

Vaivén estatal

Explicación sobre los cambios en la respuesta del estado provincial de Chaco (Argentina) al implementar la Ley Nacional de Bosques Nativos (2008-2019)

Lucas M. Figueroa*

RESUMEN: En Chaco, una de las provincias con mayor tasa de deforestación en Argentina, la trayectoria de este indicador no fue homogénea, al igual que la respuesta del estado provincial para afrontar ese desafío. Por ello, se busca identificar las causas que influyen en los vaivenes estatales en la implementación de políticas ambientales. A partir de un estudio de caso que compara cuatro momentos temporales entre 2008 y 2019, se sostiene que los vaivenes estatales dependen de la manera en que se resuelve la confrontación de dos coaliciones (proteccionista *vs.* productivista). El estado responde favorablemente hacia una u otra coalición cuando alguna de ellas despliega tres estrategias combinadas: la estrategia de coordinación, la institucional y la de presión pública.

Palabras clave: vaivén estatal, coaliciones, estrategia de coordinación, estrategia institucional, estrategia de presión pública.

State Fluctuation: Explanation of the Changes in the Response of the Provincial State of Chaco (Argentina) to the Implementation of the National Native Forest Law (2008-2019)

ABSTRACT: In Chaco, one of the provinces with higher deforestation rate in Argentina, the trajectory of this indicator was not homogenous. Besides, the decision-making of provincial state had different paths to respond to this problem. Thus, this paper tries to answer what the causes that influence in the state fluctuations in the implementation of environmental policies are. Throughout a case study in which I compare four different moments between 2008 and 2019, I argue that the state fluctuations depend on the resolution of the conflict between two coalition (protectionist *vs.* productivist). State responds favorably to one or another when one of them deploys three strategies together: coordination, institutional and public pressure strategies.

Keywords: states fluctuation, coalitions, coordination strategy, institutional strategy, public pressure strategy.

*Lucas M. Figueroa es Research Visiting Fellow en el Geneva Graduate Institute (Albert Hirschman Centre on Democracy), doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), donde también es miembro del Área de Ambiente y Política. Av. 25 de Mayo 1021, 1° piso, Municipalidad de General San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Tel: +417 8257 2521. Correo-e: lfigueroa@unsam.edu.ar. ORCID: 0000-0003-3316-4194. El autor agradece los comentarios realizados por los miembros del Área de Ambiente y Política de la Universidad Nacional de San Martín a una versión previa de este trabajo. Asimismo, se agradecen los comentarios de los revisores anónimos quienes contribuyeron a mejorar este trabajo.

Artículo recibido el 10 de septiembre de 2022 y aceptado para su publicación el 9 de mayo de 2023.

INTRODUCCIÓN

El aumento en los precios internacionales de las materias primas tiene claros efectos distributivos. Entre los beneficiados están aquellos actores económicos vinculados con la producción y exportación de materias primas y los respectivos estados (nacionales y subnacionales) que obtienen ingresos económicos relacionados con dicho auge (Richardson, 2009). Entre los perjudicados se encuentra parte de la población que habita las tierras en donde se expandieron las actividades productivas (*v.g.* comunidades indígenas y campesinas) y la población en general que indirectamente sufre los efectos de la degradación ambiental (Carruthers, 2008).

Un claro ejemplo representa la deforestación en el Gran Chaco Americano causada, centralmente, por la expansión de la frontera agropecuaria y forestal (Fehlenberg *et al.*, 2017). Esta región forestal es compartida por cuatro países (Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay) y es la segunda más grande de América Latina, después del Amazonas. Entre estos países, Argentina concentra 60 por ciento de las tierras del Gran Chaco y, al igual que los demás países de esta región, sufrió un proceso de desmonte creciente desde comienzos de siglo que la ubicó, hasta 2016, entre los diez países con mayor deforestación a nivel mundial (FAO, 2016). Con el objetivo de dar respuesta a un proceso de desmonte en aumento, en 2007, el Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley Nacional de Bosques Nativos (LNBN) (núm. 26.331). Dado que Argentina es un país federal, las unidades subnacionales son las encargadas de adecuarse a los estándares nacionales y aplicarlos en sus territorios. Pese a ello, distintos estudios muestran que la adecuación y el efecto que tuvo esta ley fue heterogénea al comparar el cumplimiento de las distintas provincias con bosques nativos¹ (García Collazo *et al.*, 2013; Alcañiz y Gutiérrez, 2020).

Entre las provincias argentinas, la provincia de Chaco constituye un caso significativo. Al igual que otras provincias del norte del país, Chaco depende económicamente de la producción agropecuaria y forestal (Ministerio de Economía, 2016). A su vez, es una de las tres provincias con mayor deforestación desde la sanción de la LNBN hasta la actualidad como consecuencia del avance de la frontera agropecuaria (MAYDS, 2020). No obstante, la tendencia de la pérdida de bosques en Chaco no es lineal y presenta cambios bruscos entre diferentes periodos, algo no observado en otras provincias.² Del mismo modo, la respuesta del estado provincial tuvo vaivenes, ya que por momentos impulsó políticas que promovieron el avance de la frontera agropecuaria y forestal y fueron contrarias a la LNBN y, en otros momentos,

¹ Argentina cuenta con 24 jurisdicciones subnacionales, de las cuales 23 contienen bosques nativos en sus territorios.

² Si bien Chaco no es la única provincia que tuvo vaivenes en su tasa de deforestación, es la que presentó una mayor cantidad de ascensos y descensos pronunciados. Para más información sobre la evolución de la tasa de deforestación en cada provincia en Argentina, véase Alcañiz y Gutiérrez (2020).

aplicó la LNBN siguiendo lo establecido a nivel nacional, lo que repercutió de manera negativa en la producción provincial. Ante estos cambios repentinos en la respuesta estatal, este trabajo se pregunta ¿cuáles son las causas que influyen en los vaivenes estatales respecto a la implementación de políticas ambientales?

Se parte del argumento general de que los vaivenes estatales dependen de la manera en que se resuelve la confrontación de dos coaliciones (proteccionista vs. productivista). En particular, el estado responde favorablemente hacia una u otra coalición cuando alguna de ellas despliega tres estrategias en conjunto: la estrategia de coordinación, la institucional y la de presión pública. Sin embargo, puede suceder que las coaliciones no sostengan las tres estrategias de manera constante a lo largo del proceso. Cuando se alterna la coalición que despliega conjuntamente estas estrategias, se produce un vaivén en la respuesta estatal. Si se lleva este argumento al caso propuesto, los vaivenes que influyen en las tasas de deforestación en Chaco ocurren cuando las coaliciones con visiones e intereses contrapuestos se alternan en su capacidad de desarrollar las tres estrategias de manera simultánea.

Este trabajo espera generar aportes para comprender los cambios en la respuesta estatal en general y, en particular, los relacionados con la aplicación de políticas ambientales en contextos, *a priori*, desfavorables. En particular, dialoga y discute con la literatura que explica la variación en la respuesta estatal a partir de las decisiones de las élites políticas (Fernández Milmanda y Garay, 2019; Holland, 2015; Slater y Kim, 2015) y con aquellos que sostienen que el estado responde a favor de la protección ambiental cuando hay actores sociales organizados (Amengual y Dargent, 2020; Baraybar Hidalgo y Dargent, 2020; Fernández Milmanda y Garay, 2020). A su vez, estos trabajos tienden a analizar un cambio de respuesta estatal en el corto plazo y el presente analiza vaivenes estatales en un periodo más extenso. En esta línea, el concepto de vaivén estatal introduce la posibilidad de observar variaciones constantes en la forma de aplicar una determinada política que va más allá de un cambio de dirección y la reinstalación de un *statu quo*. De acuerdo con una serie de trabajos (Brinks *et al.*, 2019; 2020), los vaivenes estatales pueden ser frecuentes en sistemas institucionales caracterizados por su debilidad, como sucede en América Latina. Por ese motivo, es necesario comprenderlos y comenzar a teorizar sobre lo que puede originarlos.

Como se dijo, para comprender los vaivenes estatales se analiza el proceso de implementación de la LNBN (sancionada en 2007) en Chaco entre 2008 y 2019. El análisis de la implementación de esta ley nacional a nivel subnacional es relevante por varios motivos. En primer lugar, varios trabajos muestran que la LNBN es una institución ambiciosa en términos de sus propósitos y de las herramientas que propone (Ceddia *et al.*, 2022; García Collazo *et al.*, 2013). La LNBN establece que todas las provincias están obligadas a sancionar una ley provincial (denominadas Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos u OTBN) que clasifique a los bosques en tres

categorías de conservación, de acuerdo con criterios nacionales. La categoría roja es la de mayor valor de conservación y no se permite ningún tipo de actividad que pueda alterar la superficie de bosques. La categoría amarilla es la de mediano valor de conservación y se permiten actividades sustentables. La categoría verde es la de bajo valor de conservación en donde es posible autorizar desmontes. Para impulsar la adecuación normativa provincial, la LNBN estableció dos instrumentos destacables. El primero es la moratoria de desmontes que prohibió que las provincias autoricen nuevos desmontes y actividades productivas en zonas con bosques nativos hasta la sanción de los OTBN. El segundo es el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (Fondo de Bosques), el cual se distribuye a las provincias que sancionen por ley sus OTBN. El Fondo de Bosques permite financiar dos tipos de planes: 1) planes de conservación que buscan conservar o aumentar la superficie de bosques y 2) planes de manejo que permiten cierta alteración de la superficie de bosques mediante actividades sustentables. Los primeros pueden ser aplicados en todas las categorías de conservación y los segundos en la categoría amarilla y verde. Luego están los planes de cambio de uso del suelo que no reciben el dinero del Fondo de Bosques y pueden ser habilitados solo en la categoría verde.

Respecto a los OTBN y su aplicación, todas las provincias los sancionaron y comenzaron a implementarlos. No obstante, la forma en que tomaron los estándares nacionales para diseñar sus normativas provinciales y la manera en que los aplicaron fue diferente tanto entre provincias como dentro de ellas (García Collazo *et al.*, 2013; Gutiérrez, 2017). Entre las provincias argentinas, Chaco constituye un caso significativo porque, a pesar de la significancia ecosistémica de sus bosques y de la cantidad de comunidades indígenas que habitan esos territorios,³ se encuentra entre las tres provincias con mayor deforestación como consecuencia del avance de la frontera agropecuaria y forestal. Pese a ello y al contrario de lo que esperaría una buena parte de la literatura que explica la deforestación a partir de factores estructurales-económicos (Angelsen y Kaimowitz, 1999; Nolte *et al.*, 2017), la tendencia de la pérdida de bosques en la provincia no es lineal y presenta vaivenes constantes que pueden organizarse en diferentes periodos. Entre 2008 y 2013, la provincia tuvo una alta tasa de deforestación, entre 2014 y 2015 registró una disminución considerable, pero entre 2016 y 2018 tuvo un fuerte aumento, y en 2019 volvió a descender notoriamente. A su vez, los cambios repentinos en su tasa de deforestación parecen estar relacionados con cambios repentinos en la respuesta estatal, ya que de 2008 a 2013 la provincia aplicó la LNBN con un enfoque productivista, este se tornó más proteccionista entre 2014 y comienzos de 2016. A mediados de ese año, el

³ Para un análisis sobre la relevancia de los bosques del Gran Chaco Americano y de los situados en la provincia de Chaco, véanse Ceddía *et al.* (2022), y Ordenavía y Gevaerd (2020).

enfoque productivista volvió a predominar hasta finales de 2018 cuando el estado volvió a responder con medidas más proteccionistas. De ese modo, Chaco es un caso interesante para echar luces sobre los vaivenes estatales.

Para llevar a cabo el trabajo se utiliza la metodología cualitativa. Esta metodología resulta útil para captar con detalle el curso de acción de los actores que intervinieron en el proceso de implementación (George y Bennett, 2005; Gerring, 2007). A su vez, se realiza un estudio de caso con el objetivo de identificar y analizar las estrategias que llevan a cabo e ilustrar cómo esto se vincula con los vaivenes estatales (Goertz, 2017). Así, con este estudio espero poder elaborar un argumento teórico basado en las estrategias de las coaliciones para dar cuenta de los vaivenes estatales, algo no estudiado por la literatura sobre cambios de respuesta estatal en contextos de debilidad institucional.

Respecto a las técnicas de recolección de datos, entre otras cosas, se realizaron 25 entrevistas abiertas y semiestructuradas y se participó en actividades organizadas por actores clave en distintos puntos de Chaco. Además, se realizó un análisis documental de las versiones taquigráficas de la legislatura provincial donde fueron aprobados los OTBN, de artículos periodísticos de los dos principales medios de la provincia,⁴ de documentos públicos generados por los organismos encargados de implementar y monitorear la LNBN y de comunicados de organizaciones socioambientales, expertos, productores y empresarios. Para mostrar la manera en que la confrontación de las coaliciones se vincula con los vaivenes estatales ante la implementación de la LNBN en Chaco, se tienen en cuenta dos dimensiones: la normativa provincial —esto es, los estándares del OTBN— y su normativa complementaria (si son más productivistas o proteccionistas), y la manera en que fue distribuido el Fondo de Bosques (hacia actividades de conservación o productivas).

Además de esta introducción, el artículo se divide en cuatro secciones. En la primera, se discuten los trabajos que explican el cambio de respuesta estatal. A su vez, se introduce el enfoque de coaliciones del cual se toman ciertos elementos analíticos y se propone un argumento general centrado en las estrategias de los actores miembros. En la segunda, se analiza el avance de la deforestación en Chaco, luego de la sanción de la LNBN. En esta sección, se identifican cuatro momentos de ascenso y descenso de la pérdida de bosques. En la tercera sección, se ilustra cómo esos momentos se vinculan con distintas respuestas estatales para promover o regular la deforestación. A su vez, se muestra que esto se relaciona con la confrontación de las coaliciones en dicha provincia. En la última sección se analizan los principales aportes del trabajo y se plantean líneas de investigación futuras.

⁴ *Diario Norte* (<https://www.diarionorte.com/>) y *Chaco Día por Día* (<https://www.chacodiapordia.com/>).

EXPLICACIONES SOBRE EL CAMBIO DE RESPUESTA ESTATAL Y LA PROPUESTA DE LAS COALICIONES CONFRONTADAS

Como se mencionó, este trabajo pretende echar luces sobre los vaivenes estatales a la hora de impulsar o restringir políticas de protección ambiental. Al respecto, hay distintos trabajos que han intentado dar respuesta a los factores que explican el cambio de respuesta estatal, estos pueden clasificarse en dos grupos: el centrado en las acciones e intereses de las élites políticas y el que se enfoca en las acciones de los actores sociales. Respecto al primero, en términos generales, lo que explica el cambio de respuesta estatal es el cálculo político de las élites políticas por aplicar o no las normativas (Fernández y Garay, 2019; Holland, 2015; Slater y Kim, 2015). Entre ellos, Holland (2015) sostiene que tanto la acción como la inacción estatal ante un mismo problema se explica por los incentivos políticos de las élites políticas. En el mismo sentido, Slater y Kim (2015) argumentan que hay momentos en que las élites políticas deciden no intervenir para evitar un potencial conflicto con actores poderosos. Por último, Fernández y Garay (2019) argumentan que la respuesta variada del estado depende de la resolución de un conflicto entre actores sociales y económicos. En particular, las élites políticas aumentan la protección ambiental cuando los actores sociales están organizados y los económicos no son relevantes para la economía estatal. El escenario contrario genera que las élites políticas decidan no promover la protección ambiental. Pese a los relevantes aportes mencionados, estos trabajos tienden a omitir que las élites políticas de un mismo territorio pueden tener idas y vueltas constantes en la toma de decisiones respecto a un mismo tema, tal como se mostrará en el caso a continuación. A su vez, estos estudios tienden a pasar por alto las acciones y estrategias que llevan a cabo los funcionarios de las burocracias estatales. Aquí se sostiene que estos actores son relevantes, que presentan visiones e intereses específicos y que tienden alianzas con otros actores con el objetivo de incidir en la toma de decisiones.

El segundo grupo reúne estudios que se centran en las acciones de actores sociales para impulsar la protección ambiental. Este conjunto sostiene que cuando las organizaciones sociales tienden alianzas entre sí y mantienen su reclamo en el tiempo, el estado tiende a responder de manera favorable, impulsando las políticas de protección ambiental (Amengual y Dargent, 2020; Baraybar Hidalgo y Dargent, 2020; Gudynas, 2016; Svampa, 2015). A modo de ejemplo, distintos autores (Barnes *et al.*, 2016; McCammon y Moon, 2015; Martínez Neira y Delamaza, 2018) sostienen que cuando los actores sociales logran conformar coaliciones, establecen marcos interpretativos en común y despliegan acciones semejantes, hay mayores posibilidades de incidir en la respuesta estatal. Respecto a este cuerpo de literatura, al centrarse en el análisis de un solo actor con pretensión de incidencia (organizaciones sociales) pierden de vista la acción de otros grupos que también cuentan con recursos para influir políticamente como, por ejemplo, los actores estatales o

económicos. En ese sentido, resulta necesario analizar comparativamente el mapa completo de actores con pretensión de incidencia (élites económicas, organizaciones sociales, funcionarios estatales) y observar cómo tienden sinergias entre sí y constituyen coaliciones heterogéneas con el objetivo de aumentar su capacidad de incidencia.

Esto último permite introducir el concepto de coaliciones. En general, este marco teórico tiende a utilizarse, en mayor medida, en los trabajos que explican la incidencia política de diferentes actores en los procesos de diseño institucional en contextos institucionales estables (Fioramonti y Heinrich, 2007; Sabatier, 1995; Weible, 2005) y, como muestran Costie *et al.*, (2018), tiende a emplearse menos en contextos de debilidad institucional, como el latinoamericano. En resumen, lo que plantean dichos trabajos es que, con el objetivo de incidir en la respuesta estatal, esta heterogeneidad de actores se vincula entre sí, dando lugar a la conformación de dos coaliciones contrapuestas (una a favor y otra en contra de sancionar o aplicar cierta institución) (Diani, 2012; Gutiérrez, 2017; Hochstetler y Keck, 2007; Sabatier y Weible, 2007; Weible, 2005). De ese modo, la coalición o alianza de actores que se imponga en la confrontación es la que incide en la respuesta estatal. Si bien existe una extensa literatura que muestra cómo la resolución de un conflicto entre coaliciones incide en la respuesta estatal, se ha prestado menor atención a la manera en que los cambios en sus integrantes y en las estrategias que despliegan influyen en los vaivenes estatales. Antes de presentar el argumento de este trabajo, se entiende que las coaliciones están integradas por una gran heterogeneidad de actores (sociales, económicos y estatales) que comparten un objetivo, visión o creencia específica sobre un problema público que los hace entablar vínculos formales o informales con el fin de trasladar sus preferencias a los lineamientos o implementación de una política en particular (Weible, 2005; Diani, 2012; Gutiérrez, 2017; Figueroa, 2021).

Aquí se argumenta que un vaivén estatal es resultado del cambio de predominio de una y otra coalición a lo largo del proceso de implementación. A su vez, se espera ilustrar que el predominio de las coaliciones depende de la puesta en práctica de distintas estrategias conjuntas: la estrategia de coordinación, la estrategia institucional y la estrategia de presión pública. La estrategia de coordinación se refiere a la posibilidad de mantener integrados a una heterogeneidad de actores en torno a una visión mínima y objetivo específico (Mondou *et al.*, 2014). La segunda se vincula con la participación de los actores de las coaliciones en los canales formales de participación pública (comisiones legislativas, asambleas públicas, entre otras) (Christel y Gutiérrez, 2017). La estrategia de presión pública reside en acciones de protesta pública (protestas en las calles, publicaciones de documentos y en medios de comunicación, entre otros) (Christel, 2020; Christel y Gutiérrez, 2017). Se entiende que la posibilidad de mantener coordinados a los actores de una coalición

permite una mayor efectividad de las dos estrategias con las que las coaliciones buscan incidir en la respuesta estatal.

Sin embargo, puede suceder que las coaliciones no consigan mantener las tres estrategias a lo largo del proceso de implementación. Cuando la coalición que no alcanzó a prevalecer logra desplegar las tres estrategias y la contraria no lo hace, hay un cambio en la respuesta estatal y se produce un vaivén estatal.

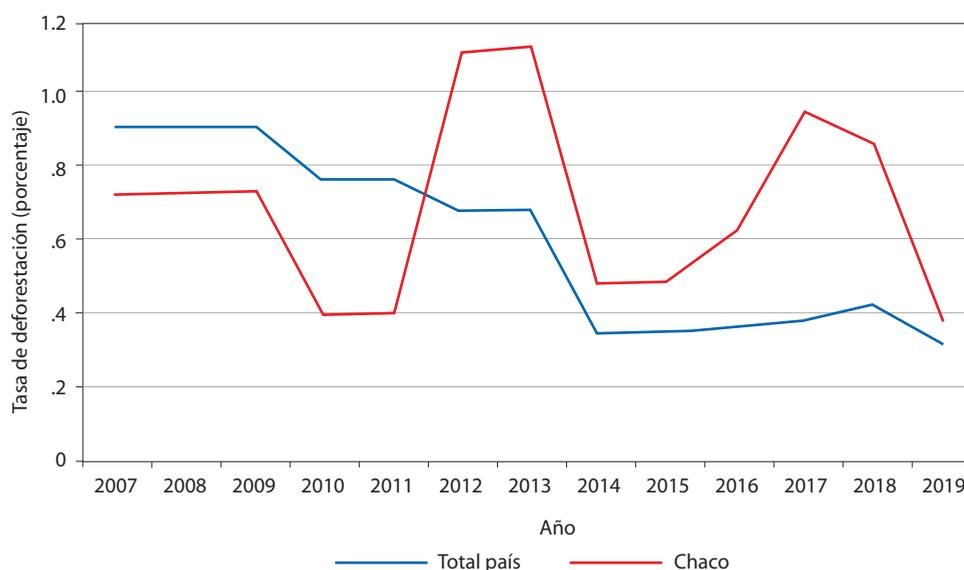
Lo que resta del artículo espera mostrar cómo los cambios en el despliegue de estas estrategias se vinculan con los vaivenes estatales en Chaco a la hora de implementar la LNBN.

AVANCE DE LA DEFORESTACIÓN EN ARGENTINA Y EN LA PROVINCIA DE CHACO

En este apartado, se analiza la evolución de la tasa de deforestación luego de la sanción de la LNBN (2007) hasta 2019. En línea con lo propuesto en la introducción, se compara la tendencia nacional con la trayectoria evidenciada en Chaco (gráfica 1). El objetivo es mostrar cómo el caso chaqueño tiene un recorrido que presenta notorios vaivenes y difiere, por momentos, de lo sucedido a nivel nacional.

A nivel nacional, los datos sobre la tasa de deforestación muestran que la pérdida de bosques continuó después de la sanción de la LNBN en 2007. Entre 2008 y 2009, la tasa de deforestación anual fue de 0.90 por ciento. En 2010 y 2011, la misma tuvo un descenso al ubicarse en 0.76 por ciento anual. Entre 2012 y 2013, la pérdida de bosques volvió a descender levemente (0.68 por ciento en cada año).

GRÁFICA 1. Evolución de la tasa de deforestación a nivel nacional y en Chaco para el periodo 2007-2019



Fuente: Elaboración propia con base en los datos brindados por el MAYDS nacional.

En 2014, se registró el descenso más pronunciado del periodo, ya que la tasa de pérdida anual de bosques fue de 0.35 por ciento. En 2015 y 2016, los datos se mantuvieron cercanos a esos valores (0.36 por ciento anual). En 2017 y 2018, se identificó un aumento (0.38 y 0.42 por ciento, respectivamente) y, por último, en 2019 se observó el valor más bajo en la tasa de deforestación en todo el periodo, con 0.32 puntos porcentuales.

Por su parte, la tasa de deforestación en Chaco tuvo, por momentos, una trayectoria diferente a la nacional y un recorrido más cambiante. En 2008 y 2009, los datos muestran que la tasa de deforestación anual fue cercana a la nacional (0.72%), siendo la tercera provincia con mayor deforestación. En 2010 y 2011, se evidenció un pronunciado descenso, ya que se perdió 0.40 por ciento anualmente. Pese a ello, la provincia mantuvo el tercer lugar en el ranking de deforestación. A diferencia de la tendencia nacional, en 2012 y 2013, Chaco sufrió un fuerte aumento, ya que su tasa de pérdida de bosques anual fue de 1.12 por ciento, y se ubicó como la provincia con mayor pérdida de bosques tuvo en estos años. En 2014 y 2015, Chaco volvió a seguir al recorrido nacional, ya que tuvo un pronunciado descenso de su tasa de deforestación (0.47 por ciento anual). No obstante, se mantuvo entre las dos provincias con mayor deforestación. El recorrido difiere nuevamente entre 2016 y 2018. En 2016, esta provincia comenzó un periodo de fuerte aumento, dado que su tasa de deforestación fue de 0.63 por ciento; en 2017 esta fue de 0.94 por ciento, y en 2018 de 0.86 por ciento. En estos años, Chaco fue la provincia que encabezó el ranking nacional de deforestación. De nuevo, la tasa de deforestación descendió abruptamente en 2019 (0.38%), siguiendo la tendencia nacional.

En resumen, los datos referidos a la tasa de deforestación en Chaco parecen ilustrar una variación de cuatro diferentes periodos: 1) 2008-2013; 2) 2014-2015; 3) 2016-2018; 4) 2019.

CAMBIOS EN LA RESPUESTA DEL ESTADO PROVINCIAL DE CHACO (2008-2019)

En este apartado, se muestra cómo los cambios repentinos en la tasa de deforestación se vinculan con vaivenes estatales. A su vez, se ilustra cómo estos vaivenes se relacionan con el proceso de confrontación entre dos coaliciones contrapuestas.

Primera etapa: formación de las coaliciones y respuesta estatal productivista (2008-2013)

A comienzos de 2008, con el objetivo de volver a autorizar desmontes, otras actividades productivas en la provincia (*v.g.* aprovechamientos forestales y ganaderos) y obtener acceso al Fondo de Bosques, el gobernador Jorge Capitanich (Partido Justicialista) designó al ingeniero Roberto Olivares —por entonces director de Suelos de la Subsecretaría de Recursos Naturales provincial (SSRR)— como encargado de la elaboración técnica del OTBN (decreto núm. 3656/08). Debido a vínculos previamente

establecidos, Olivares nombró a un equipo con clara orientación productivista para diseñar el OTBN. Entre ellos, funcionarios de la SSRR, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) con sede en la provincia, productores agropecuarios y forestales, expertos agropecuarios organizados en el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Chaco (CIAC) y la Asociación de Productores Forestales de Chaco (APF). Rápidamente, estos actores dieron origen a una coalición productivista que coordinó distintas acciones para elaborar el mapa de OTBN (véase el mapa 1), cuyos criterios principales son la potencialidad agrícola del suelo y el potencial comercial de la madera. A su vez, se propuso que los bosques destinados hacia la categoría roja (mayor valor de conservación) fueran, tan solo, los que se encontraban en zonas ya protegidas como reservas provinciales o parques nacionales (Olivares, 2008). Al respecto un entrevistado comentó:

Se discutieron los criterios, pero en definitiva hubo un criterio que primó que es más bien el potencial agrícola y forestal que tenía el territorio. Por ejemplo, el domo agrícola de la provincia se convirtió en verde (categoría que permite el desmonte) (entrevista a funcionario producción Chaco I, febrero de 2020).

Luego de elaborada la propuesta técnica entre dichos actores estatales, económicos y sociales, a mediados de 2008, comenzó un proceso participativo. Debido a los vínculos establecidos, la difusión por parte del equipo técnico fue, sobre todo, hacia productores forestales y agropecuarios que no habían participado en la discusión técnica. Con el objetivo de que estos actores apoyaran la propuesta establecida, los funcionarios provinciales, la APF y el INTA organizaron jornadas institucionales que contaron con la presencia del gobernador (Redaf, 2008a). En poco tiempo, estos actores avalaron la propuesta técnica, se sumaron a la coalición productivista y, en coordinación, difundieron la propuesta de OTBN hacia otros actores y la presentaron en la legislatura provincial.

En ese momento, diversos actores provinciales con visiones proteccionistas sobre el manejo de los bosques nativos se vincularon y constituyeron una coalición proteccionista. Entre sus integrantes figuraban comunidades indígenas, organizaciones socioambientales provinciales (Red Agroforestal Chaco Argentina) y expertos vinculados con los actores sociales. El objetivo de estos actores fue lograr la sanción de un OTBN que siguiera los lineamientos de la LNBN, a fin de garantizar la protección de los bosques y la permanencia de las comunidades indígenas en sus territorios (Redaf, 2008b). Con el objetivo de incidir políticamente, estos actores desplegaron dos acciones. Por un lado, implementaron la estrategia de presión pública, ya que denunciaron a los funcionarios provinciales por la falta de participación pública en los principales medios de comunicación provincial (Redaf, 2008b). Por otro lado, lograron relacionarse con distintas ONG de alcance nacional (Fundación de Vida Silvestre, FVS, y Greenpeace) que se sumaron a la coalición para rechazar la propuesta de ley.

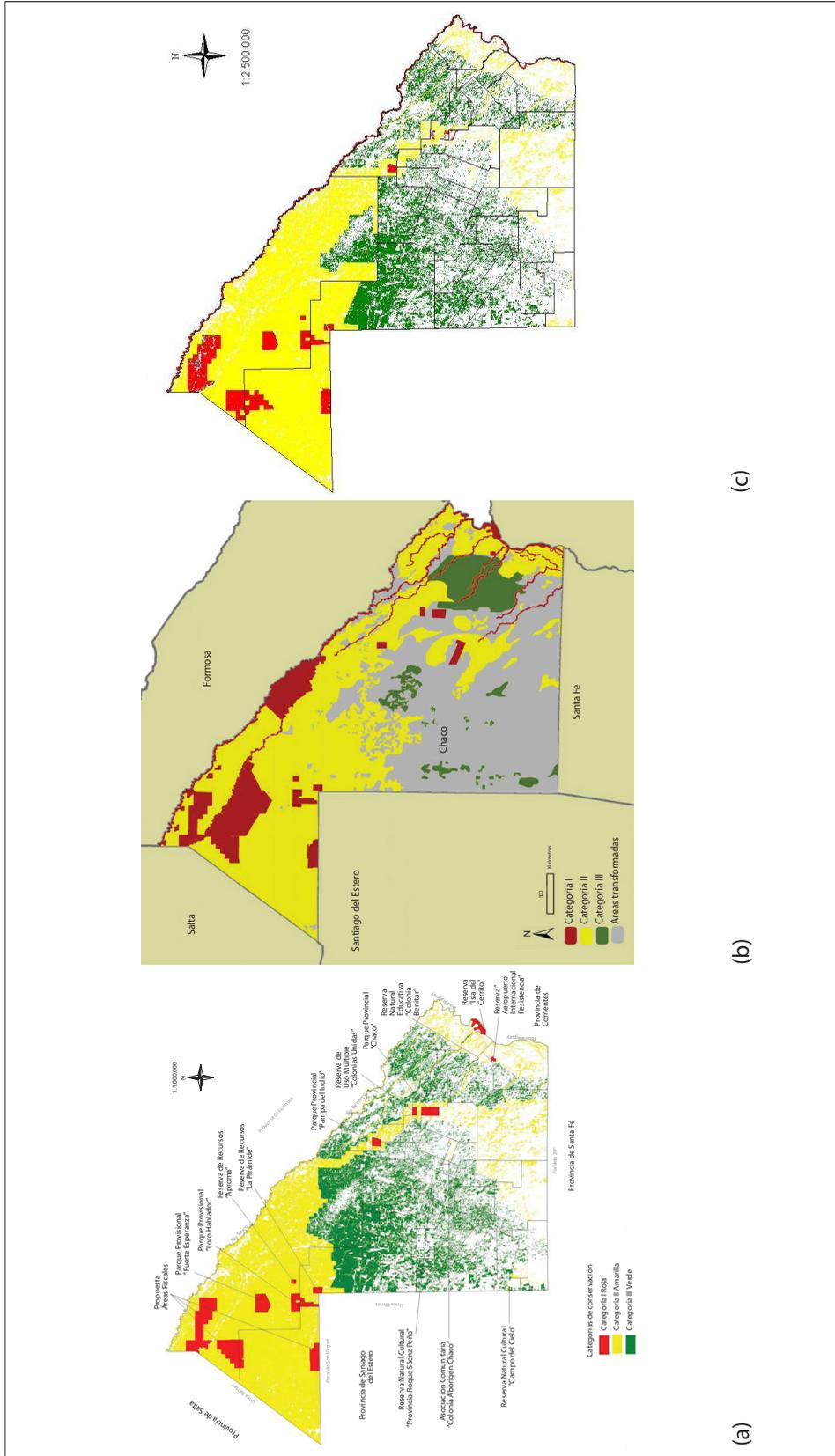
Con la incorporación de estos actores y el inicio de la coordinación de sus acciones, la fortaleza de la coalición proteccionista aumentó. Entre otras cosas, publicaron distintos documentos mostrando los puntos contradictorios que tenía la propuesta de OTBN con la LNBN (Moreno, 2008) y organizaron protestas sociales en la capital provincial (Foro Multisectorial por la Tierra, 2008). Debido al aumento de la presión pública, a finales de noviembre de 2008, el gobernador organizó una reunión con integrantes de ambas coaliciones con el objetivo de alcanzar un consenso entre las partes. Sin embargo, la falta de flexibilidad de los funcionarios gubernamentales encargados de elaborar el OTBN generó la continuidad de los reclamos. Al respecto, un miembro de Greenpeace comentó: en Chaco, te traían los mapas y te decían: ‘bueno, en esta parte llueve mucho y por eso tiene que ser amarilla’, ya con el mapa resuelto” (entrevista a miembro Greenpeace, septiembre de 2020).

Sin la posibilidad de consenso, en los primeros meses de 2009, Greenpeace elaboró un documento en el que criticó la propuesta de la SRRNN y propuso un nuevo mapa de OTBN (Greenpeace, 2009). En clara acción coordinada, ese mismo documento sería republicado por distintas organizaciones de la coalición proteccionista (Moreno, 2008). En pocas palabras, el mapa elaborado por la ONG y apoyado por los demás actores de la coalición proteccionista proponía aumentar considerablemente las áreas amarillas y rojas, y reducía al mínimo las verdes, como se observa en el mapa 1.

Como respuesta, mediante el *lobby* sobre las élites políticas provinciales y a través de comunicados en medios de comunicación provincial, los productores agropecuarios y forestales exigieron la sanción del OTBN diseñado por la SRRNN sin modificaciones y criticaron a las ONG de la coalición proteccionista (Redaf, 2018). Por la presión de estos actores en ámbitos institucionales y no institucionales, los legisladores tomaron el proyecto productivista y lo comenzaron a tratar en las comisiones legislativas.

Sin embargo, con el objetivo de reducir el conflicto y ante los constantes reclamos públicos de los actores proteccionistas, los mismos legisladores consideraron algunas de las propuestas de las ONG ambientalistas y modificaron la propuesta inicial: redujeron algunas hectáreas verdes, aumentaron las amarillas, aunque no incrementaron las rojas, tal como demandaban los actores proteccionistas. El aumento de las zonas amarillas y la reducción de las verdes generó nuevas presiones de los actores económicos de la coalición productivista. Esas demandas fueron apoyadas por los funcionarios encargados de diseñar el OTBN y por los legisladores del oficialismo (entrevista a funcionarios de producción Chaco II, febrero de 2020). De hecho, de último momento, el proyecto tratado en la legislatura habilitó una cláusula que permite desmontar 20 por ciento de cada predio zonificado en la categoría amarilla (algo prohibido por la LNBN). Con los cambios mencionados, el proyecto fue tratado y aprobado casi sin discusiones a finales de 2009. El mapa 1 presenta la

MAPA 1. Comparación entre el mapa propuesto por los actores de la coalición productivista (a), el propuesto por la coalición proteccionista (b) y el del OTBN (c)



Fuente: Elaboración propia con base en Olivares (2008), Greenpeace (2009) y Ley provincial núm. 6409/09.

comparación entre la propuesta inicial de la coalición productivista, la contrapropuesta de la coalición proteccionista y el OTBN sancionado en 2009.

En los primeros tres años de aplicación del OTBN (2010-2012), la coalición proteccionista tuvo cambios que redujeron su posibilidad de incidencia. Las ONG nacionales (v.g. Greenpeace, FVS) abandonaron la provincia en 2010 para ocuparse de algunos problemas en la implementación de la LNBN en otras provincias.⁵ Con ello, esta coalición quedó integrada por actores locales que no contaban con la misma capacidad para ejercer presión pública ni para vincularse con funcionarios estatales para participar en los canales institucionales de toma de decisión. Por su parte, la coordinación entre los actores de la coalición productivista se mantuvo en los primeros tres años de aplicación del OTBN. Entre 2010 y 2012, se organizaron diversas reuniones entre funcionarios provinciales de la SRRNN, productores ganaderos y forestales e ingenieros agrónomos y forestales con el objetivo de explicar, por un lado, el alcance de la ley y, por otro lado, la manera de continuar con los aprovechamientos productivos (Dirección de Bosques de Chaco, 2010, 2011). Como resultado de las sinergias establecidas entre los actores productivistas, entre 2010 y 2013, se autorizaron nuevamente desmontes y se financiaron, mediante el Fondo de Bosques, planes ganaderos en zonas con bosques nativos con el objetivo de continuar expandiendo la frontera agropecuaria y forestal. En mayor detalle, entre 2010 y 2013, se autorizaron, aproximadamente, 400 desmontes en la categoría verde. A su vez, 80 por ciento del financiamiento del Fondo de Bosques se destinó a unos 300 planes vinculados con actividades productivas en las categorías amarilla y verde, algo que superó, en ese entonces, la media nacional (MAYDS, 2021).

A su vez, en una clara muestra de coordinación de la coalición productivista, en 2012, el subsecretario de Recursos Naturales, Hernán Brunswig, y el director de Bosques, Miguel López,⁶ habilitaron, a través de disposición núm. 1103/12, la posibilidad de realizar recategorizaciones a nivel predial con el objetivo de permitir la reducción de categorías de conservación, algo no permitido por la LNBN pero demandado por los actores económicos de la coalición (entrevista con integrante del Colegio Ingenieros Agrónomos de Chaco, febrero de 2020). Al respecto, un funcionario de ese entonces argumentó: “La idea era que tierras que antes estaban prohibidas para hacer desmontes fueran recategorizadas para que se pudieran desmontar” (entrevista a funcionario Chaco III, marzo de 2020).

La posibilidad de las recategorizaciones volvió a movilizar a los actores proteccionistas. En ese momento, Greenpeace volvió a ocuparse de la situación chaqueña y, nuevamente, coordinó con los actores sociales provinciales que conformaron la coalición proteccionista. Desde entonces, buscaron intensificar su presión pública

⁵ Para un análisis sobre la implementación de la LNBN en otras provincias, véanse Fernández Milman y Garay (2019), y Gutiérrez (2017).

⁶ Brunswig y López ocuparon sus respectivos cargos desde la llegada de Capitanich a la gobernación.

mediante la presentación de informes y a través de protestas sociales en la capital provincial y el interior de la provincia (Redaf, 2018). Allí cuestionaron la autorización de desmontes para ganadería en categoría amarilla. Por otro lado, intentaron vincularse con actores estatales que pudieran ejercer presión institucional sobre el poder ejecutivo provincial para cambiar la forma de aplicar el OTBN. Como resultado, en 2012, incorporaron al defensor del pueblo provincial quien, amparado en los informes de los actores sociales, denunció al poder ejecutivo provincial por autorizar desmontes en la categoría amarilla (*Data Chaco*, 2012a). A su vez, producto de las denuncias realizadas por los distintos actores sociales y estatales, una jueza de la provincia, Isabel Grillo, solicitó información a estos actores para evaluar la situación de la implementación de la LNBN (Redaf, 2012). A continuación, pidió informes a la SRRNN sobre lo denunciado por las ONG. Como resultado del aumento de la presión pública e institucional, producto de la nueva coordinación entre los actores de la coalición proteccionista, el gobernador Capitanich, en clara acción oscilante, decidió intervenir nuevamente y suspendió las autorizaciones de nuevos desmontes y planes ganaderos en la categoría amarilla por un plazo de 60 días (Resolución 331/12).

Ante esta situación quienes reaccionaron fueron los actores de la coalición productivista, quienes presionaron contra la decisión del gobernador y criticaron en medios de comunicación provincial que Greenpeace y otros actores sociales (*v.g.* Centro Mandela) atentaran contra el desarrollo productivo de la provincia (Dirección de Bosques de Chaco, 2012). Pasado el plazo de 60 días y una vez que el asunto perdió relevancia en la opinión pública, la SRRNN volvió a autorizar planes ganaderos en la categoría amarilla y nuevos desmontes en la categoría verde alegando que todo se encontraba dentro del marco legal (*Data Chaco*, 2012b).

De ese modo, tal como se presentó en la gráfica 1, 2013 culminó con altos niveles de deforestación, los cuales parecen explicarse por el predominio de la coalición productivista sobre la proteccionista, la cual logró autorizar desmontes y actividades ganaderas en la categoría amarilla, sobre todo desde 2011. A su vez, en términos normativos, esta coalición estableció las recategorizaciones con las que abrió la posibilidad para reducir la categoría de conservación de los predios a criterio de los titulares de estos. No obstante, como se verá a continuación, la fortaleza de la coalición productivista comenzó a decaer a finales de 2013. De hecho, entre 2014 y finales de 2015, la coalición que más influyó sobre la política provincial de bosques fue la proteccionista.

En resumen, el tiempo transcurrido entre 2008 y 2014 muestra que la coalición productivista pudo mantener aglutinados a sus integrantes con el objetivo de continuar con el avance de la frontera agropecuaria. La coordinación de sus miembros permitió que participaran constantemente en las instancias institucionales de toma de decisión y que ejercieran presión pública en los momentos en que la coalición

proteccionista aumentó su poder. Por el contrario, la coalición proteccionista solamente pudo coordinar sus acciones y desplegar la estrategia de presión pública durante 2009. Ante este desbalance de poder, la coalición proteccionista no pudo incidir en el diseño del OTBN ni en los primeros momentos de la aplicación de la normativa provincial, algo que se modificaría a comienzos de 2014.

Segunda etapa: cambio en el balance de poder y respuesta estatal más proteccionista (2014-2015)

A finales de 2013, el gobernador Capitanich inició un periodo de licencia para acceder a un cargo de relevancia a nivel nacional.⁷ Quien quedó a cargo del poder ejecutivo provincial fue su vicegobernador Juan Carlos Bacileff Ivanoff. La llegada de Bacileff Ivanoff a la gobernación generó movimientos en la administración provincial encargada de la implementación del OTBN. Entre otras cosas, nombró a Walter Lescano, un ingeniero forestal de carrera, como nuevo director de Bosques.

Mientras tanto, la coalición proteccionista intentó aprovechar el recambio en la gestión para modificar la orientación de la implementación del OTBN. Para ello, las ONG de alcance nacional y provincial y el defensor del pueblo establecieron reuniones con la jueza Grillo, quien cuestionó, nuevamente, la forma de aplicar el OTBN (Redaf, 2018). A su vez, continuaron las protestas sociales que denunciaban desmontes ilegales y autorizaciones de actividades ganaderas en zonas categorizadas como amarillas (Redaf, 2018). A medida que la presión pública e institucional de estos actores aumentaba, el nuevo gobernador encomendó al director de Bosques reducir el conflicto y modificar en parte la forma de distribución de los planes del Fondo de Bosques. Como mencionó el propio director: “Teníamos una denuncia y el gobernador pidió transparencia. Por eso planteamos ordenar la institución y darles transparencia a los actos de gobierno” (entrevista a funcionario producción Chaco IV, febrero de 2020).

Si bien los nuevos funcionarios buscaron reducir el conflicto, los datos de la distribución del Fondo de Bosques muestran que, durante sus dos años en el cargo, quienes mayormente continuaron accediendo a los planes financiados por el Fondo de Bosques fueron los grandes y medianos productores agropecuarios y forestales (aproximadamente, 90 por ciento de los planes fueron hacia esos actores). Sin embargo, hubo un cambio en el tipo de actividades financiadas. A modo de ejemplo, el porcentaje de planes ganaderos y forestales aprobados en 2014 (el único año en que Lescano estuvo completamente) fue de 56 por ciento. El porcentaje restante se destinó a actividades que no pusieron en peligro la sostenibilidad de los bosques, lo que muestra un leve cambio en la orientación de la aplicación del Fondo de Bosques.

⁷ Capitanich solicitó licencia para ocupar el cargo de jefe de Gabinete de Ministros de la Nación (2013-2015).

Otra de las acciones que llevó a cabo el nuevo director fue rechazar los pedidos de recategorización, aunque no eliminó la posibilidad de solicitarlos. Al respecto, un entrevistado mencionó:

Lescano se jacta de que gracias a él no se recategorizó en su época, pero la verdad es que la decisión política estaba desde antes. Lo que él hizo fue notificar que se rechazaban los permisos de las personas durante su gestión. Pero la decisión estaba. [Los pedidos de recategorización] estaban desde 2013 presentados y él estuvo de finales de 2013 a mediados de 2015. Entonces, recién se volvieron a tratar en 2015 (entrevista a funcionario Chaco V, febrero de 2020).

Como es de esperar, estas acciones generaron nuevas reacciones por parte de los actores de la coalición productivista, sobre todo de los productores agropecuarios, de las organizaciones que los representan y del colegio de ingenieros agrónomos de la provincia, quienes de manera coordinada cuestionaron en medios de comunicación de la provincia a los actores sociales de la coalición proteccionista (*Data Chaco*, 2013) y al entonces director de Bosques. Respecto a esto último, un experto vinculado con los productores agropecuarios comentó:

La gente (productores agropecuarios) se desanimó, porque hay que tener en cuenta que muchos van a eliminar el monte no porque sean anticonservacionistas, sino porque necesitan ese pedazo de tierra y dicen “Yo tengo 200 hectáreas de campo y si es todo monte no puedo hacer nada. Entonces déjame laburar un poco, aunque sea”. Lo de Lescano para mí fue una época oscura dentro de la Dirección de Bosques que no sirvió para nada y se vio reflejado en una pérdida de vínculo con los productores (entrevista a integrante del Colegio Ingenieros Agrónomos de Chaco, febrero de 2020).

Si bien los actores productivistas continuaron aglutinados y buscaron influir mediante la estrategia de la presión pública, el cambio de gestión les quitó la posibilidad de incidir a través de la estrategia institucional, dado que estos actores no contaban con vínculos con los nuevos funcionarios encargados de la implementación del OTBN. Por su parte, por primera vez, la coalición proteccionista diversificó sus integrantes al coordinar acciones con el defensor del pueblo provincial y un actor judicial con quienes logró desplegar la estrategia institucional, además de la estrategia de presión pública.

De ese modo, la SRRNN y la Dirección de Bosques de Chaco, actores centrales de la coalición productivista durante la primera etapa (2008-2013), oscilaron en parte hacia las demandas de los actores proteccionistas con el objetivo de reducir el conflicto público e institucional, aunque no formaron parte de esta coalición. Esto queda evidenciado, entre otras cosas, con el hecho de que los grandes y medianos productores continuaron accediendo a la casi totalidad de los fondos nacionales, y las actividades financiadas continuaron siendo, en mayor parte, las ganaderas y

forestales. No obstante, la falta de habilitación de las recategorizaciones y el mayor control, a raíz de la intensificación de las demandas de la coalición proteccionista, generaron un descenso de la deforestación entre 2013 y 2015, tal como mostró la gráfica 1. Pese a ello, el escenario volvería a modificarse en 2016 como resultado de una nueva reorganización de la coalición productivista.

Tercera etapa: reacción y respuesta estatal productivista (2016-2018)

Un nuevo incremento del poder de la coalición productivista inició con la vuelta de Capitanich, quien regresó a la gobernación en los primeros meses de 2015, luego de terminada su licencia a nivel nacional. El objetivo del entonces gobernador fue encarar el cierre de su mandato y promocionar la candidatura de Domingo Peppo. Respecto a la implementación de la LNBN, en ese momento, el gobernador nombró a Emanuel Carrocino como director de Bosques y a Luciano Olivares como subsecretario de Recursos Naturales, ambos funcionarios de carrera dentro de la SRRNN y de vínculos cercanos con los grandes productores agropecuarios y forestales. Estos continuaron en sus cargos una vez que Peppo obtuvo la gobernación a finales de 2015 (PJ/2015-2019).

Una vez en el cargo, estos nuevos funcionarios se propusieron tres objetivos centrales. El primero fue reimpulsar la industria forestal y ganadera, el segundo fue volver a autorizar nuevos desmontes y el tercero fue actualizar el OTBN. Respecto a los primeros dos objetivos, un entrevistado comentó:

Tratamos de corregir y fomentar la industria maderera sostenible, otorgar créditos para mejorar el campo ganadero e incentivar la actividad agrícola. Creo que ese es un desafío que tenemos, lograr un aprovechamiento territorial de las materias primas productivas (entrevista a funcionario producción VI, febrero de 2020).

Para cumplir esos objetivos, los nuevos funcionarios provinciales buscaron recomponer la relación y coordinar acciones con distintos actores vinculados a la producción agropecuaria y forestal. Para ello, encabezaron distintas reuniones con los productores agropecuarios y forestales, la APF e ingenieros agrónomos y forestales. En estos encuentros institucionales acordaron redactar conjuntamente una propuesta de actualización del OTBN y comenzar a autorizar las recategorizaciones prediales (Dirección de Bosques de Chaco, 2016). De hecho, como muestra de la coordinación y de la renovada participación institucional, a mediados de 2016 la disposición núm. 598/16 rehabilitó las recategorizaciones prediales. En relación con esto, entre 2016 y 2018 se autorizaron 53 recategorizaciones prediales con las cuales 33 675 hectáreas pasaron de categoría amarilla a verde (Olivares, 2019). Por lo tanto, nuevamente, los funcionarios de la SRRNN volvieron a ser un actor protagonista de la coalición productivista, la cual se vio fortalecida significativamente. Otro elemento que muestra la coordinación entre la SRRNN y los demás actores productivos se

vincula con el tipo de planes financiados por el Fondo de Bosques aprobados entre 2016 y 2017. A diferencia de la etapa previa, en 2016, 80 por ciento de los planes aprobados fue para financiar actividades ganaderas y forestales, y en 2017 fue de 75 por ciento.

Ante este nuevo contexto, la coalición proteccionista intentó reaccionar a través de protestas sociales, denuncias en medios de comunicación provinciales y la publicación de informes cuestionando la aplicación del OTBN (*Chaco Día por Día*, 2017). Sin embargo, desde el comienzo de la gestión de Peppo, la participación de los actores estatales mermó, dado que el defensor del pueblo provincial dejó de coordinar con los actores proteccionistas y la Jueza Grillo dejó de atender las cuestiones ligadas a la aplicación del OTBN porque había cambiado de posición en el organigrama judicial. De ese modo, los actores proteccionistas volvieron a perder la posibilidad de incidir institucionalmente. Por su parte, los actores de la coalición productivista, además de coordinar sus acciones, respondieron a las acusaciones de los actores proteccionistas por medio de los canales de comunicación oficiales de la SRRNN y en los medios de comunicación provincial (*Diario Norte*, 2017).

En pocas palabras, los cambios en las cabezas de los encargados de implementar el OTBN implicaron una nueva oportunidad política para los actores productivistas, quienes resultaron favorecidos. Por su parte, la coalición proteccionista se vio debilitada ante la ausencia de los actores estatales que la integraron (*v.g.* defensor del pueblo y la jueza provinciales). De hecho, como muestra la gráfica 1, la incidencia de la coalición productivista en esta tercera etapa generó un aumento significativo de las hectáreas de bosques perdidas en la provincia. Además, a mediados de 2018, los actores productivistas aprovecharon este nuevo escenario y establecieron distintas reuniones a fin de actualizar el OTBN, ampliando las hectáreas zonificadas en la categoría verde y reduciendo las ubicadas en la zona amarilla (Dirección de Bosques de Chaco, 2018). No obstante, como se desarrolla a continuación, esto no se logró debido a una nueva reacción de la coalición proteccionista que aumentó su fortaleza y pudo vetar el proceso de actualización, suspender las recategorizaciones prediales iniciadas y evitar nuevas presentaciones para recategorizar.

Cuarta etapa: nuevo cambio del balance de poder y respuesta estatal más proteccionista (2018-2019)

Luego de haber definido un mapa tentativo de OTBN, a finales de 2018 la SRRNN envió un mensaje a distintos actores sociales, entre ellos Greenpeace y otros actores sociales de la coalición proteccionista (*v.g.* Centro Mandela, Redaf), para convocarlos a una serie de talleres participativos para comenzar a delinear los nuevos estándares del OTBN (Olivares, 2019). Según entendieron distintos entrevistados de la coalición proteccionista, la apertura del proceso participativo fue dada con poca anticipación porque la SRRNN buscó imposibilitar la participación de actores con-

trarios a las visiones e intereses productivistas (entrevista a integrante de Somos Monte I, febrero de 2020).

En un primer momento, fueron planificados 24 talleres en distintos puntos de la provincia (Olivares, 2019). Del total planificado, alcanzaron a realizarse solamente dos. Un dato que marca la coordinación entre los integrantes de la coalición productivista es que el primer taller se realizó en una sede de la Asociación de Productores Forestales y contó con la presencia activa de dichos actores y de otros miembros de la coalición productivista, como los técnicos del INTA y los expertos del Colegio de Ingenieros Agrónomos. Ahora bien, la dinámica de los dos talleres fue la siguiente: miembros de la coalición productivista presentaron la apertura del proceso de actualización y los actores sociales y expertos de la coalición proteccionista, en clara acción de protesta, coordinaron para bloquear su realización. En particular, el segundo taller fue interrumpido por la protesta y agresión de un integrante de la coalición proteccionista hacia una de las organizadoras de los encuentros. Sobre las controversias en los talleres, una funcionaria comentó:

El primer taller informativo que hicimos fue en Frentones, [allí] tratamos de explicar cómo íbamos a encarar el proceso de participación. Por la tarde, que iba a ser con la gente, hubo muy poca convocatoria de productores. Los convocamos, pero no asistieron. Productores agrícolas no fue ninguno, y llegó el abogado del Centro Mandela, con un pedido de suspensión. Dijo que no lo habíamos invitado; sí lo habíamos invitado, teníamos la prueba. Bueno, “Que no, que no me invitaron”, un quilombo, a los gritos, los jefes se levantaron y se fueron (entrevista funcionaria Chaco V, febrero de 2020).

Entre finales de diciembre de 2018 y principios de enero de 2019, la tensión entre las coaliciones aumentó. Por un lado, la coalición proteccionista logró acrecentar su capacidad de acción debido a que las organizaciones provinciales (*v.g.* Redaf) y nacionales (Greenpeace) tendieron sinergias y comenzaron a coordinar acciones con otras organizaciones provinciales (Foro Gualamba, Conciencia Solidaria, entre otras), nuevos expertos y legisladores provinciales (PO y Frente Patria Grande). Como resultado de las interacciones, conformaron un colectivo denominado Somos Monte,⁸ en el que establecieron un punto de encuentro para coordinar distintas acciones, de protesta e institucionales, para bloquear el intento de actualización del OTBN, frenar las recategorizaciones y detener los proyectos ganaderos en zonas con bosques (*Diario Norte*, 2019a; *Chaco Día por Día*, 2019a). Por otro lado, miembros de la coalición productivista, en especial funcionarios de la SRRNN y la Asociación de

⁸ Entre otros, Somos Monte está conformado por distintas organizaciones nacionales y provinciales, como Greenpeace, el Foro Gualamba, Ramón Carrillo, Conciencia Solidaria, Centro Mandela y representantes de distintos partidos políticos provinciales con representación legislativa (entre ellos, el Partido Obrero y el Partido Patria Grande).

Productores Forestales, buscaron defender su postura de las críticas de la coalición proteccionista en medios de comunicación provinciales y en los mencionados espacios formales de discusión (*Diario Norte*, 2018; 2019b).

Debido al aumento de la presión pública y a menos de un año para las elecciones ejecutivas provinciales, en febrero de 2019, el gobernador Peppo buscó reducir el conflicto y con un decreto frenó el proceso de actualización, dejó sin efecto los cambios de categoría efectuados, prohibió nuevas recategorizaciones (decreto núm. 298/19) y convocó a los integrantes de Somos Monte a una reunión. Pese al logro de la coalición proteccionista, un comunicado de la SRRNN informó que la medida no alcanzaba a la presentación de nuevos proyectos ganaderos en la categoría amarilla y de nuevos desmontes en la categoría verde (Dirección de Bosques de Chaco, 2019). Dicho comunicado generó que los integrantes de Somos Monte rechazaran el diálogo propuesto por el gobernador y demandara el freno total de los desmontes y de los proyectos ganaderos (*Chaco Día por Día*, 2019b).

De mayo a octubre de 2019, el escenario principal de la disputa pasó a los tribunales provinciales. En mayo, el defensor del pueblo de la provincia, un abogado cercano al candidato a gobernador opositor y exgobernador Capitanich,⁹ se sumó a la coalición proteccionista y desplegó una estrategia institucional al presentar un pedido de amparo para dejar sin efecto las actividades que se realizaban en los predios recategorizados.¹⁰ A los pocos días, un juez provincial (Julián Flores) dio lugar al pedido de amparo y, con una cautelar, suspendió las recategorizaciones y ordenó frenar lo efectuado en esos predios. Además, obligó a que la SRRNN realizara un informe sobre lo realizado en las zonas recategorizadas (*Chaco Día por Día*, 2019c). A finales de ese mes, a través de la Fiscalía de Estado, la SRRNN también utilizó la estrategia institucional y presentó un pedido de suspensión del amparo, así como un informe que demostró que las autorizaciones se realizaron en el marco de lo establecido en la normativa provincial y nacional. Sin embargo, el juez rechazó la solicitud.

Lo sucedido en los tribunales entre mayo y noviembre ilustra la disputa en paridad entre las coaliciones. A la causa iniciada por el defensor del pueblo, se sumaron, como *amicus curiae*,¹¹ distintos actores de la coalición proteccionista, entre ellos

⁹ Si bien Peppo y Capitanich son del mismo partido político, ambos se presentaron como candidatos en una interna de la cual saldría el candidato a gobernador del PJ. Sin embargo, a poco tiempo de la elección, Peppo bajó su candidatura.

¹⁰ Para más información, véase Defensor del Pueblo de la Provincia del Chaco c/ Subsecretaría de Recursos Naturales del Chaco y/o Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco s/ Medida Cautelar Inno-vativa. Expediente núm. 5763/2019.

¹¹ Un *amicus curiae* o amigos del tribunal corresponde a presentaciones realizadas por terceros ajenos a un litigio entre dos partes. Estos terceros presentan su opinión en materia jurídica para colaborar con el tribunal en la resolución del proceso.

Greenpeace, Somos Monte, Redaf, el Centro Mandela y expertos. Por parte de la Fiscalía de Estado y de la SRRNN se sumaron, como amigos del tribunal, diferentes integrantes de la coalición productivista, como la Asociación de Productores Forestales y el Colegio de Ingenieros Agrónomos. A pesar de estas presentaciones, el juez no emitió el fallo final. En medio de la confrontación, en octubre de 2019, Capitanich (PJ/2019-2023) volvió a ganar las elecciones a gobernador. Desde ese momento en adelante, el accionar del juez Flores se detuvo y la confrontación entre las coaliciones continuó, pero fuera de los tribunales hasta el periodo en que llega este trabajo (marzo de 2023).

Lo cierto es que, hasta comienzos de 2020, el proceso de actualización del OTBN continuó suspendido al igual que los pedidos por nuevas recategorizaciones y las actividades desarrolladas en los predios recategorizados. Sin embargo, la SRRNN continuó habilitando desmontes en la categoría verde y autorizando nuevos planes ganaderos y forestales (95 por ciento del total financiado en 2019 se destinó a esas actividades), a pesar de los reclamos de la coalición proteccionista. Como resultado de este proceso en el que la coalición proteccionista pudo aumentar su capacidad de acción, la tasa de deforestación tuvo un pronunciado descenso en 2019, al perderse a un ritmo de 0.38 por ciento anual.

En resumen, mientras que la coalición productivista no tuvo modificaciones en sus integrantes, la coalición proteccionista incrementó su capacidad de acción con la conformación del colectivo Somos Monte, la incorporación del defensor del pueblo provincial y el accionar del juez Flores. Con ello, pudo incrementar la presión pública en un escenario de elecciones a gobernador y presionar institucionalmente a través del canal judicial, produciendo un nuevo vaivén hacia sus intereses.

En suma, este trabajo mostró cómo la confrontación de las coaliciones y las estrategias que estas despliegan se relacionan con los vaivenes estatales para implementar la LNBN en la provincia de Chaco. A fin de sistematizar lo anterior, el cuadro 1 ordena la información de los cuatro momentos según el periodo, las estrategias llevadas a cabo por las coaliciones, la respuesta estatal y la tasa de deforestación.

En primer lugar, lo que muestra el cuadro es que la implementación es un proceso dinámico y complejo y, por ello, es factible de presentar cambios, lo que aquí se denominó vaivén estatal. En segundo lugar, es posible observar que la coalición que logró poner en práctica las tres estrategias propuestas en el argumento fue la que influyó en la toma de decisiones de la provincia. Por último, si bien no se presenta en el cuadro, es necesario destacar la influencia que pueden tener los cambios en las cabezas ejecutivas para explicar los vaivenes estatales.

El análisis del caso mostró que los cambios de gobernador generaron movimientos dentro del organismo encargado de implementar la LNBN. A modo de ejemplo, la llegada de Bacileff Ivanoff en 2013 y el nombramiento de un director de Bosques no tan afín a los intereses forestales y agropecuarios generaron un debilitamiento de la

CUADRO 1. Estrategias llevadas a cabo por las coaliciones, respuesta estatal y efecto en la tasa de deforestación en Chaco en los cuatro periodos considerados

Periodo	Estrategias de las coaliciones		Respuesta estatal	Tasa de deforestación
	Proteccionista	Productivista		
2008-2013	Estrategia de coordinación Estrategia de presión pública	Estrategia de coordinación Estrategia de presión pública Estrategia institucional	Productivista	0.73
2014-2015	Estrategia de coordinación Estrategia de presión pública Estrategia institucional	Estrategia de coordinación Estrategia de presión pública	Proteccionista	0.47
2016-2018	Estrategia de coordinación Estrategia de presión pública	Estrategia de coordinación Estrategia de presión pública Estrategia institucional	Productivista	0.8
2019	Estrategia de coordinación Estrategia de presión pública Estrategia institucional	Estrategia de coordinación Estrategia de presión pública Estrategia institucional	Proteccionista	0.38

Fuente: Elaboración propia.

coalicción productivista y, con ello, una oportunidad política para la coalición proteccionista, la cual resultó fortalecida. De manera similar, la vuelta de Capitanich en 2015 y el nombramiento de nuevas autoridades en el organismo de implementación provincial cercanas a los actores económicos mencionados resultó en un refortalecimiento de la coalición productivista, la cual pudo volver a incidir hasta 2018. Considerando estos ejemplos y a modo de cierre, sería interesante que futuros trabajos profundicen teórica y empíricamente sobre la relevancia de la estrategia de las coaliciones *vis-à-vis* los cambios en las cabezas ejecutivas para explicar los vaivenes estatales.

CONCLUSIÓN

Este trabajo buscó echar luces sobre los vaivenes estatales. Se argumentó que esto depende de la manera en que se resuelve la confrontación entre dos coaliciones contrapuestas compuestas por actores diversos. A su vez, se sostuvo que el predominio de una u otra coalición depende del despliegue conjunto de la estrategia de coordinación, la institucional y la de presión pública.

El análisis del proceso de implementación de la LNBN en la provincia de Chaco mostró que el estado provincial tendió a tomar decisiones pendulares durante todo el

periodo considerado. Por ello, uno de los aportes más relevantes del trabajo reside en entender que la respuesta estatal no es lineal, sino que puede presentar constantes cambios, lo que aquí se denominó vaivén estatal. A su vez, el análisis del caso mostró que los vaivenes estatales se vinculan con los cambios en los resultados de la confrontación entre la coalición proteccionista y la productivista. Más en detalle, cuando los actores productivistas coordinaron sus acciones y presionaron por vías institucionales y no institucionales a los tomadores de decisiones y la coalición proteccionista no lo hizo, el estado provincial respondió de acuerdo con las visiones e intereses de los actores productivistas. Esta situación pudo observarse entre 2008 y 2012 y entre 2016 y 2018, cuando el estado provincial financió actividades productivas con el Fondo de Bosques en la categoría amarilla (mediano valor de conservación), habilitó las recategorizaciones y autorizó gran cantidad de desmontes en predios clasificados en verde y amarillo. Lo contrario sucedió entre 2013 y 2015 y entre finales de 2018 y 2019. En esos momentos, los actores que lograron coordinar entre sí y desplegaron la estrategia institucional y la de presión pública fueron los proteccionistas. Con ello, lograron modificar, en parte, la distribución del Fondo de Bosques, suspender la autorización de nuevos desmontes y, en 2019, bloquear la posibilidad de realizar nuevas recategorizaciones y la actualización del OTBN. En resumen, uno de los aportes más significativos del trabajo reside en considerar la coordinación de los actores como un elemento necesario para poder incrementar la capacidad de incidencia política. Una vez coordinados, los actores integrantes de las coaliciones cuentan con mayores posibilidades para desplegar exitosamente las estrategias vinculadas con la presión política sobre los tomadores de decisiones (institucional y presión pública).

Otra conclusión relevante del estudio consiste en observar que el movimiento de actores al interior de las coaliciones puede afectar su capacidad de incidencia. Por ejemplo, la incorporación de ONG nacionales o de actores estatales como el defensor del pueblo a la coalición proteccionista permitió aumentar su capacidad de acción. De hecho, en la primera etapa (2008-2013), esta coalición pudo limitar la sanción de un OTBN más productivista que el sancionado. A su vez, la salida de estos actores afectó su capacidad de incidencia y abrió una oportunidad para que los actores productivistas incidieran sin problemas. Del mismo modo, la salida de los actores estatales de la SRRNN en 2014 y 2015 debilitó a la coalición productivista, la cual dejó de contar con un actor clave que mantuvo aglutinada a la coalición. Por lo tanto, en futuras investigaciones, sería interesante evaluar y comparar con otros casos cómo la salida e incorporación de actores afecta la capacidad de incidencia de las coaliciones.

Otro elemento destacable reside en dar cuenta de la manera en que los eventos externos a la dinámica de confrontación de las coaliciones, más específicamente los cambios en las élites políticas, pueden afectar el balance de poder de las coaliciones.

En primer lugar, los resultados del caso coinciden con la literatura sobre élites políticas subnacionales y política ambiental, la cual argumenta que, dada la baja relevancia de lo ambiental en la agenda pública, los gobernadores suelen no tener una posición definida sobre cómo implementar las políticas ambientales (Ames y Keck, 1997; Gutiérrez, 2017). Un claro ejemplo representa las tomas de decisiones de Peppo en la última fase considerada en este trabajo. Al comienzo de su mandato (2016), el gobernador impulsó e implementó reformas institucionales que rebajaron los estándares ambientales (*v.g.* las recategorizaciones). Sin embargo, ante el aumento de un conflicto que escalaba en la opinión pública hacia el final de su mandato y ante unas elecciones en donde buscaba ser reelecto, el mismo gobernador ordenó suspender dichas reformas y aplicar el OTBN con una visión más proteccionista. Este ejemplo muestra que las coaliciones deben aprovechar las oportunidades políticas que se abren en ciertos momentos para modificar un escenario en el que son desfavorecidas. Nuevamente, sería interesante abrir una línea de investigación sobre el accionar de las coaliciones en momentos específicos (*v.g.* periodos electorales) para saber si los actores que las componen accionan de manera estratégica, buscando aprovechar las oportunidades políticas que surgen.

Las líneas de investigación propuestas permitirían echar luz tanto sobre las causas que explican el cambio de respuesta estatal como sobre las causas que explican la incidencia política de las coaliciones, algo poco estudiado por la literatura. Mientras tanto, se espera haber abierto una línea de investigación sobre los causantes de los vaivenes estatales y su relación con la dinámica conflictiva de las coaliciones. 

REFERENCIAS

- Alcañiz, Isabella y Ricardo A. Gutiérrez (2020), “Between the Global Commodity Boom and Subnational State Capacities: Payment for Environmental Services to Fight Deforestation in Argentina”, *Global Environmental Politics*, 20(1), pp. 38-59, DOI: https://doi.org/10.1162/glep_a_00535.
- Amengual, Matthew y Eduardo Dargent (2020), “The Social Determinants of Enforcement: Integrating Politics with Limited State Capacity”, en Daniel M. Brinks, Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108776608.007.161-82>.
- Ames, Barry y Margaret E. Keck (1997), “The Politics of Sustainable Development: Environmental Policy Making in Four Brazilian States”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39(4), pp. 1-40.
- Angelsen, A. y D. Kaimowitz (1999), “Rethinking the Causes of Deforestation: Lessons from Economic Models”, *The World Bank Research Observer*, 14(1), pp. 73-98, DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/14.1.73>.
- Baraybar Hidalgo, Viviana y Eduardo Dargent (2020), “State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004–2018): The Politics of State Action (and Inaction)”, *Studies in Comparative International Development*, 55, pp. 516-537, DOI: <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09314-5>.
- Barnes, Clare, Frank van Laerhoven y Peter P.J. Driessen (2016), “Advocating for Change?”

- How a Civil Society-Led Coalition Influences the Implementation of the Forest Rights Act in India”, *World Development*, 84, pp. 162-175, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.03.013>.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky y M. Victoria Murillo (2020), “The Political Origins of Institutional Weakness”, en Daniel M. Brinks, Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-40.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky y María Victoria Murillo (2019), *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108772211>.
- Carruthers, David V. (ed.) (2008), *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice (Urban and Industrial Environments)*, Cambridge, MIT Press.
- Ceddia, Graziano, Sara Frey, Carla Inguaggiato y Maurice Tschopp (2022), “Talking about Trees: The Territorial Classification of Native Forests in the Argentinian Chaco”, *Environmental Research Letters*, 17(2): 025012, DOI: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac4656>.
- Chaco Día por Día* (2017), “Denuncian que 2600 hectáreas de monte fueron taladas de manera ilegal en El Impenetrable”, 15 de julio, en: <http://www.chacodiapordia.com/2017/07/15/denuncian-que-2-600-hectareas-de-monte-fueron-taladas-de-manera-ilegal-en-el-impenetrable/> [fecha de consulta: 20 de enero de 2020].
- Chaco Día por Día* (2019a), “Ante ‘una crisis no casual’ el Frente Grande demanda ‘compromiso político para resolverla’”, *Chaco Día por Día*, 25 de enero, en: <http://www.chacodiapordia.com/2019/01/25-ante-una-crisis-no-casual-el-frente-grande-demanda-compromiso-para-resolver-la-crisis/> [fecha de consulta: 20 de enero de 2020].
- Chaco Día por Día* (2019b), “Greenpeace dijo que no dialogará con el gobierno del Chaco mientras continúen los desmontes ilegales”, 25 de febrero, en: <http://www.chacodiapordia.com/2019/02/25/greenpeace-dijo-que-no-dialogara-con-el-gobierno-del-chaco-mientras-continuen-los-desmontes-ilegales/> [fecha de consulta: 20 de enero de 2020].
- Chaco Día por Día* (2019c), “Tras una presentación de la Defensoría del Pueblo, la Justicia ordenó suspender desmontes en ‘zonas amarillas’”, *Chaco Día por Día*, 22 de mayo, en: <http://www.chacodiapordia.com/2019/05/24/tras-una-presentacion-de-la-defensoria-del-pueblo-la-justicia-ordeno-suspender-desmontes-en-zonas-amarillas/> [fecha de consulta: 20 de enero de 2020].
- Christel, Lucas G. (2020), “Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)”, *Política y Gobierno*, XXVII(1), pp. 3-27.
- Christel, Lucas G. y Ricardo A. Gutiérrez (2017), “Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina”, *The Journal of Environment & Development*, 26(3), pp. 322-347, DOI: <https://doi.org/10.1177/1070496517701248>.
- Costie, Daniel P., Federico Holm y Ramiro Berardo (2018), “Hydraulic Fracturing, Coalition Activity and Shock: Assessing the Potential for Coalition-Based Collective Action in Argentina’s Vaca Muerta Formation”, *The Extractive Industries and Society*, 5(4), pp. 499-507, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.08.003>.
- Data Chaco* (2012a), “‘Los silvopastoriles no son sustentables’, dice Greenpeace”, 29 de mayo, en: <https://www.datachaco.com/los-silvopastoriles-no-son-sustentables-dice-greenpeace-n2955> [fecha de consulta: 19 de enero de 2020].

- Data Chaco* (2012b), “Denuncian que se extienden los silvopastoriles ilegales”, 27 de julio, en: <https://www.datachaco.com/denuncian-que-se-extienden-los-silvopastoriles-ilegales-n5724> [fecha de consulta: 19 de enero de 2020].
- Data Chaco* (2013), “Piden que Miguel López cubra la vacante de Recursos Naturales: Intendentes y sector forestal piden que el director de Bosques sea designado en la Subsecretaría de Recursos Naturales”, 5 de diciembre, en: <https://www.datachaco.com/piden-que-miguel-lopez-cubra-la-vacante-recursos-naturales-n29956> [fecha de consulta: 19 de enero de 2020].
- Diani, Mario (2012), “Modes of Coordination of Collective Action: What Actors in Policy-Making?” en Balázs Vedres y Marco Scotti (eds.), *Network in Social Policy Problems*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 103-123.
- Diario Norte* (2017), “Tortarolo asegura que se trabaja con rigor aplicando la Ley de Bosques Nativos”, 27 de julio, en: <https://www.diarionorte.com/155167-tortarolo-asegura-que-se-trabaja-con-rigor-aplicando-la-ley-de-bosques-nativos-> [fecha de consulta: 20 de enero de 2020].
- Diario Norte* (2018), “Recursos Naturales aclara sobre reclamo de ONGs”, 22 de diciembre, en: <https://www.diarionorte.com/174397-recursos-naturales-aclara-sobre-reclamo-de-ong> [fecha de consulta: 20 de enero de 2020].
- Diario Norte* (2019a), “Desmontes: activistas de Greenpeace frenan topadora en El Impenetrable”, 16 de enero, en: <https://www.diarionorte.com/175178-desmontes-activistas-de-greenpeace-frenan-topadora-en-el-impenetrable> [fecha de consulta: 20 de enero de 2020].
- Diario Norte* (2019b), “Bosques: productores de Castelli preocupados por campaña de desinformación”, 20 de enero, en: <https://www.diarionorte.com/175307-bosques-productores-de-castelli-preocupados-por-campana-de-desinformacion-> [fecha de consulta: 20 de enero de 2020].
- Dirección de Bosques de Chaco (2010), “Dirección de Bosques participará de la JAT CREA”, 19 de octubre, en: <http://direcciondebosques.blogspot.com/2010/10/bosques-participara-de-la-jat-crea.html> [fecha de consulta: 19 de enero de 2020].
- Dirección de Bosques de Chaco (2011), “Curso sobre formulación de proyectos forestales en Castelli”, 25 de enero, en: <http://direcciondebosques.blogspot.com/2011/01/curso-sobre-formulacion-de-proyectos.html> [fecha de consulta: 19 de enero de 2020].
- Dirección de Bosques de Chaco (2012), “El Gobierno demostró que las denuncias de desmonte hechas por Greenpeace son falsas”, 28 de mayo, en: <http://direcciondebosques.blogspot.com/2012/05/el-gobierno-demostro-que-las-denuncias.html> [fecha de consulta: 19 de enero de 2020].
- Dirección de Bosques de Chaco (2016), “Recursos Naturales y Bosques se reunieron con asociaciones de productores forestales”, 13 de marzo, en: <http://direcciondebosques.blogspot.com/2016/03/recursos-naturales-y-bosques-se.html> [fecha de consulta: 19 de enero de 2020].
- Dirección de Bosques de Chaco (2018), “Carrocino: ‘Estamos trabajando para actualizar nuestro ordenamiento territorial’”, 31 de agosto, en: <http://direcciondebosques.blogspot.com/2018/08/carrocino-estamos-trabajando-para.html> [fecha de consulta: 20 de enero de 2020].

- Dirección de Bosques de Chaco (2019), “El gobernador ordenó suspender los desmontes luego de las denuncias de ambientalistas”, 30 de enero, en: <http://direcciondebosques.blogspot.com/2019/01/el-gobernador-ordeno-suspender-los.html> [fecha de consulta: 20 de enero de 2020].
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2016), “Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo?” Roma, FAO.
- Fehlenberg, Verena, Matthias Baumann, Nestor I. Gasparri, Maria Piquer-Rodriguez, Gregorio Gavier-Pizarro y Tobias Kuemmerle (2017), “The Role of Soybean Production as an Underlying Driver of Deforestation in the South American Chaco”, *Global Environmental Change*, 45, pp. 24-34.
- Fernández Milmanda, Belén y Candelaria Garay (2019), “Subnational Variation in Forest Protection in the Argentine Chaco”, *World Development*, 118, pp. 79-90, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>.
- Fernández Milmanda, Belén y Candelaria Garay (2020), “The Multilevel Politics of Enforcement: Environmental Institutions in Argentina”, *Politics & Society*, 48(1), pp. 3-26, DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329219894074>.
- Figuroa, Lucas 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, pp. 251-275, DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n60a11>.
- Fioramonti, Lorenzo y Volkhart Finn Heinrich (2007), *How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe*, Nueva York, CIVICUS-World Alliance for Citizen Participation, en: <http://www.ssrn.com/abstract=2100418> [fecha de consulta: 10 de octubre de 2021].
- Foro Multisectorial por la Tierra* (2008), “Greenpeace inauguró una escultura en reclamo contra los desmontes en Resistencia”, 19 de noviembre, blog: <http://foroporlatierrachaco.blogspot.com/2008/11/greenpeace-inaugur-una-escultura-en.html> [fecha de consulta: 17 de mayo de 2020].
- García Collazo, María Agustina, Amalia Panizza y José María Paruelo (2013), “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la zonificación realizada por provincias del norte argentino”, *Ecología Austral*, 23(2), pp. 97-107, DOI: <https://doi.org/10.25260/EA.13.23.2.0.1165>.
- Goertz, Gary (2017), *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*, Princeton, Princeton University Press.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett (2005), “Case Studies and Theory Development”, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MIT Press.
- Gerring, John (2007), “What is a Case Study Good For? Case Study versus Large-N Cross-Case Analysis”, *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Greenpeace (2009), “Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincial del Chaco”, Buenos Aires, Greenpeace.
- Gudynas, Eduardo (2016), “Beyond Varieties of Development: Disputes and Alternatives”, *Third World Quarterly*, 37(4), pp. 721-732, DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1126504>.

- Gutiérrez, Ricardo A. (2017), “La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: La política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)”, *Revista SAAP*, 11(2), pp. 283-312.
- Hochstetler, Kathryn y Margaret E. Keck (2007), *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*, North Carolina, Duke University Press, en: <https://www.dukeupress.edu/greening-brazil> [fecha de consulta: 11 de octubre de 2021].
- Holland, Alisha C. (2015), “The Distributive Politics of Enforcement”, *American Journal of Political Science*, 59(2), pp. 357-371, DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12125>.
- Martínez Neira, Christian y Gonzalo Delamaza (2018), “Coaliciones interétnicas, *framing* y estrategias de movilización contra centrales hidroeléctricas en Chile: ¿Qué podemos aprender de los casos de Ralco y Neltume?” *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, 2(1), pp. 68-96, DOI: <https://doi.org/10.23870/marlas.180>.
- McCammon, Holly J. y Minyoung Moon (2015), “Social Movement Coalitions”, en Donatella Della Porta y Mario Diani (eds.), *The Oxford Handbook of Social Movements*, Oxford, Oxford University Press, DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199678402.013.38>.
- MAYDS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) (2020), *Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativa*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- MAYDS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) (2021), *Informe de implementación de la Ley núm. 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Ministerio de Economía (2016), *Informe sintético de caracterización socio-productiva: Chaco*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Mondou, Matthieu, Grace Skogstad y David Houle (2014), “Policy Image Resilience, Multidimensionality, and Policy Image Management: A Study of US Biofuel Policy”, *Journal of Public Policy*, 34(1), pp. 155-180, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X13000317>.
- Moreno, Diego (2008), “Observaciones y sugerencias a la ‘Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia del Chaco-October 2008’”, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre.
- Nolte, Christoph, Yann le Polain de Waroux, Jacob Munger, Tiago N.P. Reis y Eric F. Lambin (2017), “Conditions Influencing the Adoption of Effective Anti-Deforestation Policies in South America’s Commodity Frontiers”, *Global Environmental Change*, 43, pp. 1-14, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.01.001>.
- Olivares, Luciano (2019), *Respuesta pedido de información pública-FARN*, Resistencia, Subsecretaría de Recursos Naturales de Chaco.
- Olivares, Roberto (2008), *Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia del Chaco*, Resistencia, Subsecretaría de Recursos Naturales/Ministerio de Economía, Producción y Empleo de Chaco.
- Ordenavía, María Noelia y Paola Gevaerd (2020), “Bosques nativos y gestión sustentable en el Chaco seco argentino”, *Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático*, 6(11), pp. 1383-1405.
- Redaf (Red Agroforestal Chaco Argentina) (2008a), “Monitoreo Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Proceso en la provincia de Chaco hasta el 25 de noviembre de 2008”, Santa Fe, Redaf.
- Redaf (Red Agroforestal Chaco Argentina) (2008b), “Exigimos participación efectiva en la

- aplicación de la Ley de Bosques”, 26 de mayo, en: <http://redaf.org.ar/exijamos-participacion-efectiva-en-la-aplicacion-de-la-ley-de-bosques> [fecha de consulta: 17 de mayo de 2020].
- Redaf (Red Agroforestal Chaco Argentina) (2012), “Por supuestos desmontes ilegales en Chaco: Ahora la Justicia le pide informes a Greenpeace por sus denuncias”, 13 de febrero, en: <http://redaf.org.ar/por-supuestos-desmontes-ilegales-en-chaco-ahora-la-justicia-le-pide-informes-a-greenpeace-por-sus-denuncias/> [fecha de consulta: 15 de mayo de 2020].
- Redaf (Red Agroforestal Chaco Argentina) (2018), “Monitoreo de deforestación en los bosques nativos de la región chaqueña argentina Bosque Nativo en la provincia del Chaco”, Reconquista: Redaf.
- Richardson, Neal P. (2009), “Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina”, *Studies in Comparative International Development*, 44(3), pp. 228-255, DOI: <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9037-5>.
- Sabatier, Paul A. (1995), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, en Daniel C. McCool (ed.), *Public Policy, Theories, Models and Concepts: An Anthology*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Sabatier, Paul A. y Christopher M. Weible (2007), “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”, en Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 189-220.
- Slater, Dan y Diana Kim (2015), “Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia”, *TRANS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, 3(1), pp. 25-44, DOI: <https://doi.org/10.1017/trn.2014.14>.
- Svampa, M. (2015), “Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America”, *South Atlantic Quarterly*, 114(1), pp. 65-82, DOI: <https://doi.org/10.1215/00382876-2831290>.
- Weible, Christopher M. (2005), “Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks”, *Political Research Quarterly*, 58(3), pp. 461-475.