Análisis de la implementación en Argentina y situación específica del Fondo de la Ley de Bosques Nativos*. (Informe Ambiental Anual 2011, 543-568). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/informe2011.pdf>

Esain, J. A. (2004). *El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675*. En Lexis Nexis Jurisprudencia Argentina 7/01/2004.

Estévez, A. (2002). El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde. *Centro de Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires*.

Figuroa, L. M. (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*, (60).

Fundación Biodiversidad (2010) *Comentarios sobre el proceso de aplicación de la Ley 26331 de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos de la región chaqueña*.

Grupo de Trabajo Rufford. (2010). *Comentarios al POT-For*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Gutiérrez, R. A. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *EURE (Santiago)*, 38 (114), 147-171.

Iñigo Carrera, V. (2017). Frontera agropecuaria y territorio en el noreste de Argentina: su avance y ordenamiento en la provincia de Formosa. *Revista GeoPantanal*, vol.12, n°22, 55-72. Recuperado de <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/4914>

Iribarren, N. *Los Consejos Federales*. *Revista Aportes*, (26). Buenos Aires, 2009.

Jenkins-Smith, H. C. y Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of public policy*, 175-203.

Ordenavía, M. N., y Bernal, P. G. (2020). Bosques nativos y gestión sustentable en el Chaco seco Argentino. *Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático*, 6(11), 1383-1405.

Orlansky, D. (2007) Investigación social y políticas públicas. *Sociedad, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, 26, 85-101.

Othax, E. N. (2004). Presupuestos mínimos de protección ambiental. *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental*, 2004-1. Presupuestos Mínimos de protección Ambiental: premio de monografía Adrián

Schiffrin 2004 – 1ª ed. – buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos naturales, 2005.

Palmer, J. H., & Torlaschi, R. M. (2005). La buena voluntad Wichí: una espiritualidad indígena. Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo (APCD).

Paruelo, J. M., Guerschman, J. P., & Verón, S. R. *Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo. Ciencia hoy*, 15(87): 14-23, 2005.

Sabatier, P. A. (1991). Toward better theories of the policy process. *PS: Political science and politics*, 24(2), 147-156.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2), 129-168.

SABATIER, Paul y Hank Jenkins-Smith eds. (1988) "Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework", *Policy Sciences*, 21, págs. 123-272.

Sabatier, P. A. y Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones. En Sabatier, P.A. (Ed.). *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros

Sabatier, Paul (2010): "Se necesitan mejores teorías". En Sabatier, Paul (editor) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires.

Serafinoff, Valeria (2007) *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión*. Buenos Aires, CEDES.

Stigliani, R. (2012). *La experiencia del ordenamiento territorial de bosques nativos*. Observatorio de Políticas Públicas, Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires, Argentina.

Tamayo Sáez M; (1997) El análisis de las políticas públicas, en Bañón, R. y Carrillo E. (comps), *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.

Volante, J. N., & Seghezzo, L. (2018). Can't see the forest for the trees: can declining deforestation trends in the Argentinian Chaco Region be ascribed to efficient law enforcement?. *Ecological Economics*, 146, 408-413.

Documentos públicos consultados

Audiencia Pública por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y el POT-For del 29 de marzo de 2010. *Versión taquigráfica*. Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa, Gobierno de la Provincia de Formosa

Audiencia Pública por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y el POT-For del 29 de marzo de 2010. *Acta oficial*. Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa, Gobierno de la Provincia de Formosa

APCD (2009) Presentación de APCD en la Audiencia Pública del 21 de diciembre de 2009, Territorio Indígena: Situación, usos, problemas y propuestas, Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo, Las Lomitas, Formosa. Diciembre 2009.

APDH (2010) Discursos desarrollados por los representantes de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de Formosa en ocasión de la Audiencia Pública del Plan de Ordenamiento Territorial de Formosa, Cristina Marinossi y Berta Mansur APDH, Formosa, 29 de marzo de 2010.

APROBAE (2010) Discursos desarrollados por los delegados de la Asociación de Productores del Bañado La Estrella en ocasión de la audiencia pública de ordenamiento territorial de Formosa, Jorgelina Córdoba y Ramón Eduardo Verón, Delegados de AProBaE, 29 de marzo de 2010.

Consejo de Comunidades Originarias (2010) Aporte del Consejo al proceso de ordenamiento territorial.

Documento de la reunión de InterWichí 22 de abril de 2008.

Documento de la reunión de la comisión Wichí sobre el uso del bosque, del 17 de junio de 2008

Documento de la reunión entre Wichí del Centro Oeste de Formosa, del 7 de julio de 2008 con Jorge Pereda,

Documentos del segundo encuentro Wichí de Formosa y Salta 2, 3 y 4 de Julio de 2008 Morillo, Salta.

EPHyA (2010) Discurso desarrollado por el delegado el Equipo de Promoción Humana y Agroecología en ocasión de la Audiencia Pública del ordenamiento territorial de Formosa Sebastián Rietschel, 29 de marzo de 2010.

EPRASOL (2010) Carta al Ministro de la Producción y Ambiente, Comentarios al POT-For, 21 de febrero de 2010

Equipo de Promoción Humana y Agroecológica de General Güemes (2010) El POT For, un plan privado que perjudica a la provincia, 12 de abril de 2010, Formosa.

Equipo Diocesano de Pastoral Aborígen (2010) Discurso desarrollado por Israel Alegre del pueblo Qom – Comunidad Nam Qom y delegado del Edipa en ocasión de la audiencia pública de ordenamiento territorial de Formosa, Pueblo Toba Qom, 29 de marzo de 2010

Federación Pilagá (2010) Discurso desarrollado por la Federación Pilagá en la audiencia pública por el ordenamiento territorial de Formosa NOOLE-Federación Pilagá, Cipriana Palomo, 29 de marzo de 2010.

Figueroa, Rodolfo (2010) Discurso desarrollado por el poblador de Palo Santo Sr. Rodolfo Figueroa en ocasión de la audiencia pública de ordenamiento territorial de Formosa, 29 de marzo de 2010.

Fundación Biodiversidad (2010) Comentarios sobre el proceso de aplicación de la Ley 26331 de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos de la región chaqueña.

Fundación ProYungas (2010) Consideraciones Generales al POT Formosa, 29 de marzo de 2010.

Fundación Vida Silvestre (2010) Carta al Ministro de la Producción y Ambiente, Comentarios al POT-For, 5 de febrero de 2010

Greenpeace (2010) Observaciones a la Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de Formosa, Campaña de Biodiversidad Greenpeace Argentina, marzo de 2010

Greenpeace (2010) Observaciones a la Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de Formosa, Campaña de Biodiversidad Greenpeace Argentina, mayo de 2010.

INCUPO (2010) Discurso desarrollado por el delegado del Instituto de Cultura Popular en ocasión de la audiencia pública de ordenamiento territorial de Formosa Juan Carlos Figueredo, 29 de marzo de 2010.

Instituciones y Organizaciones de la Sociedad Civil de Formosa (2010) Aportes y Reflexiones sobre el Ordenamiento Territorial en la Provincia de Formosa. Documento para la integración de la visión multisectorial, marzo 2010

InterWichí – Las Lomitas (2010) Los pueblos indígenas queremos poner nuestra palabra en la audiencia pública, Las lomitas 18 de diciembre de 2009.

InterWichí (2008) Asamblea sobre Pensamientos de uso del Territorio y el Bosque de las comunidades Wichí del Centro Oeste de Formosa (Laka Wichí, Pantalla, Colonia Muñiz, Lote 42, Lote 47, Lote 27, Tres Pozos, Tich´a, Wichí Lawet, Cacique Yemú, Santa Isabel) Reunión de InterWichí, en Las Lomitas, 23 y 24 de septiembre de 2008.

INTERWICHI (2010) Discurso desarrollado por el delegado de la InterWichí en ocasión de la audiencia pública del ordenamiento territorial de Formosa
Severiano Bonilla, Comunidad Tres Pozos-Bazán, 29 de abril de 2010.

InterWichí (2010) Los Wichí del Centro Oeste de Formosa: Nuestras Relaciones con el Territorio, Nuestros Pensamientos y Palabras, Nuestros Usos y Propuestas. InterWichí (Comunidades Wichí de Laka Wichí, Colonia Muñiz, La Pantalla, Lote 27, Lote 42, Lote 47, Tres Pozos y Tich'a), Formosa.

Mansilla, Rafael (2010) Discurso desarrollado por el Sr. Rafael Mansilla, Miembro del pueblo Qom de la Comunidad de San Carlos con ocasión de la audiencia pública de Ordenamiento Territorial de Formosa, 29 de marzo de 2010.

Nazar, Francisco (2010) Presentación en la Audiencia Pública sobre Proyecto de Ordenamiento Territorial Formosa, 29 de marzo de 2010

Pensamientos indígenas Wichí y el uso del Territorio.

Pensamientos y palabras de mujeres Wichí sobre el desmonte. 2010

Reflexiones y propuestas de los Wichí del Centro Oeste de Formosa sobre el uso del bosque y el territorio, Comunidades Indígenas Wichí, del centro oeste provincial: Laka Wichí, Pantalla, Colonia Muñiz, Lote 42, Lote 47, Lote 27, Tres Pozos, Tich'a, Wichí Lawet, Cacique Yemú, El Simbolar, 2008.

SERVIJUPI (2010) Discurso desarrollado por el de Servicio Jurídico de Pueblos Originarios del oeste (Servijupi) en la audiencia pública del ordenamiento Territorial de Formosa, Gabriel Armando Alcaráz, 29 de marzo de 2010

Listado de entrevistas realizadas

Adámoli, Jorge (2017, 1 de agosto) Ing. Agr. y Blgo., Ecólogo, Director Equipo consultor que diseñó el Programa de Ordenamiento Territorial de Formosa y el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Formosa.

Alicia Actis (2017, 24 de octubre) Ing. Ambiental, técnica de la Subsecretaría de Recursos, Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental de la provincia de Formosa.

Álvarez, Ana (2015, septiembre y 2019, agosto) Ing. Agrónoma de la organización Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino (ASOCIANA), ex Secretaria Ejecutiva de Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF).

Ayala, Miryan (2017, 24 de octubre) Ing. Ftal., Docente de la Facultad de Recursos Naturales (FRN) de la Universidad Nacional de Formosa (UNaF).

Basterra, Luis (2017, 9 de noviembre) Ing. Agr., Ex Ministro de Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa, ex Vicepresidente de INTA, ex Diputado Nacional, ex Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, actual Ministro de Cultura y Educación de la Provincia de Formosa.

Bay, Hugo Eduardo (2017, 24 de octubre) Abogado, Subsecretario de Recursos, Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental de la provincia de Formosa.

Bono, Julieta (2015, 8 de septiembre) Lic. Biología. Funcionaria de la Dirección Nacional de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.

Brown, Alejandro (2017, 20 de septiembre) Lic. Ecología, Presidente de Fundación ProYungas.

Cabral, Adolfo Celestino (2017, 23 de octubre) Ing. Agr., Estación Experimental Agropecuaria El Colorado, Centro Regional Chaco-Formosa de INTA, Formosa.

Cardozo Francisco (2015, julio) Ing. Forestal de la Estación Experimental Agropecuaria Oliveros de INTA, Santa Fe. Ex Instituto De Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar de INTA en Laguna Blanca, Formosa.

Chianetta, Pablo (2017, 26 de octubre) Médico Veterinario, Secretario Institucional de la Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo (APCD), REDAF.

De la Cruz, Luis María. (2020, 17 de noviembre) Director de la Fundación para la Gestión e Investigación Regional (FUNGIR), y administrador del Sistema de Monitoreo Participativo y Alerta Temprana del Río Pilcomayo.

Enríquez, Belén (2017, 25 de octubre) Ing. Ftal., Estación Experimental Agropecuaria Ingeniero Juárez, Centro Regional Chaco-Formosa, INTA, Formosa.

García Collazo, Agustina (2015, 8 de septiembre) Lic. Cs. Ambientales, Funcionaria de la Dirección Nacional de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.

Giardini, Hernán (2016, 21 de septiembre) Lic. Cs. Com., Coordinador Campaña de Bosques, Greenpeace Argentina.

Gómez, Carlos (2016, 13 de octubre y 2017, 9 de agosto) Ing. Forestal Oficina De Información Técnica Presidencia de la Plaza, Centro Regional Chaco-Formosa, INTA, Chaco.

Gómez, Inés (2015, 8 de septiembre) Lic. Cs. Biológicas, Ex Directora de la Dirección Nacional de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.

Hernández Soriano, Claudia Elizabeth (2016, 22 de junio) Msc. Gestión Ambiental. Investigadora.

Hernandez, Jorge (2017, 25 de octubre) Ing. Agr., Ex Director de la Estación Experimental Agropecuaria Ingeniero Juárez, Centro Regional Chaco-Formosa, INTA, Formosa.

La Rocca, Sergio. (2020, 17 y 24 de noviembre) Ex subsecretario de Planificación y Política Ambiental de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina.

López, Mirta (2016, 10 de junio) Lic. Psic. Social, Directora Área de Participación Social y Comunicación, Dirección Nacional de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.

Manfredi, Rubén. (2020, 11 de noviembre) Ex Director Nacional de Bosques Nativos y Coordinador del Programa Nacional de Protección del Bosque Nativo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina.

Miranda, Federico (2017, 23 de octubre) Ing. Zootecnista, Jefe de la Agencia Experimental Rural Formosa, Centro Regional Chaco-Formosa, INTA, Formosa.

Paton, Carlos (2017, 25 de octubre) Lic. Gestión Ambiental, Director de Bosque Modelo Formoseño, Red Latinoamericana de Bosques Modelo (RLABM).

Pueyo, Joaquín Dante (2017, 23 de octubre) Ing. Agr. Coord. de Investigación de la Estación Experimental Agropecuaria El Colorado, Centro Regional Chaco-Formosa, INTA, Formosa.

Révora, Silvia. (2020, 20 de noviembre). Ex Subsecretaria de Planificación y Política Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina (2011-2015)

Rodríguez, Myriam (2017, 24 de octubre) Ing. Ftal., técnica de la Subsecretaría de Recursos, Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental de la provincia de Formosa.

Rosales, Víctor (2019, agosto) Ing. Ftal., Director General de Bosque y Fauna de la Provincia de Santiago del Estero.

Sanz, Patricio (2017, 25 de octubre) Ing. Agr., Jefe de la Agencia De Extensión Rural Ingeniero Juárez, Centro Regional Chaco-Formosa, INTA, Formosa.

Spagarino, Carlos (2017, 27 de octubre) Ing. Ftal., Administración de Parques Nacionales, Laguna Blanca, Formosa.

Tomanek, Emmanuel (2017, 25 de octubre) Ing. en RRNN y Medio Ambiente, Estación Experimental Agropecuaria Ingeniero Juárez, Centro Regional Chaco-Formosa, INTA, Formosa.