

# Variación en la implementación subnacional de políticas ambientales nacionales en América Latina. El caso de la Ley de Bosques Nativos en Argentina

Lucas M. Figueroa  Doctor en Ciencia Política, magister en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe, licenciado en Ciencia Política.  
lfigueroa@unsam.edu.ar

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.15066>

## RESUMEN

En América Latina, la implementación de políticas ambientales varía entre países y unidades subnacionales. En países federales la competencia de la implementación es subnacional. Un ejemplo es la Ley Nacional de Bosques en Argentina, que busca reducir la deforestación, pero cuyo cumplimiento presenta variaciones significativas entre las provincias. La pregunta de investigación de este estudio es: ¿por qué las unidades subnacionales cumplen con la obligación de implementar políticas ambientales nacionales de maneras diferentes? Este trabajo propone que la variabilidad en el cumplimiento está vinculada con la confrontación entre dos coaliciones —proteccionistas y productivistas— en dos momentos clave de la implementación: el diseño institucional subnacional y su posterior aplicación. La influencia de estas coaliciones depende de los recursos que poseen sus actores y de los cambios en los actores involucrados durante el proceso de implementación. Para abordar esta pregunta, se llevó a cabo un trabajo de campo entre 2019 y 2022 en cuatro provincias argentinas (Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego), utilizando una metodología cualitativa que incluyó 78 entrevistas semiestructuradas, observación participante y análisis documental. Este estudio aporta una nueva perspectiva sobre la implementación subnacional de políticas ambientales y la interacción de las coaliciones políticas en su cumplimiento.

**Palabras clave:** políticas ambientales; políticas subnacionales; implementación; deforestación; Argentina.

**Para citar este artículo:** Figueroa, L. M. (2025). Variación en la implementación subnacional de políticas ambientales nacionales en América Latina. El caso de la Ley de Bosques Nativos en Argentina. *Desafíos*, 37(2), 1-31. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.15066>

## Variation in Subnational Implementation of National Environmental Policies in Latin America. The Case of the Native Forest Law in Argentina

### ABSTRACT

In Latin America, the implementation of environmental policies varies between countries and subnational units. In federal countries, the responsibility for implementation is subnational. An example is Argentina's National Forest Law, aimed at reducing deforestation, but whose enforcement varies significantly across provinces. The research question of this study is: Why do subnational units comply with the obligation to implement national environmental policies in different ways? This study proposes that variability in compliance is linked to the confrontation between two coalitions —protectionist and productionist— at two key moments of implementation: subnational institutional design and its subsequent application. The influence of these coalitions depends on the resources their actors possess and on changes in the actors involved throughout the implementation process. To address this question, fieldwork was conducted between 2019 and 2022 in four Argentine provinces (Chubut, Córdoba, Santiago del Estero, and Tierra del Fuego), using a qualitative methodology that included 78 semi-structured interviews, participant observation, and document analysis. This study provides a new perspective on the subnational implementation of environmental policies and the interaction of political coalitions in their compliance.

**Key words:** environmental policies; subnational politics; implementation; deforestation; Argentina.

## Variação na implementação subnacional de políticas ambientais nacionais na América Latina: o caso da Lei de Florestas Nativas na Argentina

### RESUMO

Na América Latina, a implementação de políticas ambientais apresenta variações tanto entre países quanto entre unidades subnacionais. Nos países federativos, a responsabilidade pela implementação recai sobre os governos subnacionais. Um exemplo é a Lei Nacional de Florestas da Argentina, cujo objetivo é reduzir o desmatamento, embora sua aplicação varie significativamente entre as províncias. A questão de pesquisa deste estudo é examinar as razões pelas quais as unidades subnacionais apresentam diferenças na implementação de políticas ambientais nacionais. Este artigo propõe que essa variação decorre do embate entre duas coalizões —protecionista e produtivista— em dois momentos importantes do processo: o projeto institucional subnacional e sua posterior aplicação. A influência dessas coalizões depende dos recursos disponíveis para seus atores e das mudanças na composição dos envolvidos ao longo da implementação. Para isso, foi realizado trabalho de campo entre 2019 e 2022 em quatro províncias argentinas (Chubut, Córdoba, Santiago del Estero e Tierra del Fuego), utilizando uma metodologia qualitativa que combinou 78 entrevistas semiestruturadas, observação participante e análise documental. Este estudo contribui para o debate sobre a implementação subnacional de políticas ambientais, oferecendo uma nova perspectiva acerca da interação de coalizões políticas e seus impactos na aplicação da legislação ambiental.

**Palavras-chave:** políticas ambientais; políticas subnacionais; implementação; desmatamento; Argentina.

## Introducción<sup>1,2</sup>

Los países latinoamericanos enfrentan un dilema: proteger sus recursos naturales y los medios de vida de las comunidades indígenas y campesinas o utilizarlos para impulsar el crecimiento económico (Martínez-Alier & Walter, 2016). Uno de los ecosistemas más relevantes es el de los bosques, esto debido a su potencialidad para combatir el cambio climático y proteger los medios de vida de dichas poblaciones. Entre los países con tierras forestales, Argentina tiene relevancia por varias razones. Este país contiene más del 60% del Gran Chaco Americano (el segundo bosque más grande de América Latina, después del Amazonas) (Fehlenberg et al., 2017) y casi el 50% del Bosque Andino-Patagónico (un bosque caracterizado como único debido a su fragilidad ecosistémica) (García & Burns, 2022). Sin embargo, la deforestación es un problema significativo para el país: la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ubicó a Argentina entre los diez países con mayor deforestación a nivel mundial entre 2000 y 2015 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2016).

Para enfrentar los problemas de deforestación y garantizar el sustento de las comunidades indígenas y campesinas, el Congreso argentino aprobó la Ley Nacional de Bosques Nativos (LNBN) a finales de 2007 (Ley 26.331 de 2007). Argentina es un país federal donde las provincias tienen que ajustar sus normativas ambientales a las nacionales y aplicarlas en sus territorios de acuerdo con las competencias constitucionales. En cuanto al proceso de implementación, los análisis descriptivos (Ceddia et al., 2022) han ilustrado que el cumplimiento de la LNBN fue heterogéneo, dado que hubo una variación en la manera en que las provincias adecuaron sus legislaciones a lo establecido en la LNBN y en el efecto en la evolución de la deforestación. Por lo tanto, una pregunta relevante es ¿por qué las unidades subnacionales cumplen con la obligación de implementar políticas ambientales nacionales de diferentes maneras?

Para responder esta pregunta se define la implementación de políticas ambientales nacionales a nivel subnacional como un proceso en el que actores

- 
- 1 La redacción de este artículo fue apoyada por el programa trAndeS con fondos proporcionados por el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).
  - 2 El autor agradece los valiosos comentarios realizados por: Ricardo A. Gutiérrez, Jacqueline Behrend, Graziano Ceddia, Isabella Alcañiz, María Victoria Murillo, Eduardo Dargent y Ximena Simpson. También se agradece a los comentarios recibidos por los integrantes del Área de Ambiente y Política y del Área de Política Subnacional y Relaciones Intergubernamentales de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

estatales, económicos y sociales —de diferentes niveles de Gobierno— negocian y disputan respecto a la implementación de una política ambiental nacional a nivel subnacional. Este proceso tiene dos momentos: adecuación normativa subnacional y aplicación de la normativa subnacional. La intersección de estos momentos configura cuatro escenarios teóricos que ilustran la variación subnacional en la implementación de políticas ambientales nacionales: implementación efectiva, brecha de implementación, implementación desordenada y carrera hacia abajo.

El escenario de implementación efectiva presenta una norma de adecuación subnacional de acuerdo con los estándares nacionales. Además, la aplicación cumple los objetivos normativos nacionales, garantizando la protección del ambiente. El escenario de la carrera hacia abajo presenta una norma de adecuación subnacional que reduce los estándares nacionales y su cumplimiento impulsa actividades productivas, dañando los ecosistemas relacionados.

Luego están los escenarios intermedios. El primero es el escenario de brecha de implementación. En este caso, la norma de adecuación corresponde a los estándares nacionales, aunque su cumplimiento es contrario a objetivos nacionales y subnacionales; por lo tanto, podemos esperar efectos negativos en términos ambientales. La brecha de implementación podría ocurrir por, al menos, dos razones: 1) cuando los actores estatales subnacionales deciden omitir la aplicación proteccionista (Brinks et al., 2019), o 2) cuando los funcionarios públicos buscan aplicarlas, pero eventos externos no lo permiten. El segundo escenario intermedio es implementación desordenada. Aquí, la norma de adecuación reduce los estándares nacionales, pero su aplicación logra cumplir con los objetivos establecidos por la política ambiental nacional. En este sentido, se obtienen los resultados esperados, pero sin un orden lógico. Esto es lo que lo distingue de un escenario de implementación efectiva. La Tabla 1 ilustra los escenarios teóricos de la implementación de las políticas ambientales nacionales

**Tabla 1. Escenarios teóricos de la implementación de las políticas ambientales nacionales**

		Aplicación de los objetivos nacionales	
		Sí	No
Adecuación normativa	Sí	Implementación efectiva	Brecha de implementación
	No	Implementación desordenada	Carrera hacia abajo

Fuente: elaboración propia.

Se sostiene que esta variación subnacional depende de la resolución del enfrentamiento entre dos coaliciones (proteccionista y productivista) durante los dos momentos de implementación. A su vez, se argumenta que la prevalencia de una u otra coalición depende de la variedad de recursos con que dispongan los actores que integran las coaliciones y de los cambios que tengan a lo largo del proceso de implementación. Este argumento se desarrolla más adelante.

Para responder a la pregunta de investigación, este artículo analiza la implementación de la LNBN en cuatro provincias argentinas: Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, entre 2008 y 2019. Esta ley establece que las provincias deben aprobar una normativa subnacional denominada Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Los OTBN tienen que clasificar los bosques en tres categorías según el nivel de conservación: rojo (alto valor de conservación), amarillo (valor medio de conservación) y verde (bajo valor de conservación). En las zonas rojas solo se pueden realizar actividades de conservación, en las zonas amarillas actividades de manejo sostenible y en las zonas verdes se puede autorizar la deforestación, siguiendo unos criterios específicos. Para promover la adecuación subnacional, la LNBN estableció el Fondo Nacional de Bosques, que propone financiar proyectos para la conservación y manejo sustentable de los bosques utilizando recursos económicos nacionales. Las provincias pueden acceder al Fondo Nacional de Bosques solo si aprueban el OTBN en sus legislaturas. La tabla 2 resume la información de este mecanismo.

Tabla 2. Tipos de proyectos que pueden ser financiados, categorías de aplicación y sus principales objetivos

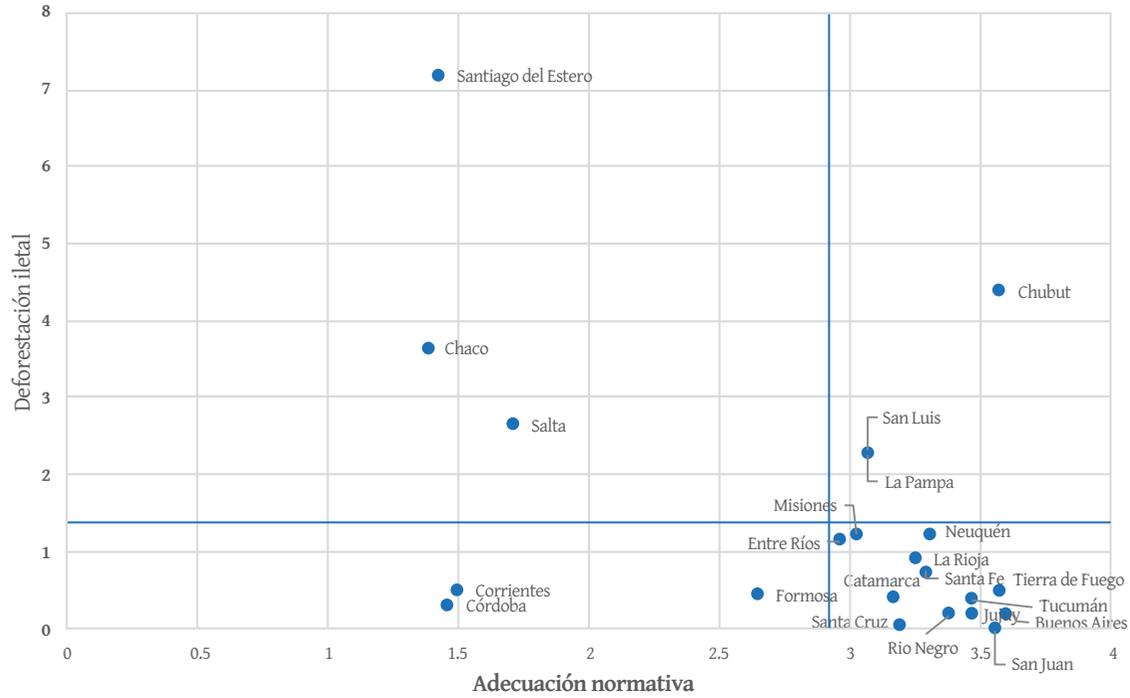
Proyecto	Categorías	Objetivos
<b>Proyecto de conservación</b>	Rojo + Amarillo + Verde	Mantener o aumentar la cubierta forestal
<b>Proyecto de Gestión Sostenible</b>	Amarillo + Verde	Mantener la cubierta forestal
<b>Proyecto de formulación</b>	Rojo + Amarillo + Verde	Para planificar un Proyecto de Conservación o Proyecto de Manejo Sostenible

Fuente: elaboración propia.

En una investigación previa (Figueroa, 2022) sobre la adecuación de los OTBN y sus efectos sobre la tasa de deforestación fue posible ubicar la totalidad de las

provincias en los escenarios mencionados anteriormente. La figura 1 presenta la ubicación de las provincias considerando los momentos de la implementación.

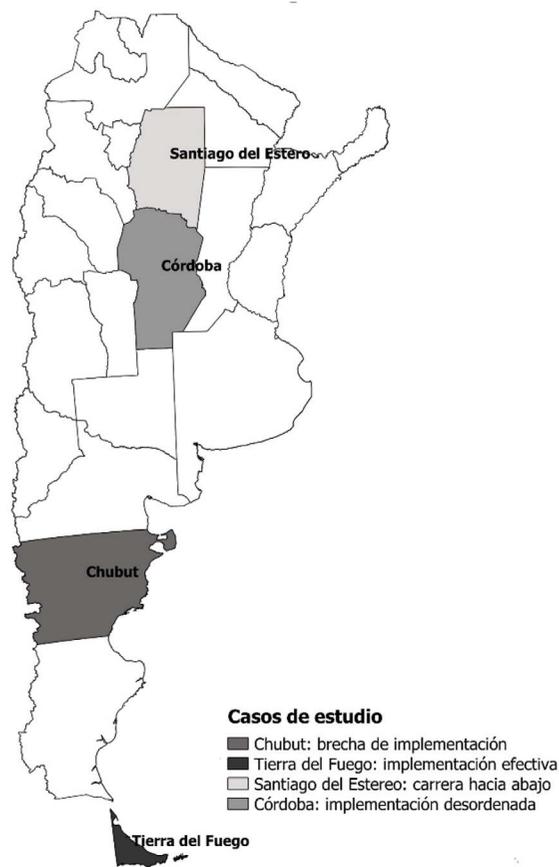
Figura 1. Ubicación de las provincias argentinas considerando su adecuación normativa y el promedio de la tasa de deforestación ilegal entre 2008 y 2019



Fuente: Figuroa (2022).

Para responder a la pregunta establecida, se seleccionaron los casos más cercanos a los escenarios teóricos: Tierra del Fuego (implementación efectiva); Chubut (brecha de implementación); Córdoba (implementación desordenada) y Santiago del Estero (carrera hacia abajo). La figura 2 muestra la ubicación de estas provincias en Argentina.

Figura 2. Distribución de las provincias argentinas y los escenarios teóricos que representan



Fuente: elaboración propia.

En este artículo se hace uso de la metodología cualitativa, aplicando el enfoque de investigación subnacional comparada (Giraudy et al., 2019). En cuanto a la recolección de datos, se realizaron 78 entrevistas abiertas y semiestructuradas entre 2019 y 2022, observación participante en cada provincia, análisis documental de informes públicos y de sectores económicos y sociales, y un análisis de periódicos provinciales. Finalmente, la información fue procesada mediante el software Atlas Ti 7. Además, para mostrar el resultado del enfrentamiento en el momento de la aplicación, se evaluó cómo las provincias aplicaron el Fondo de Bosques, principal herramienta de la LNBN. Si una coalición productivista obtiene un número importante de fondos, esta prevalece. En cambio, si una coalición proteccionista obtiene un número importante de fondos, esta es la prevaleciente en la confrontación. Para evaluar la orientación de los proyectos, se logró acceder a una base de datos oficial del antiguo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina que contiene datos entre 2010 y 2017. Para medir la efectividad de la LNBN, se analizó la

deforestación ilegal (deforestación en las categorías roja y amarilla, en las que no está permitida) en cada provincia entre 2008 y 2019 con datos obtenidos también por el antes Ministerio de Ambiente.

El presente artículo está organizado así: en la siguiente sección, se analiza la literatura basada en la variación del cumplimiento de las instituciones ambientales nacionales a nivel subnacional. La sección 3 desarrolla el argumento principal, centrado en la confrontación entre dos coaliciones. En la sección 4 se presenta evidencia empírica para cada provincia, respecto de los dos momentos de la implementación de la LNBN. La sección 5 compara los cuatro casos para mostrar la relevancia del argumento principal. Finalmente, se concluye con los principales hallazgos y se introduce nuevas líneas de investigación.

## **Variación subnacional en la implementación de leyes ambientales nacionales: una revisión de la literatura**

Los estudios sobre la variación subnacional en políticas ambientales se pueden organizar en dos enfoques: estructural y agencia. El primero incluye trabajos que mostraron que cuando un determinado sector es importante en la estructura económica subnacional y demanda un espacio significativo en el territorio, no permite la implementación de políticas que puedan afectar sus intereses (Allen, 2015; Fehlenberg et al., 2017). Este contexto empodera a los actores económicos, quienes podrían usar su poder para influir en la toma de decisiones a nivel subnacional. Este trabajo reconoce que la variable estructural-económica puede ser útil para identificar actores poderosos que podrían oponerse a la implementación de una política ambiental (Behrend & Bianchi, 2017). Sin embargo, estos estudios no permiten comprender que la implementación es un proceso en el que suelen enfrentarse diferentes actores (económicos, estatales y sociales) con el objetivo de influir en la toma de decisiones. A su vez, es posible que los actores económicos no se beneficien en todas las circunstancias porque a menudo son heterogéneos y pueden manifestar contradicciones cuando las provincias tienen que aplicar políticas ambientales (Alcañiz & Gutiérrez, 2022).

También, en términos estructurales, otros estudios han hecho hincapié en los recursos administrativos de las burocracias subnacionales. En este caso se argumenta que cuando los organismos subnacionales cuentan con suficientes recursos (humanos, financieros, etc.), tienen más oportunidades para implementar

correctamente las políticas públicas (Alcañiz & Gutierrez, 2020). En cambio, una burocracia sin recursos disponibles no tiene la capacidad para llevar a cabo la implementación. Aun considerando la relevancia de los estudios sobre la capacidad burocrática, estos tienden a limitar su argumentación a cuestiones relacionadas con los factores internos del Estado y no consideran, por ejemplo, el papel de los actores no estatales que suelen presionar para impulsar o bloquear la implementación de políticas ambientales.

Por su parte, el enfoque de agencia también se divide en dos grupos. Por un lado, algunos estudios han mostrado que cuando los actores estatales —encargados de la aplicación de una determinada institución— desarrollan vínculos con los actores sociales con similares intereses, existe una mayor posibilidad de aumentar la capacidad estatal para extender las políticas públicas a todo el territorio (Amengual, 2013, 2016). Este estudio coincide con la relevancia de las sinergias socio-estatales, pero se resalta que estas también pueden generarse para bloquear la implementación. Por otro lado, otros estudios han enfatizado que la implementación de políticas ambientales a nivel subnacional ocurre cuando organizaciones socioambientales conforman alianzas para incrementar sus recursos y los actores económicos no están bien organizados (Barnes et al., 2016; Fernández Milmanda & Garay, 2019). En este escenario, las élites políticas, que normalmente no tienen una posición definida sobre la política ambiental, tienden a responder favorablemente a los intereses de los actores sociales que buscan aumentar la protección. Sin embargo, estos análisis tienden a omitir el hecho de que los actores estatales subnacionales o nacionales desarrollan estrategias y conforman coaliciones para influir también en la toma de decisiones (Alcañiz & Gutiérrez, 2022). Por lo tanto, un aporte relevante a esta bibliografía es la necesidad de incluir en el análisis las visiones e intereses de los actores estatales porque no son homogéneos y cuentan con recursos relevantes para influir en el proceso de implementación. En suma, los trabajos sobre coaliciones y políticas ambientales suelen desentender las razones detrás de su incidencia política o, en algunos casos, suelen centrarse en variables cuantitativas, como la cantidad de actores que las conforman, para explicarla (v.g., Barnes et al., 2016). Este trabajo, en cambio, se centra en las estrategias de los actores integrantes, más que en su cantidad total.

Considerando los aportes del enfoque de la agencia, es importante analizar las visiones e intereses de todos los actores (estatales, sociales y económicos) que tienen incentivos para influir en la toma de decisiones, dado que permite comprender cómo se vinculan y construyen coaliciones heterogéneas: una que

busca promover la implementación de la política ambiental nacional (coalición proteccionista) y otra que puede bloquearla para mantener o impulsar actividades económicas (coalición productivista). Como se desarrollará en la siguiente sección, la resolución del conflicto entre estas dos coaliciones influye en cómo las unidades subnacionales implementan las políticas ambientales nacionales.

## **Explicar la variación de la implementación de la legislación ambiental nacional a nivel subnacional**

Como se mencionó en la introducción, la variación subnacional depende de la resolución de la confrontación entre dos coaliciones contrapuestas durante los dos momentos de implementación.

Según diferentes estudios (Diani, 2012; Sabatier & Weible, 2007), las coaliciones son alianzas compuestas por una heterogeneidad de actores que comparten un interés y/o una visión sobre un problema público. Esto permite que los actores produzcan sinergias entre ellos para influir en la toma de decisiones. Siguiendo esta definición, las coaliciones: 1) están compuestas por una heterogeneidad de actores que trascienden las fronteras entre Estado y sociedad; 2) sus actores comparten visiones o intereses opuestos: aumentar la protección ambiental (coalición proteccionista) o mantener un uso productivo de los recursos naturales (coalición productiva); 3) pueden estar compuestas por actores de diferentes niveles de gobierno (internacional, nacional y subnacional); 4) son estratégicas, debido a que los actores miden sus acciones con el objetivo de incrementar su influencia en el marco de una confrontación; y 5) son dinámicas, porque su composición puede cambiar a lo largo del proceso, afectando o incrementando sus posibilidades de incidencia.

En consecuencia, si la coalición proteccionista prevalece sobre la coalición productivista en los dos momentos de implementación, la norma de adecuación y su cumplimiento serán consistentes con los estándares nacionales. En este caso, estamos en presencia del escenario de implementación efectiva. Por el contrario, si la coalición productivista prevalece en el enfrentamiento, la norma de adecuación y su aplicación priorizarán el uso productivo de los recursos naturales. En este caso, estamos en presencia del escenario de carrera hacia abajo. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el proceso de implementación podría no ser lineal. Esto puede ocurrir si la coalición que prevalece

en el primer momento es diferente a la que prevalece en el momento de la aplicación. En este caso, la aplicación subnacional difiere de lo establecido en la norma de adecuación subnacional. Por lo tanto, si la coalición proteccionista es capaz de influir en el momento de la adecuación, pero la coalición productivista prevalece en el momento de la aplicación, el cumplimiento y sus efectos no corresponderán a los estándares subnacionales y nacionales. En este caso, estamos en presencia del escenario de brecha de implementación. Por el contrario, si la coalición productivista prevalece en el momento de la adecuación, pero la coalición proteccionista puede influir en el momento de la aplicación, la manera de implementación y sus efectos son coincidentes con los estándares nacionales, aunque diferentes de la norma de adecuación subnacional. En este caso, estamos en un escenario de implementación desordenada. La tabla 3 resume esta información.

Tabla 3. Influencia de la confrontación de coaliciones en la implementación de políticas ambientales nacionales a nivel subnacional

	Instancia del proceso de implementación		Escenarios teóricos de la implementación
	Adecuación	Aplicación	
<b>Coalición prevalectante</b>	Proteccionista	Proteccionista	Implementación efectiva
	Proteccionista	Productivista	Brecha de implementación
	Productivista	Proteccionista	Implementación desordenada
	Productivista	Productivista	Carrera hacia abajo

Fuente: elaboración propia.

En la siguiente sección se analizará la incidencia política de las coaliciones a nivel subnacional, algo poco considerado por la literatura que vincula coaliciones y política ambiental.

## Incidencia política de las coaliciones: entre sus recursos y su dinámica

La incidencia política de las coaliciones depende de la variedad de recursos de cada una. Los recursos de una coalición se refieren al conjunto de elementos (sociales, económicos, de conocimiento y políticos) que posee para influir en la toma de decisiones. Por tanto, existen actores específicos que pueden aumentar el poder de la coalición. En consecuencia, una vez que un actor (individual

o colectivo) forma parte de una coalición, sus recursos pasan a formar parte del conjunto de recursos que la coalición detenta. Esto difiere de la literatura sobre coaliciones que, en general, destaca la suma agregada de actores para explicar su influencia política (Barnes et al., 2016). En resumen, una coalición con mayor heterogeneidad de recursos tiene más posibilidades de influir en la toma de decisiones. La tabla 4 muestra los actores que pueden integrar coaliciones y sus recursos.

Tabla 4. Tipo de recursos y actores que pueden componer las coaliciones

Actor	Recurso	Descripción
<b>Económico</b>	Peso en la estructura de la economía subnacional.	Un sector/actor relevante en la estructura de la economía subnacional puede influir en la toma de decisiones porque es importante en el ingreso subnacional (Behrend & Bianchi, 2017; Fairfield, 2015).
<b>Social</b>	Posibilidad de enmarcar la agenda pública.	Un actor con esta capacidad podría llamar la atención de las élites políticas a nivel subnacional y tener más oportunidades de influir en la toma de decisiones (Barnes et al., 2016).
<b>Experto</b>	Uso del conocimiento técnico.	Estos actores podrían usar su conocimiento para construir argumentos que, luego, podrían ser utilizados en la toma de decisiones ambientales (Gutiérrez, 2010).
<b>Organismo de implementación subnacional</b>	Rol ejecutivo directo.	Estos actores tienen el poder de tomar decisiones que afectan directamente el proceso de implementación. Entre otras cosas, tienen competencias para decidir sobre las normas subnacionales y con qué actores vincularse para aplicar la normativa a nivel subnacional.
<b>Organismo nacional de implementación</b>	Rol ejecutivo directo.	Estos actores tienen el poder de tomar decisiones que afectan directamente el proceso de implementación en todas las unidades subnacionales. Sin embargo, no interfieren en todas las subunidades, porque dependen de las sinergias que puedan generar a nivel subnacional.
<b>Legisladores subnacionales</b>	Rol legislativo directo.	Estos actores deciden sobre el proceso legislativo en la legislatura subnacional. Su decisión determina los resultados de la norma de adecuación a nivel subnacional, pero su poder disminuye en el momento de su aplicación.

Fuente: elaboración propia.

Además de estos actores, otro de suma relevancia a nivel subnacional es el gobernador. La toma de decisiones por parte de los gobernadores es importante porque ellos establecen qué organismo subnacional estará a cargo del proceso de implementación y cuál tiene la última palabra en cualquier proceso de toma de decisiones (Fernández Milmanda & Garay, 2019; Snyder, 2001). Sin embargo, como muestran diferentes trabajos, los gobernadores no suelen tener una posición específica con respecto a la política ambiental y, por eso, que integren una coalición en esta área de políticas (Ames & Keck, 1997; Gutiérrez, 2017). Por lo tanto, se espera que sus decisiones fluctúen dependiendo de la coalición que prevalezca a lo largo del proceso de implementación.

Ahora bien, los recursos de la coalición no son suficientes para explicar la ubicación de las provincias en los escenarios teóricos, ya que es importante comprender cómo los movimientos de los actores que componen una coalición pueden generar cambios en su capacidad de incidencia. Considerando que el proceso de implementación no tiene un punto final, es posible que las coaliciones sumen o pierdan actores y recursos durante el proceso. En consecuencia, para explicar la variación subnacional, es necesario analizar la relación entre los recursos y la posibilidad de cambios en las coaliciones.

Si la coalición proteccionista está compuesta por actores con recursos relevantes y la coalición productivista no tiene estas características, es posible que la norma de adecuación establezca estándares proteccionistas acorde con los nacionales. En este contexto, los actores productivistas buscarán generar nuevos vínculos con otros actores para aumentar sus recursos. Si ambas composiciones permanecen sin cambios en el momento de la aplicación, la coalición proteccionista prevalecerá nuevamente, generando el escenario de implementación efectiva. Por el contrario, si la coalición productivista está compuesta por una variedad de recursos y la coalición proteccionista no los tiene, los actores productivistas prevalecen en el momento de la adecuación. Si los recursos de la coalición proteccionista se mantienen sin cambios, la coalición productivista prevalece en el momento de la aplicación, produciendo un escenario de carrera hacia abajo.

Los escenarios intermedios ocurren cuando las coaliciones experimentan cambios en sus actores y recursos durante el proceso de implementación. En resumen, si la coalición productivista prevalece en el momento de la adecuación, pero la coalición proteccionista logra aumentar sus recursos en el

momento de la aplicación, los actores proteccionistas pueden modificar la trayectoria de implementación. Por lo tanto, se espera la presencia de un escenario de implementación desordenada. Por el contrario, si la coalición proteccionista prevalece en el primer momento, pero la coalición productivista puede incorporar nuevos actores y recursos al momento de la aplicación, es posible que el cumplimiento de la normativa no sea acorde a lo establecido y, con ello, los efectos de la aplicación sean diferentes a los estándares nacionales y subnacionales. En este caso, se espera un escenario de brecha de implementación.

## Variación en la implementación de la Ley Nacional de Bosques Nativos en Chubut, Córdoba, Santiago del Estero y Tierra del Fuego (2008-2019)

Este apartado busca bajar el argumento establecido en la sección anterior a los casos empíricos mencionados en la introducción.

### Implementación efectiva: Tierra del Fuego

Tierra del Fuego es la provincia más austral de Argentina. Por sus condiciones climáticas, no hay sectores económicos en zonas boscosas que sean relevantes para la economía provincial, por ese motivo no cuenta con actores de peso para contraponerse con la protección (Vara & Collado, 2013). Sin embargo, los bosques provinciales han sufrido incendios forestales y una expansión de la ganadería extensiva desde la década de 2000 que degradó los bosques (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación [MAYDS], 2020).

En este contexto, para promover la adecuación a la LNBN, la gobernadora Fabiana Ríos (Partido ARI/2007-2015) designó a la Secretaría de Ambiente de Tierra del Fuego (SATdF) para diseñar el OTBN provincial en 2008. El principal objetivo de la SATdF era incrementar la protección forestal y obtener el acceso al Fondo Nacional de Bosques. En busca de generar consensos, la SATdF difundió la propuesta técnica a actores económicos, expertos, sociales y oficinas estatales a través de cartas y correos electrónicos (Funcionario de la SATdF, comunicación personal, julio de 2019). Sorpresivamente, algunos expertos —en particular ingenieros forestales del reconocido Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC), la Asociación Rural de Tierra del Fuego (ARTdF), grandes productores ganaderos, funcionarios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca provincial y un grupo de legisladores provinciales cercanos

a los productores— rápidamente se vincularon para bloquear la propuesta del OTBN, impedir la regulación estatal y continuar promoviendo un uso productivo de los bosques. Los rechazos se manifestaron de dos formas: a través de comunicaciones formales (Martínez Pastur & Lencinas, 2008) y en el poder legislativo, donde los legisladores lograron retrasar su tratamiento.

Ante esta oposición, en 2009, la SATdF intentó vincularse con organizaciones ambientalistas tradicionales de la provincia para aumentar su capacidad de influencia, aunque no tuvo éxito (Vara & Collado, 2013). Esta desigualdad entre la coalición productivista y la SATdF generó un retraso en el comienzo de aplicación de la LNBN.

A fines de 2011, la dinámica de la confrontación cambió. En primer lugar, un incendio forestal ocurrido en el verano de 2011-2012 cerca de Ushuaia (capital provincial) atrajo la atención de los medios provinciales y de la ciudadanía en general. Esto funcionó como una ventana de oportunidad para la SATdF. Sus funcionarios cambiaron la estrategia y difundieron la misma propuesta del OTBN solo a actores sociales y estatales con visiones proteccionistas en busca de apoyo. Rápidamente, organizaciones ambientalistas provinciales (v.g., Asociación Manekenk y Asociación Bahía Encerrada), expertos de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, un grupo de legisladores y actores estatales del área turística se vincularon y desarrollaron coordinadamente diferentes acciones (grandes movilizaciones y publicaciones en los medios de comunicación) para dar respuesta a la emergencia forestal a través de la aprobación del OTBN en la legislatura. Estos acontecimientos permitieron conformar una fuerte coalición proteccionista encabezada por la SATdF, que —con el aval de la gobernadora que buscaba reducir las demandas— volvió a presentar su propuesta a los legisladores a principios de 2012. Ante este nuevo impulso, la coalición productivista, que mantuvo su composición, buscó bloquear el avance del proyecto a través de su poder de veto en la legislatura, aunque sin éxito. Casi sin discusiones, en abril de 2012, la coalición proteccionista aprobó el OTBN siguiendo los estándares ambientales nacionales.

Luego de la sanción del OTBN, ambas coaliciones mantuvieron su composición sin mayores cambios. En este tiempo, la coalición productivista buscó estratégicamente incorporar actores y logró que expertos agrupados en el Colegio Provincial de Ingenieros Forestales, cercanos a los grandes productores ganaderos y actores públicos del Municipio de Río Grande (donde se

ubicar la mayoría de los bosques privados) se sumaran a los pedidos de destinar fondos hacia los actores económicos (Experto del CADIC, comunicación personal, abril de 2019). El problema de esta coalición fue, por un lado, la falta de competencia de estos actores en cuanto a la distribución del Fondo y, por otro lado, la baja relevancia de los actores económicos para ejercer presión a los tomadores de decisiones. Esta situación permitió a la coalición proteccionista influir a lo largo del proceso y en la distribución del Fondo Nacional de Bosques.

Ante este resultado, los efectos de la aplicación proteccionista del OTBN se reflejaron en una disminución constante de la tasa de pérdida de bosques ilegales de 2012 a 2019 (figura 3, al final de esta sección). Por lo tanto, Tierra del Fuego representa el caso de implementación efectiva.

### Brecha de implementación: Chubut

Chubut tiene una situación similar a Tierra del Fuego, porque es una provincia patagónica donde la producción agropecuaria produce bajos ingresos a la economía provincial. Sin embargo, los bosques también evidenciaron un proceso de degradación debido a la ganadería extensiva en las zonas montañosas, la expansión urbana y los incendios forestales (Picco & Van den Heede, 2010).

En este contexto, en 2008, el gobernador Das Neves (Partido Justicialista/2003-2011) seleccionó al Ministerio de Producción y a su Dirección de Bosques y Parques (DBP) para diseñar la propuesta de OTBN. Siguiendo una visión proteccionista de manejo forestal, los actores estatales se vincularon con expertos públicos del Centro de Investigaciones Forestales Andino-Patagónicas (CIFAP) y de la Universidad de la Patagonia San Juan Bosco (UPSJB) y con otros organismos estatales subnacionales y nacionales (Dirección de Tierras provinciales y Administración de Parques Nacionales). Sin la presencia de actores sociales, este grupo conformó la coalición proteccionista, cuyo objetivo fue aprobar el OTBN, según lo establecido en la LNBN para poder acceder al Fondo Nacional de Bosques. En una entrevista, un integrante de la DBP mencionó: “la Dirección de Bosques no tiene vínculos con actores sociales de nuestro territorio” (Actor estatal de Chubut, comunicación personal, agosto de 2020). A pesar de la falta de actores sociales dentro de esta coalición, la propuesta del OTBN se llevó a cabo en pocos meses sin tensiones. Estas solo aparecieron en 2009 cuando funcionarios de la DBP extendieron la propuesta normativa a productores ganaderos e intendentes de municipios que tienen

bosques y en donde se desarrolla un turismo de naturaleza (Municipios de Lago Puelo y El Hoyo). Sin vincularse directamente, estos actores estatales y económicos formaron la coalición productivista que buscó la modificación algunas partes del OTBN. En primer lugar, los productores ganaderos buscaron reducir las zonas rojas (máximo valor de conservación) en las zonas montañosas para continuar con las actividades ganaderas. En segundo lugar, los intendentes intentaron eliminar las áreas amarillas de sus ejidos (valor de conservación medio) para mantener la expansión urbana. El problema con la coalición productivista fue que no estuvo compuesta por actores que aportaran recursos relevantes para cambiar la iniciativa proteccionista, dado que los productores no eran importantes para los ingresos provinciales y los intendentes, pese a ser actores políticos importantes, no tenían competencias en el diseño de normas de adecuación ambiental provincial. En consecuencia, los actores proteccionistas pudieron omitir los reclamos productivistas y enviar el OTBN a la legislatura a finales de 2009. Después de algunas reuniones entre actores del DBP y legisladores de diferentes partidos políticos, la legislatura tomó la propuesta y la aprobó en una sesión sin discusión en 2010.

En el momento de la aplicación, la coalición proteccionista tuvo un periodo de inacción debido a que no tenía capacidades ni sinergias establecidas con actores ubicados en áreas forestales, que fueran capaces de proponer proyectos forestales en el marco del Fondo Nacional de Bosques. Esto se modificó en 2011, cuando un cambio de gobernador abrió una ventana de oportunidad. Del mismo partido político que Das Neves, Martín Buzzi ganó la elección (Partido Justicialista/2011-2015) y nombró un nuevo director de Bosques: Pablo Delgado, un funcionario de carrera de la Dirección con vínculos estrechos con ingenieros forestales privados. Uno de los principales objetivos del nuevo funcionario fue cumplir con los requisitos nacionales y aplicar el Fondo Nacional de Bosques. Para solucionar esta inacción, desde 2011, funcionarios de la DBP comenzaron a tender sinergias con expertos privados del Colegio de Ingenieros Forestales de Chubut, quienes ofrecieron su servicio para extender fondos nacionales a productores ganaderos de zonas forestales. Ante esta oportunidad, Delgado decidió distribuir un número importante de proyectos a estos expertos, para que realizaran análisis de factibilidad de proyectos, y a productores ganaderos. Así, los actores provinciales del DBP actuaron de acuerdo con los intereses de algunos actores de la coalición productivista (productores ganaderos). En este nuevo contexto, la coalición proteccionista —que quedó solo compuesta por expertos de universidades públicas— reclamó sobre la

orientación productivista de la aplicación del Fondo Nacional de Bosques, aunque sin efectos.

En definitiva, la coalición productivista se fortaleció con la incorporación de expertos privados y el cambio de coalición de la Dirección de Bosques y Parques. Esta sinergia permitió que la aplicación del Fondo priorizara el uso productivo de los bosques en lugar de la prevención de incendios forestales o el manejo sostenible de los bosques provinciales, como hizo Tierra del Fuego. Esto puede observarse en la distribución del Fondo de Bosques, el 52% de los planes fueron Planes de Formulación (en manos de los expertos privados) y el 30% fueron planes ganaderos en la zona amarilla.

En ese contexto y ante la aplicación productivista del OTBN, de 2010 a 2016 Chubut aumentó su tasa de deforestación ilegal a causa de nuevos incendios forestales (figura 3, al final de esta sección). En comparación con el caso de Tierra del Fuego, es probable que el incremento esté vinculado al resultado del enfrentamiento a favor de la coalición productivista en la aplicación del OTBN, que impulsó la producción en zonas con bosques e impidió desarrollar acciones de prevención de incendios.

En resumen, mientras que la coalición proteccionista prevaleció en el momento de la adecuación, estableciendo un OTBN proteccionista, la coalición productivista lo hizo en el momento de la aplicación, aplicando el Fondo de Bosques en términos productivos. Por ello, Chubut representa un caso de escenario de brecha de implementación.

### Implementación desordenada: Córdoba

A diferencia de las provincias anteriores, en Córdoba la producción agropecuaria es central para las cuentas provinciales y se ha expandido a costa de los bosques nativos desde principios de los 2000 (Cáceres, 2015).

En el marco de ese contexto, el gobernador Schiaretti (Partido Justicialista/2007-2011) designó a la Secretaría de Ambiente de Córdoba (SAC) el diseño de la propuesta de OTBN. Ante la posibilidad de un proceso conflictivo, la SAC conformó la Comisión de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo (COTBN) en 2008. La COTBN estuvo integrada por actores sociales, económicos y estatales, y fue el espacio donde surgieron las tensiones, sinergias y se conformaron las coaliciones. Por un lado, funcionarios técnicos de la SAC,

un grupo de expertos de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), una organización campesina denominada Movimiento Campesino de Córdoba y otros actores socioambientales provinciales, con sede en la capital (Ciudad de Córdoba), se vincularon y conformaron la coalición proteccionista con el objetivo de aprobar un OTBN acorde a lo establecido a nivel nacional.

Por otro lado, la coalición productivista estuvo integrada por grandes productores, la Sociedad Rural Argentina (organización que nuclea grandes productores agropecuarios), expertos privados y actores estatales del Ministerio de Agricultura de Córdoba, que tendieron sinergias con el objetivo de aprobar un OTBN productivista. Respecto a la COTBN, los grandes productores y la Sociedad Rural se retiraron alegando el predominio de las visiones proteccionistas de sus actores. Desde entonces, comenzaron a presionar al secretario de Ambiente y al gobernador para deslegitimar el trabajo de la Comisión (Experto de UNC, comunicación personal, septiembre de 2020). Como resultado del *lobby*, la SAC abandonó la coalición proteccionista y rechazó el trabajo de COTBN.

En este escenario, actores sociales y expertos proteccionistas continuaron con sus vinculaciones, realizaron diferentes protestas en la provincia, diseñaron una propuesta de OTBN que incrementaba los estándares ambientales de la LNBN y la presentaron en la SAC a finales de 2009. En respuesta a estas acciones, la coalición productivista realizó una protesta en la capital provincial, diseñó una propuesta de OTBN con estándares productivistas y la elevó al SAC a principios de 2010.

En una actitud fluctuante, la SAC envió esas dos propuestas a la legislatura provincial para que fuera debatida. En la discusión legislativa participaron miembros de ambas coaliciones, aunque, pese a las intenciones del partido gobernante, sin alcanzar un consenso (Miembro del Movimiento Campesino de Córdoba, comunicación personal, septiembre de 2020). En agosto de 2010, miembros del Ministerio de Agricultura y legisladores productivistas redactaron un nuevo proyecto basado en la propuesta de la coalición productivista y lo presentaron a la legislatura. Este nuevo proyecto, que no había sido compartido con los actores proteccionistas, fue elevado al recinto y aprobado en una larga y controvertida sesión en la legislatura, generando nuevos reclamos y denuncias por parte de la coalición proteccionista.

En el momento de la aplicación, el enfrentamiento se mantuvo activo. En 2011, los exmiembros de la COTBN recurrieron a Greenpeace Argentina y al Foro Ambiental de Córdoba (una reconocida ONG provincial). Con estos actores en su composición, la coalición proteccionista pudo aumentar su poder, dado que pudieron tener fácil acceso a los medios de comunicación provinciales y nacionales, donde denunciaron los estándares productivistas del OTBN y la continuación de desmontes ilegales. Al mismo tiempo, actores proteccionistas buscaron establecer vínculos con la Secretaría de Ambiente de la Nación (Experto del UNC, comunicación personal, agosto de 2020). El intento de sinergias tuvo éxito y la directora de Bosques Nacionales anunció que no enviaría los Fondos nacionales a menos que Córdoba modificara su OTBN (Exdirectora de Bosques Nacionales, comunicación personal, junio de 2020). Así, la coalición proteccionista aumentó su poder al incorporar a actores estatales nacionales con poder de veto y las ONG mencionadas.

Como resultado de las constantes presiones, en 2012, el gobernador De la Sota (Partido Justicialista/2011-2015), recién asumido, buscó reducir el conflicto social e institucional. Para ello, firmó un decreto (1131/12) que cambió las partes productivistas del OTBN, siguiendo las demandas de los actores proteccionistas. Además, el gobernador designó a la Dirección de Bosques provincial para cumplir con la aplicación del OTBN. Es necesario resaltar que esta dirección estaba integrada por funcionarios con visiones proteccionistas y con fuertes vinculaciones con el Movimiento Campesino de Córdoba, miembro activo de la coalición proteccionista. El nuevo escenario permitió a los funcionarios del ejecutivo provincial actuar de acuerdo con los intereses de actores proteccionistas que aumentaron considerablemente su poder. Como resultado, de 2013 a 2017, Córdoba extendió el fondo nacional casi en un 100% a actividades de conservación y aproximadamente un 70% quedó en manos de comunidades campesinas.

Como efecto de esta aplicación, la tasa de deforestación ilegal de 2012 a 2019 se redujo tendiendo a cero (figura 3, al final de esta sección). Así, Córdoba fue un caso de implementación desordenada porque la coalición productivista influyó en el momento de la adecuación, pero con el incremento de poder de la coalición proteccionista, esta última pudo hacerlo en el momento de la aplicación.

### Carrera hacia el abajo: Santiago del Estero

Santiago del Estero es la provincia que tiene los niveles más altos de pérdida forestal del país (Figueroa, 2023). El principal impulsor de la deforestación es

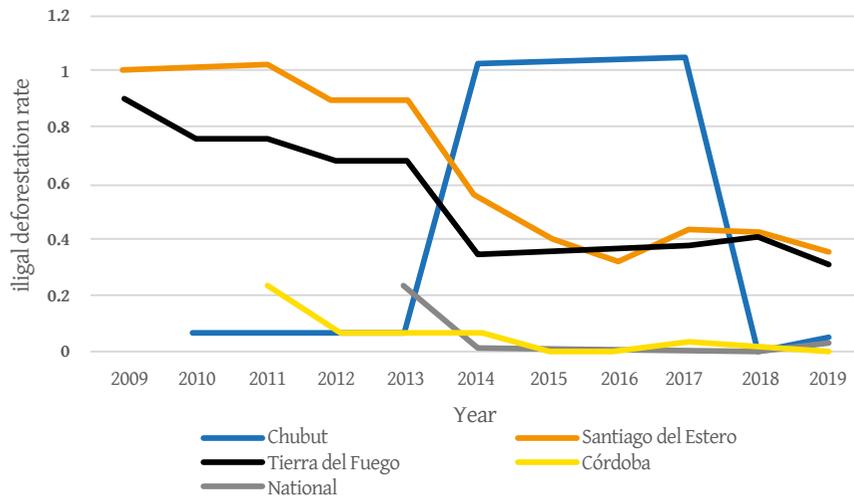
el sector agropecuario, que es, a su vez, la actividad más importante para la economía provincial (Méndez & Martín, 2016).

En este contexto, el gobernador Zamora (Frente Cívico por Santiago 2005-2013/2017-2023) designó al Ministerio de la Producción y a su Dirección de Bosques para diseñar una propuesta de OTBN con el objetivo de continuar expandiendo las actividades productivas en zonas forestales (Exactor estatal de Dirección de Bosques, comunicación personal, junio de 2020). En 2008, la Dirección de Bosques provincial activó la Comisión de Bosques (organismo integrado por actores productivistas de la provincia) en la que diferentes actores discutieron sobre el OTBN. En la Comisión participaron la Dirección de Bosques, ingenieros forestales de la Universidad Nacional Santiago del Estero (UNSE), el Colegio de Ingenieros Forestales provincial, el Colegio de Ingenieros Agrónomos provincial, la Sociedad Rural y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (Experto del INTA, comunicación personal, agosto de 2020). Sin visiones proteccionistas, los actores que participaron en la Comisión de Bosques formaron una coalición productivista y redactaron una propuesta de proyecto que reducía los estándares ambientales nacionales. Cuando la Dirección Forestal difundió la propuesta del OTBN, diferentes organizaciones campesinas (v.g., Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) y Bienaventurados los Pobres) y algunos expertos de la UNSE tendieron sinergias y crearon la coalición proteccionista. El objetivo de estos actores era bloquear el proyecto OTBN porque afectaría los medios de vida de las comunidades campesinas y produciría más deforestación. Los actores proteccionistas declararon su oposición en talleres participativos y en una audiencia pública organizada por el Gobierno provincial. Sin embargo, sus demandas no tuvieron éxito por su baja capacidad de incidencia. De hecho, los actores productivistas lograron incorporar una innovación institucional que rebajó los estándares ambientales nacionales: el punto verde. El punto verde permite deforestar el diez por ciento de alguna propiedad establecida en la zona amarilla (categoría de conservación media, donde está prohibida la deforestación). A fines de 2008, el gobernador tomó la propuesta productivista y, sin modificaciones, aprobó la OTBN mediante un decreto (1830/08). Unos meses después, la legislatura de Santiago del Estero aprobó el decreto sin discusión.

En la aplicación del OTBN, las coaliciones no tuvieron cambios en su composición. Esto permitió a los actores productivos influir en la distribución del Fondo de Bosques nacionales. En efecto, la coalición productivista recibió el 69% de los

fondos nacionales y los aplicó a varios planes productivos (por ejemplo, actividades ganaderas), afectando la sostenibilidad ecosistémica. Además, los medianos y grandes productores representaron el 73% del total de los planes productivos. Ante este resultado, la aplicación productivista de la OTBN contribuyó a que Santiago del Estero fuera la provincia con mayor tasa de deforestación ilegal de 2008 a 2019, superando el promedio nacional en casi todo el proceso (figura 3). La coalición productivista pudo influir en los dos momentos de implementación de la LNBN, por lo tanto, Santiago del Estero representó un caso del escenario de carrera hacia abajo.

Figura 3. Evolución de la tasa de deforestación ilegal (2009-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por el antes Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación argentina.

## Análisis comparativo: variedad de recursos de la coalición y cambios en sus composiciones

En esta sección, se compara cómo los cambios en la composición de cada coalición influyen en la respuesta provincial a la implementación de la LNBN. La tabla 5 muestra la composición de cada coalición en los dos momentos de implementación de la LNBN.

Tabla 5. Composición de la coalición en los dos momentos de implementación

Caso	Coalición	Momento de adecuación								Resultado
		Miembros de la coalición								
		Organismo de implementación subnacional	Organismo nacional de implementación	Legisladores subnacionales	Expertos	Actores económicos	Actores Sociales			
Tierra del Fuego	Proteccionista	Sí	No	Sí	Sí	No	Fuerte	OTBN	OTBN	proteccionista
	Productivista	No	No	Sí	Sí	Débil	Fuerte	OTBN	OTBN	productivista
Córdoba	Proteccionista	Posición fluctuante	No	Sí	Sí	Débil	Fuerte	OTBN	OTBN	productivista
	Productivista	Sí	No	No	Sí	No	Débil	OTBN	OTBN	proteccionista
Chubut	Proteccionista	No	No	No	No	Débil	No	OTBN	OTBN	proteccionista
	Productivista	No	No	No	No	Débil	Débil	OTBN	OTBN	productivista
Santiago del Estero	Proteccionista	Sí	No	Sí	Sí	Fuerte	Fuerte	OTBN	OTBN	productivista
	Productivista	No	No	No	No	Débil	Débil	OTBN	OTBN	proteccionista

Continúa

Caso	Coalición	Momento de aplicación								Resultado
		Miembros de la coalición								
		Organismo de implementación subnacional	Organismo nacional de implementación	Legisladores subnacionales	Expertos	Actores económicos	Actores Sociales			
Tierra del Fuego	Proteccionista	Sí	No	Sí	Sí	No	Fuerte	Fuerte	Aplicación proteccionista	
	Productivista	No	No	Sí	Sí	Débil	Fuerte	Fuerte	Aplicación proteccionista	
Córdoba	Proteccionista	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Fuerte	Fuerte	Aplicación productivista	
	Productivista	No	No	Sí	Sí	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Aplicación productivista	
Chubut	Proteccionista	No	No	No	Sí	No	No	Débil	Aplicación productivista	
	Productivista	Sí	No	No	Sí	Débil	No	No	Aplicación productivista	
Santiago del Estero	Proteccionista	No	No	No	No	No	No	Débil	Aplicación productivista	
	Productivista	Sí	No	Sí	Sí	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Aplicación productivista	

Fuente: elaboración propia.

En la tabla observamos que la coalición con mayor heterogeneidad de recursos pudo influir en cada momento de implementación. En el momento de adecuación, la coalición proteccionista pudo influir en Tierra del Fuego y Chubut, y la coalición productivista pudo hacerlo en Santiago del Estero y Córdoba. En todos los casos, la coalición predominante estuvo compuesta por organismos de implementación subnacionales, expertos, actores sociales fuertes (Chubut fue la excepción) y legisladores. Además, en Córdoba y Santiago del Estero, la coalición productivista contó con fuertes actores económicos (grandes productores agrícolas) que aumentaron su poder. Entre otras cosas, las sinergias producidas produjeron información técnica al interior de la coalición para sustentar sus visiones y destacar la necesidad de sancionar un OTBN en las comisiones legislativas, en los medios de comunicación y en las calles.

Respecto a las coaliciones perdedoras —productivista en Chubut y proteccionista en Santiago del Estero— no lograron influir en el momento de la adecuación porque sus miembros tenían menos recursos que su contraparte. En Santiago del Estero, por ejemplo, la coalición proteccionista estuvo integrada por actores económicos débiles (pequeños productores) y organizaciones socioambientales con baja capacidad de influencia (organizaciones campesinas). En el caso de Chubut, actores económicos débiles (productores ganaderos) y actores estatales sin competencias para la toma de decisiones tampoco aportaron recursos relevantes a la coalición productivista. A la luz de esta situación, las coaliciones ganadoras pudieron influir en el diseño de las OTBN fácilmente y sin tensiones. En contraste, en Tierra del Fuego (coalición productivista) y Córdoba (coalición productivista), las coaliciones perdedoras tenían más recursos en su composición que las mencionadas, aunque no fueron suficientes para influir en la toma de decisión. En el primer caso, actores económicos, legisladores y expertos lograron bloquear la propuesta de la OTBN durante cuatro años. En Córdoba, expertos de universidades nacionales y organizaciones socioambientales integraron la coalición proteccionista, y sus sinergias y acciones retrasaron el proceso de adecuación. En resumen, este análisis arroja luz sobre la necesidad de considerar, en términos comparativos, la heterogeneidad de los recursos de los actores involucrados en las coaliciones, dado que parece incidir en la adecuación normativa y, subsecuentemente, en el tiempo de dilatación de un conflicto y, con ello, en la decisión estatal.

En el momento de la aplicación, los resultados muestran que, en Santiago del Estero y Tierra del Fuego la coalición prevaeciente en el primer momento

logró incidir en el segundo. En ambos casos, considerando las sinergias establecidas, la coalición predominante tuvo la capacidad para distribuir una parte importante de los fondos nacionales de acuerdo con sus propios intereses y visiones (productivistas en Santiago del Estero y proteccionistas en Tierra del Fuego). En contraste, en Chubut y Córdoba las coaliciones experimentaron cambios que modificaron su capacidad de incidencia.

En Córdoba, la coalición proteccionista aumentó su poder cuando estableció vínculos con fuertes actores sociales (Greenpeace y Foro Ambiental de Córdoba) y con el Organismo Nacional de Implementación, que bloqueó la aplicación del OTBN. Cuando los conflictos institucionales y sociales crecieron, el gobernador buscó reducirlos y modificó el OTBN de acuerdo con los estándares nacionales. Además, asignó la aplicación del Fondo Nacional de Bosques a la Dirección de Bosques provincial, integrada por funcionarios técnicos con visiones proteccionistas. Así, la coalición proteccionista se fortaleció con la incorporación de estos actores sociales y estatales. La coalición proteccionista pudo aumentar sus capacidades al vincularse con las organizaciones campesinas que aplicaron proyectos de conservación. Aunque la coalición productivista, que resultó ganadora en el primer momento, intentó cambiar la aplicación del OTBN, la fuerza de la coalición proteccionista influyó en la aplicación del OTBN y el cumplimiento de la LNBN fue acorde con lo establecido allí.

En Chubut, la coalición que prevaleció en el momento de la adecuación no tuvo la capacidad para aplicar el Fondo de Bosques, dado que no estaba compuesta por actores territoriales en zonas forestales. Esa debilidad generó una inacción y un consecuente incumplimiento de los requisitos de la LNBN. Esta brecha cambió cuando un nuevo director de bosques se vinculó con un grupo particular de expertos privados que tenían vínculos con productores ganaderos (miembros de coaliciones productivistas) ubicados en zonas forestales. Desde entonces, las sinergias entre el organismo implementador subnacional, expertos privados y productores ganaderos cambiaron la composición de la coalición productivista, que aumentó su poder y pudo aplicar el OTBN con una visión productivista, que se vio reflejada en los destinos del Fondo de Bosque. Ante esta situación, la coalición proteccionista quedó compuesta por expertos y funcionarios provinciales sin competencia para tomar decisiones y sin capacidad de movilización social. En consecuencia, los actores proteccionistas no fueron capaces de cambiar el rumbo de la aplicación, que se efectuó de acuerdo con visiones e intereses productivistas.

En resumen, los casos de Chubut y Córdoba muestran cómo el cambio en los actores que conforman una coalición puede modificar la capacidad de incidencia de las coaliciones y las trayectorias de implementación dentro de una provincia. Estos casos demuestran que la incorporación de nuevos miembros —con recursos relevantes— a una coalición perdedora puede producir un cambio en el equilibrio de poder entre ambas, originando los escenarios intermedios.

## Conclusión

Este artículo respondió a la pregunta ¿por qué las unidades subnacionales cumplen con la obligación de implementar las políticas ambientales nacionales de diferentes maneras? Poniendo en discusión enfoques estructurales y de agencia, se sostuvo que la variación en la implementación de las políticas ambientales nacionales a nivel subnacional depende de cómo se resuelve la confrontación entre dos coaliciones (proteccionista y productivista) en los dos momentos de implementación (momento de adecuación y momento de aplicación). Además, se argumentó que los recursos de los actores y los cambios en la composición de en las coaliciones explican la prevalencia de una sobre otra.

Es posible destacar tres contribuciones relacionadas con la literatura, tanto sobre variación política a nivel subnacional como sobre coaliciones. En primer lugar, este estudio ilustra cómo las coaliciones con una gran heterogeneidad de recursos pueden influir en los momentos de adecuación y aplicación. Sin embargo, la composición de las coaliciones y sus recursos no son estáticos durante el proceso de implementación. Esto difiere de los trabajos de coaliciones y política ambiental que tienden a centrarse en variables cuantitativas, como la cantidad de actores que conforman una coalición, en vez de analizar los recursos de dichos actores. Además, estos trabajos no tienen en cuenta la capacidad de una coalición para mantenerse en el tiempo o que incluir nuevos miembros puede ser un elemento clave para explicar su incidencia política.

En segundo lugar, los casos mostraron que los cambios pueden deberse a situaciones internas de las coaliciones y/o a eventos externos a estas. Situaciones internas: el caso de Chubut muestra que la falta de capacidades del organismo de implementación (v.g., sin extensión territorial sin vinculaciones con actores territoriales) genera una inacción e incumplimiento con lo establecido a nivel nacional. La necesidad de responder a los mandatos establecidos puede llevar a que, estratégicamente, los actores estatales se vinculen con quienes están presentes en el territorio para expandir la política. Eventos

externos: los cambios pueden venir por eventos externos que impulsan una decisión de los gobernadores. Según la literatura referenciada, los gobernadores no suelen tener una posición específica sobre cómo implementar políticas ambientales. La comparación muestra que las decisiones de estos actores representan las visiones e intereses de la coalición predominante. Pero, en algunos casos, los gobernadores participaron activamente cuando tuvieron que evitar la escalada de conflictos sociales o institucionales. Estudios futuros deberán analizar cómo la influencia de eventos externos a la dinámica de implementación —como grandes movilizaciones sociales (Córdoba), eventos críticos (incendios en Tierra del Fuego) o cambios en las elites políticas (Chubut)— incide en las decisiones de los gobernadores sobre la implementación de una política ambiental. Estas contribuciones son importantes, no solo para la literatura referenciada sino también para aquella que trabaja sobre el concepto de coaliciones, la cual no ha analizado la dinámica cambiante de este modo de acción colectiva y cómo incide en su capacidad de influencia política.

Y la tercera contribución de este artículo es la relevancia de los organismos de implementación subnacionales en la composición de las coaliciones. La comparación de los cuatro casos muestra que estos organismos son importantes por sus recursos y cómo los utilizan de manera estratégica. Entre otras cosas, en los casos estudiados, estos funcionarios fueron quienes diseñaron la propuesta de OTBN y decidieron con quién construir vínculos con el objetivo de incrementar sus recursos e implementar la LNBN en el territorio provincial. Por su relevancia, los resultados muestran que la coalición integrada por los organismos de implementación subnacionales fue la que influyó en los dos momentos de implementación. Nuevos trabajos deben explorar más la importancia de estos actores que, en general, no son considerados relevantes en la toma de decisión estatal.

La relevancia del argumento propuesto permite introducir otra nueva línea de investigación. Esto podría usarse en una comparación con otros países latinoamericanos que tienen un sistema de gobierno federal o descentralizado (por ejemplo, México o Brasil). En estos países, se esperaría una variación similar en la forma como las subunidades implementan las leyes ambientales nacionales. Este análisis podría explorar la relevancia de la composición y dinámica de las coaliciones frente a las variaciones institucionales y estructurales en estos países y sus unidades subnacionales.

## Referencias

- Alcañiz, I., & Gutierrez, R. A. (2020). Between the Global Commodity Boom and Subnational State Capacities: Payment for Environmental Services to Fight Deforestation in Argentina. *Global Environmental Politics*, 20(1), 38-59. [https://doi.org/10.1162/glep\\_a\\_00535](https://doi.org/10.1162/glep_a_00535)
- Alcañiz, I., & Gutiérrez, R. A. (2022). *The Distributive Politics of Environmental Protection in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.
- Allen, B. (2015). *Protecting Nature in Federal Systems: States, Private Interests, and Conservation Units in Brazil* [Tesis de doctorado en Ciencia Política, Universidad de California]. <https://escholarship.org/uc/item/5gj027t9>
- Amengual, M. (2013). Pollution in the Garden of the Argentine Republic: Building State Capacity to Escape from Chaotic Regulation. *Politics & Society*, 41(4), 527-560. <https://doi.org/10.1177/0032329213507551>
- Amengual, M. (2016). *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. Cambridge University Press.
- Ames, B., & Keck, M. E. (1997). The Politics of Sustainable Development: Environmental Policy Making in Four Brazilian States. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39(4), 1-40. <https://doi.org/10.2307/166422>
- Barnes, C., van Laerhoven, F., & Driessen, P. P. J. (2016, agosto). Advocating for Change? How a Civil Society-led Coalition Influences the Implementation of the Forest Rights Act in India. *World Development*, 84, 162-175. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.03.013>
- Behrend, J., & Bianchi, M. (2017, mayo-agosto). Estructura económica y política subnacional en Argentina. *Caderno CRH*, 30(80), 217-235. <https://doi.org/10.1590/s0103-49792017000200002>
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2019). *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions* (1ª ed.) [Series: Elements in Politics and Society in Latin America]. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108772211>
- Cáceres, D. M. (2015, enero). Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina: Accumulation by Dispossession and Agribusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 15(1), 116-147. <https://doi.org/10.1111/joac.12057>
- Ceddia, G., Frey, S., Inguaggiato, C., & Tschopp, M. (2022). Talking about trees: The territorial classification of native forests in the Argentinian Chaco. *Environmental Research Letters*, 17(2). <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac4656>
- Decreto 1131 de 2012 [Provincia de Córdoba]. Modificación del decreto reglamentario 170 de 2011 de la Ley provincial 9814 de bosques nativos. 04 de octubre de 2012. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/5774c1634c-16f2e3032580d8004b3aea?OpenDocument>

- Diani, M. (2012). Modes of Coordination of Collective Action: What Actors in Policy-Making? En B. Vedres, & M. Scotti (Eds.), *Network in Social Policy Problems* (pp. 103-123). Cambridge University Press.
- Fairfield, T. (2015). Structural power in comparative political economy: Perspectives from policy formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17(3), 411-441. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>
- Fehlenberg, V., Baumann, M., Gasparri, N. I., Piquer-Rodriguez, M., Gavier-Pizarro, G., & Kuemmerle, T. (2017, julio). The Role of Soybean Production as an Underlying Driver of Deforestation in the South American Chaco. *Global Environmental Change*, 45, 24-34. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.05.001>
- Fernández Milmanda, B., & Garay, C. (2019, julio). Subnational variation in forest protection in the Argentine Chaco. *World Development*, 118, 79-90. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>
- Figueroa, L. M. (2022). *Implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos provinciales. El caso de la Ley de Bosques en Argentina (2008-2019)* [Tesis de doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín]. [https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/2151/1/TDOC\\_EPYG\\_2022\\_FLM.pdf](https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/2151/1/TDOC_EPYG_2022_FLM.pdf)
- Figueroa, L. M. (2023). Políticas que promueven la justicia ambiental en Argentina: Participación comunitaria en la protección de bosques. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (116), 23-44. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10964>
- García, R. M., & Burns, S. L. (2022, enero). Bureaucratic politics in protected areas: The voided power projection efforts of conservation vis-à-vis forest bureaucracies in Patagonia, Argentina. *Forest Policy and Economics*, 134. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102630>
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (Eds.). (2019). Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions. En *Inside Countries. Subnational Research in Comparative Politics* (pp. 3-54). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384.001>
- Gutiérrez, R. A. (2010, enero). When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23(1), 59-88. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01467.x>
- Gutiérrez, R. A. (2017, noviembre). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: La política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, SAAP*, 11(2), 283-312. <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v11-n2/saap-11-2-gutierrez.pdf>
- Ley 26.331 de 2007. Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. 26 de diciembre de 2007. Boletín Oficial N.º 31.310. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/arg76156.pdf>
- Martínez Pastur, G., & Lencinas, M. V. (2008). *Respuesta al Documento elaborado por la Dirección de Bosques—SDS yA- Criterios para el ordenamiento de los bosques de Tierra del*

- Fuego (*Ley 26331*). Laboratorio de Recursos Forestales; Centro Austral de Investigaciones Científicas; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
- Martínez-Alier, J., & Walter, M. (2016). Social Metabolism and Conflicts over Extractivism. En F. de Castro, B. Hogenboom, & M. Baud (Eds.), *Environmental Governance in Latin America* (pp. 58-85). Palgrave Macmillan.
- Méndez, M, & Martín, F. (2016, noviembre). *Informes Productivos Provinciales Santiago del Estero*. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe\\_-\\_informes\\_productivo\\_provincial\\_santiago\\_vf.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe_-_informes_productivo_provincial_santiago_vf.pdf)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. (2020). *Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Regiones forestales Bosque Andino Patagónico, Espinal, Monte, Parque Chaqueño, Selva Paranaense y Yungas*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.
- 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?* (2ª.ed.). <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/06583da1-dc1d-4fcc-8cb5-39bc7aec1059/content>
- Picco, O., & van den Heede, B. (2010). *Plan Regional Forestal Patagónico* [Documento Síntesis]. CIEFAP.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189-220). Westview Press.
- Snyder, R. (2001). *Politics after Neoliberalism. Reregulation in Mexico*. Cambridge University Press.
- Vara, P., & Collado, L. (2013, 17 al 20 de julio). *Hacia la implementación de políticas de protección ambiental de los Bosques Nativos. Un análisis del Proceso de Diálogo iniciado entre el 2008-2012 para el Ordenamiento de los Bosques de la Provincia de Tierra del Fuego*. 1-23. XI Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político, Entre Ríos, Argentina.

