

# LUCHEMOS POR EL BOSQUE. COALICIONES ESTADO-SOCIEDAD EN TORNO AL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LEY DE BOSQUES EN ARGENTINA (2002-2009)

por Lucas M. Figueroa\*

## I. Introducción

Los bosques nativos son ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos— (FAO 2010). De este modo, los bosques nativos son importantes a raíz de su valiosa biodiversidad, pero también por su valor social y económico. Entre los beneficios que estos brindan se destacan la contribución en la regulación hídrica, la mejora de la calidad del aire, la fijación de emisiones de gases con efecto invernadero, la diversificación y belleza del paisaje, la defensa de la identidad cultural, entre otros. Pese a esos beneficios, la deforestación es un fenómeno de vieja data en Argentina. Si bien no existen mediciones precisas, se estima que en menos de 100 años (1914-2002) se habría perdido alrededor del 70% de la masa forestal del país (SAyDS 2005:16).

Como lo demuestran diversos estudios internacionales y nacionales, durante los últimos 20 años, la expansión de la frontera agrícola-ganadera aumentó considerablemente, al igual que la tasa de deforestación (SAyDS 2005, Banco Mundial 2016). Este incremento está vinculado central pero no exclusivamente con el cultivo de la soja, sobre todo en el noroeste del país. Frente a ese escenario, el 27 de noviembre del año 2007 fue sancionada la Ley de

---

\* Becario doctoral del Conicet y miembro del Área de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. E-mail: lucasmfigueroa17@gmail.com.

Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26331 (a partir de ahora Ley de Bosques) con el propósito de garantizar el enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los bosques nativos de todo el país. Adicionalmente, se propuso proteger directamente a las comunidades indígenas y campesinas que se nutren del bosque como sustento de vida e identidad cultural.

La Ley de Bosques se inscribe en las denominadas “leyes de presupuestos mínimos”. La reforma constitucional de 1994 marcó un partaguas en la formulación y gestión de las políticas ambientales en Argentina. El artículo 41 de la Constitución reformada consagró “el derecho al ambiente sano” a la vez que dispuso que el Congreso de la Nación debía sancionar leyes de presupuestos (o estándares) mínimos de protección ambiental sin alterar las jurisdicciones locales, mientras que las provincias tenían la obligación de sancionar leyes complementarias y encargarse de su aplicación, según la distribución de competencias entre el Estado nacional y los provinciales. Esto último guarda relación con el artículo 124 de la Constitución Nacional que estableció el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales.

Hasta el momento han sido sancionadas un conjunto de leyes de presupuestos mínimos, dentro de las cuales la Ley de Bosque se destaca las demás por dos motivos. Por un lado, desde la emergencia del tema en la agenda social y, con mayor intensidad, durante el transcurso del debate legislativo se sucedieron interacciones y discusiones controversiales entre actores estatales y sociales, quienes tendieron a conformar dos coaliciones contrapuestas compuestas por actores estatales y sociales: por una parte, la coalición *proteccionista* fue favorable a la protección ambiental y a las poblaciones que habitan tradicionalmente los territorios en disputa (principalmente comunidades indígenas y campesinas) y, por otra parte, la coalición *productivista* fue favorable al aprovechamiento productivo de los recursos naturales y se propuso defender las autonomías provinciales. En general, la coalición “proteccionista” estuvo compuesta por legisladores nacionales, miembros de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), académicos de diferentes universidades nacionales, organizaciones socioambientales y ONG ambientalistas. Mientras que la coalición “productivista” fue integrada por legisladores nacionales y asociaciones de productores y empresarios. Por otro lado, la Ley de Bosques se destaca de las demás normativas sancionadas porque fue la única que incorporó todos los instrumentos de gestión ambiental establecidos por la Ley General de Ambiente (N° 25675/02).

Teniendo en cuenta estas particularidades, con el estudio en profundidad del proceso de formulación de la Ley de Bosques se pretende echar luz a los siguientes interrogantes ¿de qué manera accionan los actores estatales y sociales en los procesos de formulación de políticas ambientales nacionales en Argentina? y a su vez ¿Qué impacto tiene la acción de dichos actores en el diseño de la política ambiental nacional? Aplicando la perspectiva micropolítica al caso, se entiende que producto de la heterogeneidad de las agencias estatales y de los conflictos sociales distributivos, los actores estatales y sociales conforman coaliciones Estado-sociedad contrapuestas. En ese sentido, los estándares de las políticas de regulación ambiental, en este caso la Ley de Bosques, suelen ser resultado de la conformación, confrontación y negociación de las coaliciones políticas Estado-sociedad.

En resumen, el argumento aplicado al caso sostiene que la pluralidad de actores sociales (ONGs ambientalistas, académicos, organizaciones socioambientales, entre otros) que interpelaron a los actores institucionales, sumado a una fuerte presencia de estos en los medios de comunicación, posibilitaron que el problema en torno a las consecuencias ambientales y sociales de la deforestación sea incorporado a la agenda política. Fundamentalmente en la arena legislativa se cristalizaron las dos coaliciones contrapuestas, por un lado, la coalición proteccionista y, por el otro lado, la coalición productivista, ambas integradas por una pluralidad de actores que establecieron vínculos informales y se enfrentaron en torno a un objetivo específico: lograr o bloquear la sanción de la Ley de Bosques. A medida que el proceso avanzaba, las coaliciones entablaron negociaciones que fueron decisivas para la definición de los estándares normativos de la política ambiental.

Además de las expuestas razones prácticas que hacen significativo el estudio de caso, el estudio de la formulación de las leyes ambientales nacionales en Argentina tiene también relevancia son teóricas. La primera motivación teórica es exponer que las coaliciones políticas Estado-sociedad son un elemento importante para explicar los procesos de formulación de las políticas ambientales en el nivel nacional de gobierno. La segunda motivación teórica es demostrar que en general los estudios que pretenden analizar los factores que inciden en la definición de los estándares ambientales parten de una visión sesgada (la perspectiva macropolítica), porque sostienen que las preferencias económicas del Estado son contrarias a la protección ambiental. En este trabajo se aplica la perspectiva micropolítica (Gutiérrez 2017) que argu-

menta que, por un lado, el Estado no es un actor monolítico, sino que está compuesto por múltiples burocracias que pueden entrar en contradicción porque tienen intereses y preferencias diferentes. Por otro lado, esta perspectiva tiene en cuenta los conflictos sociales distributivos que producen que los actores interactúen y generen coaliciones para confrontar en torno a los alcances de la política ambiental.

El análisis realizado en este artículo se basa principalmente en el análisis de fuentes documentales y hemerográficas. Además, de manera complementaria, se realizaron entrevistas y comunicaciones con actores estatales y sociales participantes de ambos procesos. Lo que resta del artículo está dividido en tres secciones y una conclusión en la que se recapitula lo desarrollado en todo el trabajo y se plantean líneas de investigación futuras.

## **II. Coaliciones Estado-sociedad en relación a las políticas ambientales**

Un buen punto de partida para comenzar esta sección es reconocer, en un sentido amplio, dos perspectivas teóricas que se proponen analizar el alcance de las políticas ambientales: por un lado, el enfoque macropolítico y, por otro lado, el enfoque micropolítico (Gutiérrez 2017).

En líneas generales, los autores que integran el enfoque macropolítico parten del supuesto que existe una contradicción entre el crecimiento económico y la protección ambiental. Aunque si acercamos el lente hacia estos trabajos es posible identificar al menos dos tipos de explicaciones que presentan diferencias en los mecanismos causales que derivan en el resultado (o supuesto) que comparten. Por un lado, pueden mencionarse algunos estudios que sostienen que el desarrollo del sistema capitalista es contrario a la preservación ambiental y que, por ese motivo, es esperable que el Estado, entendido como un agente reproductor del capitalismo, se incline por garantizar la acumulación del capital antes que la conservación del ambiente (Leff 2008, Lowi 2011, Roca Jusmet 2016). Como es observable en la caracterización de este modelo, la estructura sistémica (el capitalismo) explica el comportamiento de los sujetos quienes cumplen una función en el sistema que integran (en este caso, los funcionarios estatales). Por otro lado, otros trabajos dejan de lado las causas funcionalistas y sostienen que el Estado se abastece económicamente de los impuestos a la ex-

portación de recursos naturales. Por ello, siempre se prioriza la explotación ambiental en desmedro de su protección (Svampa y Viale 2014, Reboratti 2017). Si bien este modelo explicativo incorpora el comportamiento estratégico de los actores estatales (elemento que comparte este trabajo), el resultado sigue siendo el mismo: la incompatibilidad entre la protección ambiental y el crecimiento económico.

Por su parte, los autores que se engloban en la perspectiva micropolítica destacan que los argumentos expuestos por el enfoque macropolítico suelen caer en errores analíticos sobre los cuales es importante detenernos. El primero de ellos está relacionado al abordaje de la estructura del Estado y el segundo se refiere a los conflictos sociales distributivos que se plasman en un torno a una política pública ambiental (Gutiérrez 2017).

Puntualizando en el primero, los estudios citados parten de una visión unificada sobre las estructuras del Estado, dando por entendido que es una unidad monolítica coherente en sus metas y fines. De esta manera, no reparan en que el Estado está compuesto por múltiples burocracias que, a su vez, muchas veces pueden entrar en conflicto porque persiguen objetivos y/o intereses distintos que, en algunas ocasiones, pueden entrar en contradicción (Acuña y Vacchieri 2007, Gutiérrez 2017). Como sostiene Gutiérrez (2017), los conflictos entre las distintas organizaciones estatales generan diversas tensiones, abriendo la posibilidad para que distintas organizaciones de la sociedad civil (movimientos sociales, organizaciones asamblearias, grupos empresariales, entre otros) puedan ejercer influencia en los resultados de la política pública ambiental.

Existen al menos tres tipos de tensiones estatales que pueden presentarse en un país federal como Argentina (Christel y Gutiérrez 2017). La primera de ellas refiere a la tensión inter-burocrática. En este caso, se plasma un enfrentamiento entre distintas agencias ejecutivas de un mismo nivel de gobierno (por ejemplo, entre una organización ambiental y otra agropecuaria). La segunda es la tensión horizontal que puede producirse entre los distintos poderes que integran el Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. La tercera es la tensión entre niveles de gobierno (nacional y provincial). Este caso es el más complejo porque el enfrentamiento puede involucrar a los distintos poderes de los distintos niveles de gobierno.

Como sostiene Gutiérrez (2017), el error analítico restante señalado en los estudios macropolíticos, que parten de una mirada más amplia de las políticas ambientales y por eso menos detallada, es el que se refiere a los

conflictos distributivos que se presentan en ese tipo de políticas. Por un lado, las consecuencias de la degradación ambiental (por ejemplo, producto de desmontes sin previsión o por la contaminación de los ríos) suele afectar en términos directos a los ciudadanos con menores recursos (Almendares 2007, Martínez Allier 2007, Schmidt 2012, Eleisegui 2013). Por otro lado, las políticas públicas implican conflictos distributivos porque tienden a afectar a unos grupos más que a otros (Ewald 1997, Acuña y Vacchieri 2007). En ese sentido, el costo de las políticas públicas ambientales será mayor en algunos sujetos u organizaciones (por ejemplo, grupos empresariales), mientras que los beneficios de estas políticas recaerán más en unos (por ejemplo, los individuos que padecen la degradación ambiental) que en otros. No obstante, es necesario tener en cuenta que estos conflictos distributivos no están presentes en el debate de todas las políticas ambientales, por lo que resulta complejo establecer amplias generalizaciones. En todo caso, como argumenta Gutiérrez (2017), es necesario prestar atención a cómo operan estas controversias en cada caso puntual.

En vista de lo desarrollado, en este artículo se utiliza el enfoque micropolítico que, en resumen, sostiene que, para comprender los alcances de las políticas ambientales, 1) deben analizarse los conflictos sociales distributivos que están presentes en torno a una política ambiental; y 2) hay que entender al estado como un cuerpo con múltiples organismos que pueden tener objetivos e intereses contrapuestos y no como una unidad monolítica. La combinación entre los conflictos distributivos y las variaciones de objetivos e intereses al interior del Estado sumados a la intención de incidencia de organizaciones de la sociedad civil en los estándares de las políticas ambientales posibilita la conformación de las coaliciones políticas Estado-sociedad de cuya interacción, enfrentamiento y negociación resultan los lineamientos de las normativas de protección ambiental en el nivel nacional de gobierno (Gutiérrez 2017).

Por su parte, las coaliciones Estado-sociedad son un tipo específico de acción colectiva que presentan cinco características principales. En primer lugar, los actores (individuales o colectivos) integrantes comparten un objetivo específico que los aglutina. En segundo lugar, su origen y sustentabilidad temporal está determinada por acuerdos informales entre individuos u organizaciones (Abers y Von Bullow 2011). La interacción informal entre los actores (individuales o colectivos) facilita la circulación de recursos importantes para la acción (información, cualificación profesional, recursos econó-

micos y técnicos, entre otros) (Diani 2015). En tercer lugar, no es necesario que en todo momento haya coordinación estratégica entre los actores integrantes (Gutiérrez 2017), porque lo que produce sean parte de una coalición es el objetivo específico compartido. En cuarto lugar, las coaliciones estado-sociedad están envueltas en relaciones conflictivas, en ese sentido, confrontan con oponentes a los que se los identifica claramente (Diani y Bison 2010, Gutiérrez, 2017). Estos oponentes pueden ser actores estatales, funcionarios religiosos, organizaciones empresariales, entre otros grupos cuyas decisiones o acciones pueden afectar a una cantidad importante de individuos (Calderón 1985, Tilly y Wood 2010). En último lugar, la formación de este tipo de acción colectiva suele ser de tipo racional, instrumental y coyuntural. Como fue mencionado, las redes de actores que se materializan en las coaliciones están enfocadas en torno a un objetivo específico común en un momento determinado. Es ese objetivo lo que motiva las alianzas, la cooperación entre los integrantes y los intercambios de recursos. Es por esa razón que las coaliciones pueden llegar a tener una corta duración, ya que una vez logrado el objetivo esta suele disolverse (Diani y Bison 2010, Diani 2015).

Siguiendo las cinco características, se entiende por coaliciones estado-sociedad a un determinado modo de acción colectiva integrado por actores estatales y sociales quienes comparten un objetivo específico en un momento determinado. En función de ese objetivo, a través de lazos informales, en ciertos momentos intercambian recursos (económicos, técnicos y de información) para aumentar las posibilidades de incidencia. Partiendo de esta definición, en este trabajo se sostiene que es necesario comprender el funcionamiento de las coaliciones estado-sociedad para explicar la manera en que se formulan las políticas ambientales nacionales en Argentina.

### **III. Coaliciones Estado-sociedad en torno al proceso de formulación de la Ley de Bosques**

La Ley de Bosques está enmarcada institucionalmente en las denominadas “leyes de presupuestos mínimos”. La reforma constitucional de 1994 le encomendó al Congreso de la Nación la obligación de establecer “presupuestos” (o estándares) mínimos de protección ambiental con el objetivo de garantizar el derecho al ambiente sano para las generaciones actuales y futu-

ras. Aunque, en consonancia con el artículo 124 de la Constitución nacional (el que reconoce el dominio originario sobre los recursos naturales a las provincias), le reservó la facultad de implementar esos estándares a las provincias. Poniendo en práctica el artículo 41, en 2002 fue sancionada la Ley General de Ambiente (N° 25675) que, entre otras cosas, estableció la definición de “presupuestos mínimos”<sup>1</sup> y fijó los principios y herramientas que debían contener las leyes ambientales en el nivel nacional. Desde el 2002 hasta la actualidad fueron sancionadas un conjunto de leyes de presupuestos mínimos<sup>2</sup>, de las cuales una de ellas es la Ley de Bosques.

En diciembre de 2002, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable –MAyDS–) publicó el “Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos” en el que se plasmó, por primera vez, la cantidad de hectáreas con bosques nativos que quedaban en el territorio nacional (SAyDS 2005). El resultado del informe arrojó que persistían poco más de 33 millones de hectáreas. Esas cifras fueron recogidas por los diarios de mayor tira a nivel nacional y llamaron la atención de una serie de actores estatales y sociales quienes denunciaron, a partir de estimaciones, que en el país se habían perdido casi 100 millones de hectáreas en menos de 100 años (1914-2002). Por parte de los actores estatales, Carlos Merenson, titular de la SAyDS, el día de la presentación pública del informe alertó sobre

<sup>1</sup> 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 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 (art. 6 Ley N° 25675).

<sup>2</sup> Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de Residuos Industriales (N° 25612/02); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de PCBs (N° 25670/02); Ley General de Ambiente (N° 25675/02); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas (N° 25688/03); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección para el Acceso a la Información Pública (N° 25831/04); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (N° 25916/04); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema (N° 26562/09); Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial (N° 26639/10). Véase <http://www.lanacion.com.ar/459414-en-el-ultimo-siglo-la-argentina-perdio-dos-tercios-de-sus-bosques> (última visita 20 de mayo de 2018).

las consecuencias negativas de la pérdida de los bosques nativos. Por parte de los actores sociales, se destacó el papel de una serie de ONG ambientales como Greenpeace, Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Fundación Vida Silvestre quienes se unieron a las denuncias.

Además de compartir las denuncias por las consecuencias de los desmontes sin previsión, los actores estatales y sociales compartían que la causa principal de la deforestación era la expansión de la frontera agrícola-ganadera. Al mismo tiempo, organizaciones sociales, entre ellas, las mencionadas ONG, comunidades indígenas y campesinas de la provincia de Salta, con Greenpeace a la cabeza, desarrollaron diversas estrategias con el objetivo de llamar la atención de los legisladores nacionales para que sea sancionada una ley que protegiera a los bosques restantes. Dentro de esas estrategias se destacaron: escraches a funcionarios públicos, ingresos en zonas en las que estaba por producirse una deforestación, campañas públicas, reuniones con legisladores nacionales, entre otras.

En medio de reclamos frecuentes, a fines de 2004, Miguel Bonasso (Convergencia/CABA), diputado nacional y presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano presentó una propuesta de declaración en la que solicitaba al poder ejecutivo nacional suspender todo tipo de desmonte hasta la sanción de una normativa de presupuestos mínimos<sup>3</sup>. Dicha declaración fue aprobada en mayo de 2005 dando lugar al comienzo de la confrontación entre las coaliciones estado-sociedad que duraría todo el proceso.

Por el lado de la coalición productivista, empresarios ligados al sector forestal y legisladores nacionales de provincias con gran cantidad de bosques nativos (Salta, Formosa y Misiones) comenzaron a atacar el intento de regulación. Por una parte, denunciaron un avasallamiento a la autonomía provincial en el manejo de los recursos naturales, siguiendo al artículo 124 de la Constitución nacional y, por otra parte, alertaron que una normativa de ese estilo frenaría el progreso económico de provincias históricamente empobrecidas<sup>4</sup>. Por el lado de la coalición proteccionista, desde Greenpeace y la SAyDS

---

<sup>3</sup> Miguel Bonasso fue un diputado que si bien no integró las filas del Frente para la Victoria (partido gobernante y de mayoría en ambas cámaras legislativas) era cercano al presidente de la Nación, Néstor Kirchner.

<sup>4</sup> Véase: <http://www.eltterritorio.com.ar/nota4.aspx?c=6176082985450179> (última visita 10 de mayo de 2018).

se argumentaba que la protección de los bosques nativos sería posible a partir de la sanción de una normativa de presupuestos mínimos en línea de lo establecido por el artículo 41 de la Constitución nacional.

Mientras tanto, la deforestación continuaba y los reclamos por parte de las organizaciones sociales persistían. Como respuesta a ello, en mayo del 2006, el propio Miguel Bonasso presentó el proyecto de la futura Ley de Bosques. El propio autor hizo saber que “este proyecto no nace de una elucubración de gabinete o del desvarío de asesores, sino que *surge de la continua y constante protesta de actores sociales*” (cursivas propias) (HCDN 2006: 79).

Entre los puntos más destacados del proyecto se encontraban: establecer el consentimiento formal por escrito de las comunidades indígenas y campesinas para la autorización de todo proyecto de desmonte; la inaplicación de la ley a las comunidades indígenas y campesinas que habitan en dentro de las tierras con bosques nativos; la declaración de emergencia forestal en todo el territorio nacional con la consecuente suspensión de todo tipo de proyecto de desmonte que este por realizarse o se esté realizando hasta la sanción de una ley de presupuestos mínimos.

En lo que respecta al trámite legislativo, el proyecto fue girado hacia dos comisiones de la Cámara de Diputados (Recursos Naturales y Ambiente Humano y Población y Desarrollo Humano). Durante el debate intervinieron diputados integrantes de dichas comisiones, miembros de la SAyDS y algunas organizaciones ambientalistas como Greenpeace y Fundación Vida Silvestre. Con modificaciones al proyecto inicial, en septiembre de 2006 se logró el dictamen de ambas comisiones y el 23 de noviembre comenzó a tratarse en la Cámara de Diputados. La principal modificación que tuvo el proyecto fue la incorporación de la obligación provincial de elaborar un ordenamiento territorial clasificando a los bosques en tres categorías de conservación (roja, amarilla y verde), teniendo en cuenta diez criterios de sustentabilidad ambiental y tras realizar un proceso de audiencia pública. A su vez, se mantuvo la declaración de emergencia forestal, pero se quitaron los artículos referidos a la cuestión de los pueblos indígenas y campesinos (por pedido de los diputados de la coalición productivista). Al parecer, la incorporación del ordenamiento territorial provino de un proyecto previo que había elaborado Greenpeace. En octubre de 2006, junto a Miguel Bonasso, dicha organización ambiental presentó públicamente un informe en el que recomendaba una serie de lineamientos que debería contener una normativa

de presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos<sup>5</sup>. Entre estos se destaca, la declaración de la emergencia forestal y la realización de un ordenamiento territorial, teniendo en cuenta diez criterios ecológicos y sociales y tres categorías de conservación (roja, amarilla y verde) (Greenpeace 2006). Además de los contactos directos con legisladores nacionales, las ONG ambientalistas, principalmente Greenpeace, jugaron un papel destacado al darle una visibilidad mediática constante cuando se retrasaba el tratamiento del proyecto en las cámaras legislativas.

Lo cierto es que el 23 y el 29 de noviembre fue tratado en el recinto de la Cámara de Diputados. En este momento daba el parecer que el proyecto sería aprobado dada la cercanía de Bonasso al presidente de la Nación, Néstor Kirchner (FPV). No obstante, los diputados del FPV de las provincias de Salta, Formosa y Misiones (principales jurisdicciones con bosques nativos) rompieron la disciplina partidaria y confrontaron con los diputados que estaban a favor de la regulación (Calvo y Tow 2009). En estos días, la arena de disputa de las coaliciones fue la cámara baja en la que los diputados comenzaron a esgrimir algunos argumentos en defensa o ataque al proyecto que estaba en debate y que permiten demostrar los conflictos distributivos que emergen en los debates sobre las políticas ambientales. La coalición proteccionista se valió principalmente de dos argumentos. En primer lugar, hizo referencia a las altas tasas de deforestación y a los efectos negativos que esta tenía en el ambiente y en las comunidades indígenas y campesinas. Además, responsabilizó a la expansión de la frontera agrícola-ganadera y a los empresarios ligados a dicho sector como los principales culpables. En segundo lugar, fueron varios los diputados que hicieron alusión a la competencia del Estado nacional para sancionar una ley de presupuestos mínimos en esta área en relación con el artículo 41 de la Constitución Nacional y a la Ley General de Ambiente. Contrariamente, los diputados que integraron la coalición productivista sostenían que el proyecto que se estaba debatiendo vulneraba la autonomía provincial al regular un área que entendían que era competencia de las provincias según el artículo 124 de la Constitución Nacional. El 29 de noviembre el proyecto fue votado y aprobado en una votación general. El mismo día se dispuso que el 6 de diciembre sería la votación artículo por artículo, sin embargo, estratégicamente esto no ocurrió porque

---

<sup>5</sup> Véase: "Greenpeace presentó informe 'Desmontes S.A.'" (Greenpeace 26/10/2006) <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/greenpeace-present-informe-d/>.

los diputados representantes de las provincias del norte y del noreste no dieron el quórum para efectuar el tratamiento.

Entre diciembre de 2006 y marzo de 2007, integrantes legislativos de ambas coaliciones interactuaron y negociaron según sus objetivos. Los miembros de la coalición proteccionista ansiaban que el proyecto de ley fuese votado de manera nominal, así podía ser enviado a la Cámara de Senadores. En tanto, los miembros de la coalición productivista negociaron el avance del proyecto, proponiendo ciertas modificaciones que implicaban la reducción de los estándares ambientales que en un principio el proyecto tenía. Como muestra de ello, en febrero de 2006 hubo una reunión entre Bonasso y el presidente del bloque de diputados de la fuerza política mayoritaria —el Frente para la Victoria (FPV)—, Agustín Rossi (FPV/Santa Fe), en la que consensuaron ciertos cambios para que el proyecto pueda ser tratado de forma nominal. Entre los cambios más relevantes pueden mencionarse: la quita de la declaración de la emergencia forestal nacional, el plazo que las provincias debían tener para la elaboración del Ordenamiento Territorial (un año desde la sanción de la ley) y la exclusión de la moratoria de desmontes a los proyectos que habían sido aprobados con anterioridad a la sanción de la ley. Entonces, a partir del consenso logrado, el proyecto pudo tomar estado parlamentario y fue discutido en el recinto en marzo de 2007.

En el ínterin, tanto actores sociales como estatales fortalecieron los vínculos generados y manifestaron sus posturas con respecto al proyecto. Por una parte, desde la coalición proteccionista se emitieron señales de alerta sobre lo que podría ocurrir de no aprobarse el proyecto. Asimismo, enfocaron sus críticas en los legisladores nacionales que, según manifestaban, respondían a los intereses de los poderes ejecutivos provinciales y de las empresas sojeras. Por su parte, la coalición productivista denunció nuevamente el intento del avasallamiento a las autonomías provinciales y las menores posibilidades de generar desarrollo en ciertas provincias si el proyecto era aprobado.

En la primera sesión ordinaria del 2007 (el 14 de marzo) fue debatido y votado el proyecto artículo por artículo. Los argumentos esgrimidos por los diputados de una y otra coalición fueron los mismos que en las sesiones anteriores. La novedad provino de ciertos pedidos de modificaciones al proyecto por parte de legisladores de la coalición productivista. Es importante señalar que, si bien no fue incorporado ningún nuevo artículo en este momento, varias de las transformaciones que el proyecto sufriría posteriormente en la Cámara de Senadores están relacionadas con estos pedidos. Una de las

solicitudes se vinculó con la necesidad de incorporar un fondo económico que compense a las provincias por la conservación de los bosques nativos. La justificación esgrimida fue que los productores debían tener algún incentivo que los motive para encarar la protección ambiental, de ese modo, sería más fácil lograr una efectiva implementación de la ley. Otra propuesta de cambio se relacionó con la necesidad de que la ley comience a ser aplicada a partir de la posesión de 10 hectáreas en defensa del desarrollo de pequeños productores. No obstante, a pesar del apoyo que recibieron estas propuestas por una buena parte de los diputados, en la sesión Bonasso rechazó ambos pedidos de modificación. Con respecto a la votación nominal, todos los artículos del proyecto fueron aprobados a pesar de la resistencia manifiesta de los diputados de norte y noreste de país.

Una vez arribado a la Cámara de Senadores, el proyecto fue girado hacia seis comisiones (Ambiente y Desarrollo Sustentable; Legislación General; Presupuesto y Hacienda; Agricultura, Ganadería y Pesca; Justicia y Asuntos Penales; Industria y Comercio) y el tratamiento en el recinto se demoró hasta el mes de noviembre de 2007. Entre marzo y noviembre aumentó la preocupación de los actores estatales y sociales que integraron la coalición productivista. Milagros Patrón Costas, por entonces presidente de la Sociedad Rural de Salta, reclamó que “las consecuencias de esta ley, de ser sancionada, llegarían a todos los salteños [porque] en Salta hay un 20% de la superficie inutilizada que podrían ser aprovechadas por el agro”. Estos reclamos fueron elevados a los actores estatales que participaban del debate controversial de las coaliciones políticas. La senadora Sonia Escudero (FPV/Salta) mencionó que luego de haberse aprobado el proyecto en la Cámara de Diputados “tuvo una reunión con el sector productor, que nos hizo conocer (a los senadores) su inquietud por el proyecto [...] (este) dice que hay que mantener intocable la superficie de bosques, con lo que se pierde la vía para incorporar hectáreas en una zona donde las únicas salidas son el agro y el turismo”<sup>6</sup>. Por parte del bando contrario se reclamó que el tratamiento en seis comisiones tenía la intención de retrasar el debate del proyecto. La efectiva demora del tratamiento motivó nuevas protestas sociales por parte de las ONG y reclamos de miembros de la SAYDS, en particular su titular Romina Picolotti. No obstante, como es característico en las coaliciones políticas, los

---

<sup>6</sup> Véase: <http://www.lanacion.com.ar/897662-oposicion-en-el-interior-a-una-ley-antidesmonte> (última visita 12 de mayo de 2018).

actores de la coalición proteccionista actuaban de diferentes maneras y carecían de coordinación. Mientras que Greenpeace tenía el objetivo de mantener el tema en la arena social a través de escraches a senadores y funcionarios públicos<sup>7</sup>, Picolotti se pronunciaba públicamente a favor del tratamiento y aprobación de la ley, a la vez que organizaba reuniones y negociaba con senadores y otros actores de la coalición productivista. Como dijo Picolotti, el trabajo descoordinado generó problemas para la aprobación de la ley:

Yo creo que, en general, (el papel de las ONG) fue muy bueno. Pero creo que hubo dos momentos muy claves. El primer momento, fue darle visibilidad mediática con mucha fuerza a este tema, y creo que esto fue fabuloso. Y después hay otro momento, que es el momento de la negociación. Y, en ese momento, me parece que a las organizaciones les costó un poco entender que estamos entrando en otro momento político. *Y sí, cometieron algunos errores que nos podría haber costado la ley. Por ejemplo, hubo algunos senadores que cuando volvieron a sus provincias eran abucheados, les tiraban huevos, los seguían y era con los senadores con los que yo estaba negociando* (cursivas propias) (Romina Picolotti, entrevista -Marzo 2017-CABA).

Al interior de la cámara alta, el tratamiento de la ley seguía dilatándose ante la falta de acuerdos entre las coaliciones. Ni siquiera la aprobación de dos mociones de preferencias (6 de junio y 22 de agosto) produjo el dictamen de las comisiones. Con el objetivo de acercar las posiciones contrarias, la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado organizó, en agosto, “las jornadas técnico-políticas sobre Protección del Bosque Nativo”. En estas participaron integrantes de ambas coaliciones: la SAYDS, miembros del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), ONG ambientalistas representadas por Greenpeace, FVS y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), representantes del sector forestal, foresto-industrial, agrícola-ganadero, académicos (ingenieros forestales, ecólogos, entre otros), miembros del INTA, entre otros actores. Al mismo tiempo, Greenpeace junto con FVS lanzaron una junta de firmas para presionar a los senadores para que trataran el proyecto. En octubre, las mismas ONG orga-

<sup>7</sup> Véase: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-86041-2007-06-04.html> (última visita 20 de mayo de 2018).

nizaron un acto en las puertas del Congreso de la Nación en el que dieron por terminada la junta de firmas que sumó más de un millón y medio de adherentes y se las entregaron a los Senadores.

Ante el aumento de la presión social, el presidente del bloque mayoritario de la Cámara de Senadores, Miguel Ángel Pichetto (FPV/Río Negro) anunció que las negociaciones habían terminado y que el debate en el recinto sería el 14 de noviembre. Un día antes fue creada una subcomisión integrada por seis senadores (Luz M. Sapag –Movimiento Popular Neuquino/Neuquén–, María Leguizamón –FPV/CABA–, Gerardo Morales –UCR/Jujuy–, José María Mayans –FPV/Formosa–, María Colombo –Fte. Cívico y Social/Catamarca– y Maurice Cross –FPV/Misiones–) quienes aprobaron el dictamen definitivo.

Producto de las negociaciones entre las coaliciones fueron incorporadas algunas modificaciones al proyecto aprobado en Diputados. La incorporación más importante fue la creación de un fondo que compense a las provincias y a los propietarios por proteger los bosques nativos. A su vez, se estableció la inaplicabilidad de la ley a los propietarios de 10 hectáreas o menos. Como podemos observar, ambas incorporaciones fueron viejos reclamos solicitados en forma insistente por diputados representantes de la coalición productivista.

Efectivamente, el 14 y 21 de noviembre el proyecto fue tratado de manera general y nominal. La discusión entre los senadores giró en torno a los argumentos que habían sido esgrimidos en la Cámara de Diputados. Por el lado de la coalición productivista se denunció la vulneración de las autonomías provinciales y se alertó que la aprobación de la ley significaría detener el desarrollo de las provincias del norte del país. Por parte de la coalición proteccionista se justificó acerca de la necesidad de proteger los bosques nativos ante el avance de la frontera agrícola-ganadera, a la vez que se resaltó la competencia nacional para elaborar una ley de presupuestos mínimos. Con respecto a la votación en general, el proyecto fue aprobado por unanimidad y en la votación nominal todos los artículos fueron aprobados por amplia mayoría, lo que demostró un consenso entre las coaliciones. El 27 de noviembre la normativa regresó a la cámara de origen con las modificaciones efectuadas y fue aprobada sin discusiones con 133 votos afirmativos y tres abstenciones. De esta manera, la sanción de la Ley de Bosques fue lograda tras poco más de un año y medio de haberse presentado en la Cámara de Diputados.

Para que la ley fuera sancionada con amplio consenso fue central la incorporación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. Es preciso recordar que la incorporación de esta herramienta de compensación económica comenzó a ser solicitada a comienzos del 2007 por parte de los diputados de la coalición productivista. Si bien Bonasso<sup>8</sup> y las ONG no estaban de acuerdo con la incorporación del Fondo, algunos integrantes de la coalición proteccionista, como Picolotti, creía que este era necesario tanto para alcanzar la sanción de la ley como para garantizar luego su efectividad en el momento de la implementación<sup>9</sup>. Más allá de estas diferencias normativas, la sanción de la Ley de Bosques fue celebrada por los actores sociales y estatales que formaron parte de la coalición proteccionista, demostrando que los resultados de la política ambiental suele ser resultado de la confrontación de las coaliciones estado-sociedad.

Ahora bien, para que la Ley de Bosques pudiera ser implementada efectivamente restaba un paso: la elaboración del decreto reglamentario por parte del Poder Ejecutivo de la Nación. La Ley de Bosques estableció un plazo de 90 días para ello, no obstante, el tiempo se cumplió y el decreto reglamentario no había sido creado. Esta demora motivó nuevas acciones por parte de la coalición proteccionista. Por una parte, denunciaban que el lobby agrícola-ganadero era el causante del retraso y, por otra parte, alertaban que sin el decreto reglamentario las provincias no podían elaborar los Ordenamientos Territoriales. Dos acontecimientos parecieran haber motivado la elaboración y la firma del decreto reglamentario. En diciembre de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se declaró competente en un caso en la provincia de Salta en el que comunidades indígenas denunciaron la autorización de desmontes sin autorización y la vulneración de sus derechos para habitar en esas tierras (denominada causa Dino Salas). El fallo

<sup>8</sup> En una entrevista al diario *Página/12* el día 17 de octubre de 2007, Bonasso aseguró que “la Nación tiene la potestad de establecer presupuestos mínimos para la preservación de los bosques nativos sin la necesidad de establecer compensaciones” (*Página/12*, 17/10/2007).

<sup>9</sup> “Nosotros teníamos que dar [a los productores] una alternativa en donde la conservación también fuera un buen negocio (...) creo que en aquel momento estaba convencida que (el fondo) era la manera en la que nosotros podíamos avanzar, no sólo para lograr la aprobación de la ley sino para después lograr su implementación” (Romina Picolotti, Entrevista Marzo 2017-CABA).

de la Corte obligó a detener los desmontes en cuatro departamentos salteños y envió un mensaje político para que el gobierno nacional pusiera en marcha la firma del reglamento y la implementación de la Ley de Bosques. El evento restante está relacionado a unas severas inundaciones ocurridas en Salta, específicamente en el departamento de Tartagal en febrero de 2009. Tanto Greenpeace, como Bonasso acusaron que dicho acontecimiento fue producto de la creciente deforestación. Rápidamente, el reciente titular de la SAYDS, Homero Bibiloni, negó la relación entre desmontes e inundaciones y se acusó que la tardanza del reglamento fue producto de un mal manejo de Picolotti (quien había sido apartada de su cargo en noviembre de 2007). Casi al mismo tiempo, el 13 de febrero de 2009 con bombos y platillos, la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en compañía de los miembros de su Gabinete presentó, junto a un programa de infraestructura para el departamento de Tartagal, el decreto reglamentario que ponía en práctica la implementación de la Ley de Bosques.

#### **IV. Elementos característicos de las coaliciones *proteccionista y productivista***

Tras haber narrado el proceso que derivó en la sanción y reglamentación de la Ley de Bosques, en este apartado se caracteriza a la coalición *proteccionista y productivista* según los cinco elementos teóricos necesarios para la conformación de las coaliciones estado-sociedad y se cierra con una comparación entre ambas coaliciones en relación con los esos cinco elementos.

Como ya se vio, la conformación de una coalición que presionara a los actores del poder legislativo para sancionar una normativa que protegiese a los bosques nativos fue germinando desde la publicación del Inventario de los Bosques Nativos (diciembre de 2002). Desde ese momento y hasta la aprobación por parte de la Cámara de Diputados de la Nación de la declaración de emergencia forestal, fue posible observar que un conjunto de actores diversos (estatales y sociales) generaron vínculos informales para reclamar por la elaboración de una normativa que protegiese a los bosques nativos y a las comunidades indígenas y campesinas que se abastecían de estos como modo de vida tradicional. Los actores estatales y sociales que protagonizaron la coalición proteccionista fueron: los representantes de la SAYDS, principalmente su secretaria Romina Picolotti y algunos diputados y senadores

nacionales, fundamentalmente Miguel Bonasso. Por parte de los actores sociales, Greenpeace fue quien encabezó los reclamos con distintas estrategias (institucionales y de protesta social con el objetivo de llamar la atención de los medios de comunicación y los legisladores nacionales).

En vistas de lo expuesto, el objetivo específico que generó el establecimiento de los vínculos informales entre esta pluralidad de actores fue proactivo, este fue la protección y conservación de los últimos bosques nativos que aún quedaban y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y campesinos. Por este motivo, estos actores confluyeron y confrontaron contra la coalición productivista con el objetivo de sancionar la Ley de Bosques.

A su vez, el oponente principal de la coalición proteccionista fue la coalición productivista integrada por los empresarios del sector agrícola y forestal, los representantes de los poderes ejecutivos de las provincias del norte (principalmente, Salta, Formosa y Misiones) y los legisladores nacionales de aquellas provincias. En resumen, la coalición proteccionista sostuvo que estos confluyeron de manera reactiva ante la propuesta de sancionar una política de protección ambiental de los bosques nativos.

Por último, la duración temporal de esta coalición, la que depende siempre de los intereses en disputa, fue de cuatro años aproximadamente. Puede situarse su comienzo en el momento de la aprobación de la Declaración de Emergencia Forestal por parte de la Cámara de Diputados de la Nación hasta la firma, por parte de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (FPV), del decreto reglamentario de la ley en febrero de 2009.

Por su parte, los vínculos informales entre los actores estatales y sociales de la coalición productivista fueron establecidos entre los diputados y senadores de las provincias norteafricanas con los ejecutivos provinciales de dichas provincias y los empresarios ligados al sector agrícola y forestal.

Ahora bien, una vez que fue presentado el proyecto de la Ley de Bosques, quienes monopolizaron las voces de la coalición productivista fueron tanto los diputados como los senadores representantes de las provincias del norte y noreste del país (Salta, Santiago del Estero, Formosa, Chaco y Misiones).

A lo largo del proceso de formulación de la Ley de Bosques pudieron determinarse dos objetivos específicos que aglutinaron a los integrantes de la coalición productivista. El primer objetivo fue bloquear el avance del proyecto en las cámaras legislativas mediante diversas estrategias. Entre ellas, no dar el quórum para que el proyecto fuese tratado, como ocurrió en la Cámara de Diputados, o lograr el giro del proyecto a una importante cantidad de

comisiones con el objetivo de retrasar su tratamiento, como ocurrió en la Cámara de Senadores. El segundo objetivo fue establecer negociaciones con la coalición proteccionista para intentar reducir los estándares ambientales dispuestos en el proyecto de ley y adecuarla lo más posible a sus intereses.

Los miembros de la coalición productivista señalaron como su oponente a la coalición proteccionista integrada por las ONG ambientalistas, los diputados y senadores defensores del proyecto de la Ley de Bosques y los miembros de la SAYDS. Brevemente, los argumentos se dividían en dos, en primer lugar, entendían que los integrantes de la coalición proteccionista se oponían al libre desarrollo de las provincias del norte del país y, en segundo lugar, los acusaron de desafiar las autonomías provinciales en materia ambiental al intentar regular el manejo de los bosques nativos en todo el país.

En relación con su duración temporal, esta coalición se mantuvo en ejercicio alrededor de cuatro años. Al igual que la coalición anterior, su comienzo data del momento de la aprobación de la declaración de emergencia forestal por parte de la Cámara de Diputados de la Nación hasta la firma del decreto reglamentario de la Ley de Bosques, en febrero de noviembre del 2009.

En vistas de lo desarrollado a modo de resumen, el Cuadro 1 muestra una comparación de las características de la coalición proteccionista y la coalición productivista teniendo presente los elementos teóricos para la conformación de las coaliciones políticas descriptas en el segundo apartado.

## **V. Conclusiones**

En este artículo se analizó el proceso de formulación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Nº 26331, 2007) en Argentina para echar luces a los siguientes interrogantes ¿de qué manera accionan los actores estatales y sociales en los procesos de formulación de políticas ambientales nacionales en Argentina? y a su vez ¿Qué impacto tiene la acción de dichos actores en el diseño de la política ambiental nacional?

Tras analizar todo el proceso y aplicando la perspectiva micropolítica al caso, pudo arribar a la conclusión que producto de la heterogeneidad de las agencias estatales y de los conflictos sociales distributivos, los actores estatales y sociales conforman coaliciones estado-sociedad contrapuestas. En ese sentido, los estándares de las políticas de regulación ambiental, en este caso

la Ley de Bosques, suelen ser resultado de la conformación, confrontación y negociación de dos coaliciones políticas estado-sociedad: coalición proteccionista y la coalición productivista.

En este caso puntual, el motivo que originó la conformación de la coalición proteccionista fueron los vínculos informales que se establecieron entre una pluralidad de actores, incluidos sociales y estatales, preocupados por el aumento creciente de las tasas de deforestación y sus efectos negativos en términos ambientales y sociales. Mientras, la coalición productivista tuvo sus orígenes en la conexión entre una gran diversidad de actores sociales y estatales, quienes tenían la intención de bloquear el avance de normativa en cuestión, porque afectaba a sus intereses económicos y competenciales. De esa manera, es posible observar que los conflictos distributivos y las heterogeneidades dentro de las agencias estatales son centrales para la formación de coaliciones estado-sociedad en el proceso de formulación de una política de protección ambiental.

A partir de la publicación del Inventario de los Bosques Nativos en 2002, los integrantes de la coalición proteccionista interpellaron, a través de diversas estrategias, a los miembros del poder legislativo de la nación, para que sancionasen una normativa que protegiera a los bosques nativos. En relación a estas, hubo una combinación entre mecanismos característicos de la protesta social y la participación institucional directa. Como parte de la estrategia contenciosa realizaron escraches a los funcionarios que se oponían a una normativa de estas características, campañas públicas de difusión, manifestaciones, entre otras. En relación a la participación institucional, el vínculo directo que se generó entre las ONG ambientalistas y Miguel Bonasso fue central para la presentación del pedido de declaración de emergencia forestal y, posteriormente, para la producción del proyecto de la Ley de Bosques. Por lo tanto, se corroboró que estos actores realizaron una selección efectiva de sus repertorios de acción para trasladar la problemática de las consecuencias ambientales y sociales de la deforestación desde la agenda social a la agenda legislativa.

A partir de 2005, debido a la aprobación del pedido de declaración de emergencia forestal y de la presentación del proyecto de la Ley de Bosques, los intereses de una y otra coalición se encontraron y contrapusieron. La coalición proteccionista persiguió un objetivo proactivo: lograr la sanción de una normativa de presupuestos mínimos que protegiera a los bosques nativos de todo el país y a las comunidades indígenas y campesinas quienes se

veían afectadas por el avance de la frontera agrícola sobre sus territorios ancestrales. Mientras, la coalición productivista tuvo una actitud reactiva con respecto al proyecto de ley, porque pretendían continuar con el aprovechamiento productivo de los bosques nativos.

A partir de la contraposición de intereses y objetivos, los actores de una y otra coalición confrontaron tanto en el ámbito institucional (en las comisiones legislativas y en el recinto de la Cámara de Diputados y Senadores) como en el ámbito social hasta la sanción de la Ley de Bosques en noviembre de 2007. La aprobación de la ley determinó el triunfo de la coalición proteccionista en la confrontación de las coaliciones. No obstante, la coalición productivista logró condicionar el avance del proyecto en las cámaras legislativas y, de esa manera, le impuso cambios significativos que no estaban, en un principio, en los planes iniciales de los integrantes de la coalición *proteccionista*, como el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. Por lo tanto, este estudio de caso permite demostrar que la conformación, enfrentamiento y negociación de coaliciones políticas estado-sociedad fue un elemento central que incidió en los lineamientos de la Ley de Bosques.

De esta manera, este trabajo contribuye con un aporte empírico al enfoque micropolítico, demostrando, una vez más (Gutiérrez 2017), su pertinencia para analizar los procesos relacionados con las políticas de regulación ambiental. En vistas de ello, es posible abrir distintas líneas de investigaciones futuras. En una primera investigación podría aplicarse el enfoque micropolítico y el marco teórico de las coaliciones estado-sociedad a un análisis de otras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental sancionadas posteriormente a la Ley de Bosques. El objetivo principal de esta propuesta sería profundizar el conocimiento sobre el avance de las políticas ambientales en Argentina. Por ejemplo, podría estudiarse el proceso de formulación de la Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (N° 26639/2010). En este caso, una mirada preliminar muestra un agrupamiento similar entre actores sociales y estatales que confrontaron con relación a los alcances de la política ambiental.

Una segunda investigación futura podría centrarse en el análisis de los procesos de formulación de las leyes de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en las distintas jurisdicciones subnacionales para determinar si los actores participantes operan bajo las mismas dinámicas que a nivel nacional. Para precisarlo, un buen punto de partida puede ser reconocer los

actores estatales claves de cada nivel de gobierno, como así también los actores sociales (empresarios, ONGs, organizaciones de campesinos e indígenas, académicos, entre otros), y determinar sus cursos de acción para impulsar o bloquear un OBTN más o menos proteccionista. En este caso sería determinante hacer dialogar el marco teórico utilizado en este artículo con la literatura especializada en el federalismo y las relaciones intergubernamentales para estudiar la manera en que las distintas provincias aplican las políticas ambientales que bajan diagramadas desde el Estado nacional.

Por último, es posible proponer una investigación futura que vaya más allá del estudio de las políticas de protección ambiental. Aquí se plantea que el uso del marco teórico propuesto en este artículo podría ser utilizado para estudiar distintos procesos legislativos que produjeran debates controversiales. Puesto que en un régimen de gobierno democrático el sistema político tiende a ser plural, se espera que los actores (estatales y sociales) se movilicen constantemente y conformen coaliciones estado-sociedad con relación a sus objetivos e intereses con el fin de elaborar o bloquear distintos tipos de políticas públicas.

## CUADRO I

Resumen comparativo de las coaliciones *proteccionista y productivista* conformadas en relación al proceso de formulación de la Ley de Bosques teniendo en cuenta las características de la conformación de las coaliciones políticas

		Coaliciones políticas	
		Proteccionista	Productivista
Elementos para la conformación de las coaliciones políticas	Actores miembros	SAYDS	Diputados y senadores nacionales
		Diputados y Senadores nacionales	Empresarios y productores agrícolas y forestales
		ONG ambientalistas	Poderes ejecutivos provinciales
	Objetivo(s) englobante(s)	Detener la deforestación	Extender la frontera agropecuaria
		Sancionar la Ley de Bosques	Bloquear la sanción de la Ley de Bosques
Oponentes identificables	Miembros de la coalición productivista	Miembros de la coalición proteccionista	
Alcance temporal	2005-2009	2005-2009	

Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía

- Abers, R. y M. Von Büllow (2011) “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”, en *Sociologias*, Vol. 13, Nº 28.
- Acuña, C. H. y A. Vacchieri (2007) *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Almendares, J (2007) “Ambiente, salud y derechos humanos. Hacia una continuada política ecológica”, en *Ecología política*, Nº 37.
- Banco Mundial (2016) *Análisis ambiental del país: Argentina. Series de informes técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay*, Nº 9.
- Calderón, F. (1985) “Los movimientos sociales ante la crisis”, en *Los movimientos sociales ante la crisis*, Buenos Aires, Universidad de las Naciones Unidas.
- Calvo, E. y A. Tow (2009) “Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 49, Nº 195.
- Christel, L. G y R. Gutiérrez (2017) “Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina”, en *Journal of Environment & Development*, Vol. 0, Nº 0.
- Diani, M. (2015) “Revisando el concepto de movimiento social”, en *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Nº 9.
- Diani, M. e I. Bison (2010) “Organizações, coalizões e movimentos”, en *Revista brasileira de Ciência Política*, Nº 3.
- Eleisegui, P. (2013) *Envenenados. Una bomba química nos extermina en silencio*, Buenos Aires, Editorial Wu Wei.
- Ewald, F. (1997) “El concepto del derecho social”, en *Revista Contextos*, Nº 1.
- Greenpeace (2006) *Desmontes S.A. Quiénes están detrás de la destrucción de los últimos bosques nativos en Argentina. Parte 1*, Buenos Aires, Greenpeace: Campaña de Bosques. Recuperado de: [www.greenpeace.org/argentina/es/informes/desmontes-s-a/](http://www.greenpeace.org/argentina/es/informes/desmontes-s-a/), consultado en junio de 2017.
- Gutiérrez, R. A. (2017) “La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)”, en *Revista SAAP*, Vol. 11, Nº 2.
- Leff, E. (2008) “Decrecimiento o deconstrucción de la economía, hacia un mundo sustentable”, en *POLIS, Revista Latinoamericana*, Nº 21.
- Löwy, M. (2011) *Ecosocialismo. La alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista*, Buenos Aires, Herramienta.

- Martínez Allier, J. (2007)** *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*, San Pablo, Contexto.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2010)** *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. Términos y definiciones* recuperado de [www.fao.org/docrep/014/am665s/am665s00.pdf](http://www.fao.org/docrep/014/am665s/am665s00.pdf), consultado en julio de 2017.
- Reboratti, C. (2017)** “Agricultura y extractivismo”, en *Revista Voces en el Fenix*, Vol. 8, N° 60.
- Roca Jusmet, J. (2016)** *Crecimiento contra medio ambiente. Los retos de la economía*, Madrid, RBA Contenidos Editoriales y Audiovisuales.
- SAYDS (2005)** “Primer inventario Nacional de Bosques Nativos”, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Schmidt, M. A. (2012)** “Situación de la tierra en la provincia de Salta. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos”, en *Estudios Rurales*, Vol. 2, N° 3.
- Svampa, M. y E. Viale (2014)** *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz.
- Tilly, C. y Wood, L. J. (2010)** *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*, Barcelona, Crítica.

## Resumen

Tras un extenso e intenso debate social e institucional, en noviembre de 2007 fue sancionada la Ley de Bosques. Esta ley tiene dos particularidades que las diferencian de las demás sancionadas hasta el momento, por un lado, por la cantidad de actores sociales y estatales que confrontaron en torno a los alcances de la política en cuestión y, por otro lado, porque fue la única normativa en replicar los instrumentos que fueron plasmados en la Ley General de Ambiente. Partiendo de esas distinciones, este trabajo busca echar luces a las siguientes preguntas: ¿de qué manera accionan los actores estatales y sociales en los procesos de formulación de

políticas ambientales nacionales en Argentina? y a su vez ¿Qué impacto tiene la acción de dichos actores en el diseño de la política ambiental nacional? Aplicando la perspectiva micropolítica al caso, se entiende que producto de la heterogeneidad de las agencias estatales y de los conflictos sociales distributivos, los actores estatales y sociales conforman coaliciones estado - sociedad contrapuestas. En ese sentido, los estándares de las políticas de regulación ambiental, en este caso la Ley de Bosques, suelen ser resultado de la conformación, confrontación y negociación de las coaliciones políticas estado-sociedad.

## **Palabras clave**

política ambiental — coaliciones estado-sociedad — Ley de Bosques — diseño de políticas públicas — Ley General de Ambiente

## **Abstract**

In November of 2007 was passed the Native Forest Protection Law after a social and institutional controversial debate. This law has two differences regarding the others environmental laws. First, by the number of social and state actors who confronted about the standards of the law and, second, because it was the only law that use the tools of the General Law of Environment. This paper seeks to determine, how social and state actors act in the process of envi-

ronmental policies formulation in Argentina? And what impact have these acts in the process? Applying the micro-political approach to the case, I argue that the heterogeneity of bureaucracies and the social distributive conflicts allow the conformation of state-society coalitions. The standards environmental policies, in this case the Forest Law, is result of the conformation, confrontation and negotiation of state-society coalitions.

## **Key words**

environmental politics — state-society coalitions — Forest Law — public policies design — Environment Law