



## Trabajo y Sociedad

*Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias*

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

N° 43, Vol. XXVI, invierno 2024, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad)



### Actores e implementación de la Ley de Bosques en la región chaqueña argentina. El caso de la provincia de Formosa

Actors and implementation of the Forest Law in the Chaco region of argentina.  
The case of the province of Formosa

Atores e implementação da Lei Florestal na região do Chaco na Argentina. O caso da província de Formosa

Ignacio Agustín Alonso \*

Recibido: 06.02.2024

Revisión editorial: 04/03/2024

Aceptado: 22/04/2024



#### RESUMEN

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

**Palabras clave:** Ley de Bosques, Región Chaqueña, Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Formosa

---

\* Centro de Investigación para la Agricultura Familiar - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (CIPAF-INTA). Mail: [alonso.ignacio@inta.gov.ar](mailto:alonso.ignacio@inta.gov.ar) Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-3837-3334>

## ABSTRACT

This paper analyses the implementation of the Forest Law in the province of Formosa, which, in contrast with other provinces, granted most of its native forests the lowest category of protection under the law. Using a qualitative methodology, this paper reconstructs the design and sanctioning process of native forest regulation in the province of Formosa and seeks to identify the factors that explain its design. There is a consolidated literature that allows us to understand the diversity of provincial responses to the national policy for the protection of native forests. In this paper we discuss this literature and propose a hypothesis that reformulates the relative weight of the variables at stake for the case studied and eventually for other provincial cases. The paper shows that the design of native forest management in the province of Formosa can be better explained as a result of the confrontation and negotiation of the provincial government with the national environmental authorities around the national policy, than by the incidence of coalitions of social and state actors confronting each other. The result of this forest management process allowed the provincial government to combine a production-oriented development policy with the requirements of the national environmental policy.

**Keywords:** Forest Law, Chaco Region, Territorial Planning of Native Forests in Formosa

## RESUMO

Este artigo analisa a implementação da Lei Florestal na província de Formosa que, ao contrário de outras províncias, concedeu à maioria das suas florestas nativas a categoria de proteção mais baixa da lei. Utilizando uma metodologia qualitativa, este trabalho reconstrói o processo de desenho e sanção do ordenamento de florestas nativas na província de Formosa e busca identificar quais fatores explicam seu desenho. Existe uma literatura consolidada que nos permite compreender a diversidade das respostas provinciais à política nacional de proteção das florestas nativas. No artigo discutimos esta literatura e propomos uma hipótese que reformula o peso relativo das variáveis em jogo para o caso estudado e eventualmente para outros casos provinciais. O trabalho permite mostrar que o desenho do ordenamento de florestas nativas na província de Formosa é melhor explicado como resultado do confronto e negociação do governo provincial com as autoridades ambientais nacionais em torno da política nacional do que pela incidência de coalizões de atores sociais e estatais confrontando-se entre si. O resultado deste processo de ordenamento florestal permitiu ao governo provincial combinar uma política de desenvolvimento produtivista com as exigências da política ambiental nacional.

**Palavras chave:** Lei Florestal, Região Chaqueña, ordenamento de floresta nativa em Formosa.

## Sumario

1. Introducción; 2. Marco teórico-conceptual; 3. Ley de bosques en la región chaqueña 3.1 Salta; 3.2 Chaco; 3.3 Santiago del Estero; 3.4 Territorio en disputa: actores y ordenamientos; 4. El caso de Formosa; 4.1 Rojo y blanco: primera propuesta de OTBN; 4.2 Amarillo (y blanco): segunda propuesta de OTBN; 4.3 Verde (y blanco): tercera propuesta de OTBN; 4.4 Audiencias públicas y sanción del pot-for (con El OTBN); 4.5 Diseño final del OTBN y su articulación en el pot-for; 3.6 Efectos del diseño del pot-for en la implementación de la Ley De Bosques; 5. Conclusiones; 6. Bibliografía. 7. Documento e informes. 8. Fuentes Jurídicas

\*\*\*\*\*

## 1. Introducción<sup>2</sup>

La Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (en adelante Ley de Bosques o LNBN) fue sancionada en 2007 y reglamentada en 2009 para dar respuesta a un proceso de pérdida de bosque nativo. En diciembre de 2005 la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación presentó los resultados del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Según este relevamiento la Argentina contaba en 1998 con 31.443.873 de hectáreas de bosques nativos y remarcaba que, en 1915, aún con dudas sobre la metodología utilizada, se estimaban 100.000.000 de hectáreas. El informe menciona el Censo Nacional Agropecuario de 1937 donde se indicaba la existencia de 37.535.308 hectáreas de bosques mientras que, al comienzo del relevamiento del inventario, en 1998, se consideraba informalmente una existencia de alrededor de 40.000.000 de hectáreas de bosque. El inventario puso entonces números certeros a especulaciones del proceso de deforestación en Argentina, que para 2006 ya registraba una reducción de la superficie a 29.069.185 hectáreas de bosques nativos (OPP/CAG, 2010).

Según FAO (2016:22) en Argentina durante el periodo 1995-2005 la expansión de las pasturas fue responsable del 45% de la pérdida de los bosques mientras que la expansión de las tierras de cultivo comerciales causó más del 43%. En las últimas décadas la frontera agropecuaria avanzó sobre superficies boscosas, especialmente en el norte del país. La región forestal más comprometida por su extensión y aptitud para uso productivo es la chaqueña, que representa el 22% de la superficie continental del país. En el chaco argentino la pérdida de bosque está vinculada principalmente con el desarrollo del sector agropecuario, siendo el avance de la frontera agropecuaria su principal causa (Cacace y Morina, 2019). Este corrimiento de la frontera agrícola y ganadera en las últimas décadas ocurrió ligado a la expansión de la soja, sostenida por cambios tecnológicos y un aumento de los precios en el mercado internacional. Las principales actividades en los bosques son ganaderas y madereras, en este proceso se desplazó la ganadería y la agricultura a zonas boscosas que en periodos anteriores eran consideradas marginales desde el punto de vista productivo. Este cambio de uso de suelo de las tierras y la incorporación de estas a la lógica del agronegocio produjo una presión sobre los bosques nativos, especialmente en esta región (Rabinovich y Torres, 2004; Viglizzo y Jobbágy, 2010; Paruelo, et al., 2005, entre otros). El proceso en el chaco argentino ha sido especialmente dinámico donde se perdieron 5 millones de hectáreas de bosques en los últimos 20 años, representando el 80% de la deforestación total del país. Las cuatro provincias chaqueñas más relevantes por su superficie boscosa, y por la magnitud de su pérdida son Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa. El proceso está estrechamente relacionado con la intensificación de la conflictividad ambiental y territorial y poblaciones campesinas e indígenas han sido particularmente afectadas por la deforestación y la apropiación de tierras con destino a nuevos usos del suelo.

A partir de los datos del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos se evidenció y justificó la necesidad de redireccionar la política forestal argentina y, en 2007, mediante la promoción de una multiplicidad de actores sociales, ambientales y políticos, se sancionó la Ley de Bosques para dar respuesta a este problema. Esta ley, en el marco del federalismo ambiental argentino, otorga un piso de protección a los bosques nativos de todo el territorio

---

<sup>2</sup> El presente artículo está basado en la tesis realizada para alcanzar el título de Magíster en Ciencia Política (EIDAES-UNSAM). Para mayores detalles y análisis complementarios se puede consultar en: <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/13352> o <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2085>. Agradezco especialmente a mi directora de tesis, Gabriela Delamata, y al jurado de la defensa por su lectura y por sus devoluciones, las cuales enriquecieron la investigación y escritura: Lorenzo Langbehn, Carla Gras y Lucas Figueroa.

argentino en concurrencia entre el Estado nacional y los provinciales. Argentina es un país federal donde coexisten competencias concurrentes en materia ambiental para los distintos niveles de gobierno. Estas competencias están normadas en la Constitución Nacional y en legislaciones nacionales y provinciales específicas por lo que la ley estableció un piso de protección nacional para los bosques nativos al cual cada provincia debe adecuar su legislación.

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

Formosa representa una particular respuesta a la deforestación, ya que su primer OTBN zonificó, el 75% de los bosques nativos en la categoría verde, la más baja de la ley. Esto contrasta con el promedio nacional que es del 19% y se distingue también del resto de las provincias de la región chaqueña, pese a las características ecosistémicas similares.

El presente trabajo analiza el caso de Formosa como un caso particular de implementación de la Ley de Bosques caracterizado por otorgar a la mayoría de sus bosques la categoría más baja de protección, y también, relevante por estar poco estudiado en la literatura sobre la implementación de la ley, que ostenta crecimiento en los últimos años. El propósito es analizar el proceso de implementación de la ley en Formosa en las instancias de formulación, sanción y aprobación del primer OTBN y buscar una explicación a su particularidad en relación con las provincias aledañas.

En ese sentido, en la literatura referida a la implementación de la ley se viene planteando una explicación común para la diversidad de los OTBN en las provincias argentinas tomando como referencia un enfoque, explícito o implícito, de coaliciones de actores estatales y no-estatales confrontadas entre sí (Gutiérrez: 2017, 2018; Figueroa 2017, 2020; Langbehn, Schmidt, y Pereira: 2020 y Fernández Milmanda y Garay: 2019, 2020). En esta explicación los OTBN son consecuencia de un proceso de confrontación y negociación de dos coaliciones de actores, una proteccionista y otra productivista, que producen distintos ordenamientos territoriales como resultado de la disputa por el acceso y uso de los territorios boscosos. Este enfoque supone una heterogeneidad estatal que permite la incorporación de distintos actores estatales en las coaliciones. Sin embargo, en el caso de Formosa este enfoque resultaría inadecuado, puesto que, en los hechos no existieron dos coaliciones confrontadas en la provincia, sino un Estado con capacidad decisoria sobre el OTBN local y una baja incidencia de la sociedad civil en su formulación. El ordenamiento de bosques, en este caso, se explica mejor como resultado de la confrontación y negociación entre un gobierno provincial de accionar homogéneo y las autoridades ambientales nacionales que como una disputa entre coaliciones de actores políticos y sociales. En este proceso, la zonificación verde de la mayoría de los bosques de la provincia conjugará intereses del gobierno provincial con requerimientos de la política nacional de protección de bosques nativos.

Desarrollaremos este argumento en cuatro secciones. Se presentará primero el marco teórico y conceptual que será útil para estudiar los procesos de política provincial y las perspectivas acerca de los factores que explican diseños diversos de los OTBN dentro de una misma política nacional de bosques nativos.

En segundo lugar, se reconstruirá la implementación de la ley en la región chaqueña en el contexto de la conflictividad socio-ambiental por el avance de la frontera agropecuaria. Allí se inscribirán los procesos de formulación de los OTBN de Salta, Santiago del Estero y Chaco y se brindará una explicación para el diseño de estos a través del enfoque de incidencia de actores sociales y estatales.

A continuación, en un tercer apartado, nos ocuparemos específicamente del OTBN de Formosa: se reconstruirá cronológicamente el proceso de formulación, sanción y acreditación del OTBN formoseño, y también se dará cuenta del diseño final y sus efectos para la implementación de la ley nacional. Por último, en las conclusiones se presentarán las implicancias prácticas y teóricas que se pueden desprender de esta reconstrucción y su análisis ensayando una explicación en términos de los actores estatales y sociales involucrados en los distintos niveles de gobierno como factor explicativo.

Esta investigación está basada en una metodología cualitativa que incluye el análisis de documentos oficiales, tales como leyes, decretos, resoluciones, informes y versiones taquigráficas de debates legislativos y documentos producidos por organizaciones sociales y ambientales de nivel nacional y local, tanto informes como aportes a las instancias participativas (audiencias) o intervenciones públicas referidas al objeto de estudio. Además de ello, se nutrió de la información recabada mediante 31 entrevistas semiestructuradas realizadas a distintos actores e informantes del proceso estudiado, tanto nacionales como provinciales: funcionarios estatales, dirigentes de organizaciones sociales y ambientales, técnicos y académicos.

## **2. Marco teórico-conceptual**

Las cuestiones relativas a este proceso de orden socioeconómico y la política de bosques, como respuesta estatal, han sido objeto de estudio en los últimos años desde distintas disciplinas académicas y enfoques, tanto desde las ciencias sociales como las naturales. En este sentido, en los últimos años se han producido una serie de trabajos que toman la Ley de Bosques como política pública, ya sea porque focalizan en alguna de sus dimensiones, son estudios de caso de la implementación o evaluaciones de la política.

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

La formulación, sanción e implementación de la LNBN ha sido tratada desde estudios de política pública (Alcañiz y Gutiérrez, 2020; Luft, 2013; Nolte et al., 2017; Romero, 2012; entre otros) que han hecho hincapié tanto en el diseño de la política como en su aplicación y los múltiples compromisos políticos en juego a diferentes niveles e intereses de los actores afectados por la intervención estatal. Estos estudios han trabajado sobre las dimensiones que hacen a las capacidades estatales, en los distintos niveles, para regular la deforestación.

Para la aplicación de las leyes, el sistema federal argentino requiere el respeto a las autonomías provinciales. En este esquema, que algunos autores denominan federalismo concertado (Gabay, 2018, Gutiérrez e Isuani, 2014) las políticas ambientales nacionales deben contemplar que tanto el Estado federal como los Estados provinciales tienen competencia para legislar y ejecutar sobre la materia, lo que puede tensionar, la relación entre niveles de gobierno. Gutiérrez (2018:24) sostiene que buena parte de la literatura sobre federalismo ambiental espera que las provincias rebajen el piso de protección definido por el nivel nacional. Sin embargo, para explicar las características específicas que asume la

implementación de la Ley de Bosques a nivel provincial la literatura existente sostiene que las relaciones y tensiones multinivel importan, pero que es la interacción entre coaliciones de actores lo que mejor explica los resultados. En vistas del interés de esta investigación, consideramos con especial atención otros estudios específicos sobre la LNBN como los de Gutiérrez (2017, 2018), Figueroa (2017, 2020, 2022), Figueroa y Gutiérrez (2022), Langbehn, Schmidt, y Pereira (2020) y Fernández Milmanda y Garay (2019, 2020) que analizan la implementación a nivel nacional y provincial. Estos trabajos proveen un marco conceptual, que nos servirá para analizar y poner en discusión el caso formoseño.

Desde el enfoque de actores y coaliciones, distintos autores analizan el diseño de la LNBN y los OTBN provinciales como el producto de la interacción entre grupos de actores —estatales y no estatales— confrontados en torno a posiciones que bregan por una mayor protección ambiental o posiciones que buscan menores restricciones productivas. Entre ellos contamos a Gutiérrez (2017, 2018) y Figueroa (2017, 2020) y en coautoría (2018). Quién mejor ha desarrollado esta idea es Ricardo Gutiérrez (2017, 2018). Este autor afirma que las “coaliciones sociedad-Estado” son el elemento decisivo para explicar la política ambiental en base a dos preguntas: “¿cómo se relacionan los actores sociales y estatales en torno a la protección de bosques nativos?, [y] ¿qué incidencia tiene esa relación en la formulación y en los resultados y efectos de la política de protección de bosques nativos?” (2018:38). Una característica de este enfoque es la transversalidad de las coaliciones que se conforman con actores estatales y no estatales, y que estas coaliciones son multinivel, incorporando también actores de las arenas provinciales y nacionales a las mismas, por lo que los clivajes clásicos sociedad/estado y nación/provincia se dan de manera más lábil.

También hay trabajos de otros autores que comparten implícitamente esta explicación como los de Langbehn (2016), Langbehn, Schmidt y Pereira (2020), Fernández Milmanda y Garay (2019, 2020) que estudian la LNBN a nivel nacional y local para Salta, Santiago del Estero, y otras provincias. Esta línea de investigación ha permitido comprender el porqué de las características de los ordenamientos provinciales y de la ley nacional.

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

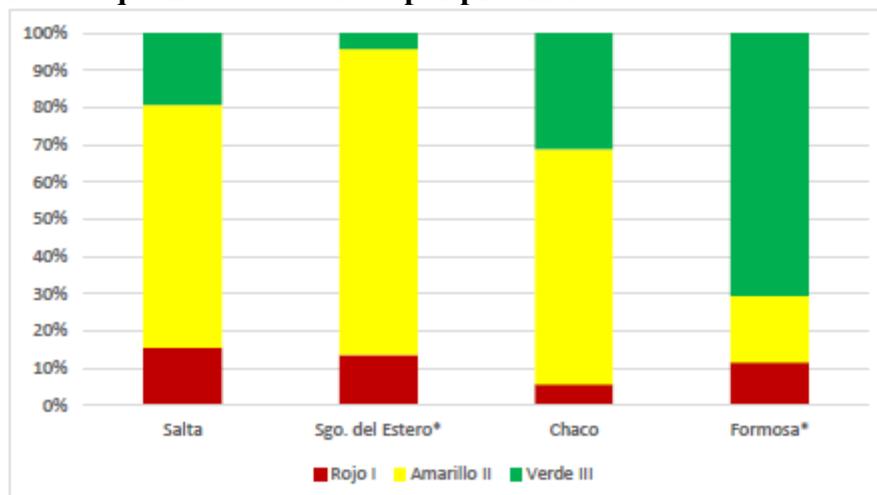
En este caso particular, la investigación y hallazgos sobre el caso de implementación de la Ley de Bosques en la provincia de Formosa nos lleva a restituir los clivajes Estado/sociedad y Nación/Provincia para comprender el proceso de formulación de la política en esta provincia. En Formosa un Estado (más) autónomo respecto de la sociedad civil negociará con las autoridades ambientales nacionales los estándares de protección ambiental en la provincia.

### **3. Ley de Bosques en la Región Chaqueña**

Las cuatro provincias con mayor superficie de bosque nativo de Argentina pertenecen a la región chaqueña. Salta es la provincia con mayor cantidad de bosques nativos declarados en los OTBN provinciales con 8.280.162 ha, Santiago del Estero la segunda con 7.644.449 ha, le sigue Chaco que identificó 4.920.000 ha y en cuarto lugar se encuentra Formosa con 4.387.269 ha. El caso de Formosa, que zonificó en verde la mayoría de su superficie boscosa, se destaca no solo en la región, sino también a nivel nacional. En el primer OTBN para Formosa esta categoría representa el 75% y en la actualización de 2018 el 70%. En promedio las cuatro provincias principales de la región chaqueña zonificaron el 12% de sus bosques nativos en rojo, el 61,5% en amarillo y el 26% en verde (ver Gráfico 1). A nivel nacional el

20% de las tierras forestales fueron zonificadas en la categoría III de bajo nivel de conservación, el 61% en la categoría intermedia y el 19% en alto valor de conservación.

**Gráfico 1: Proporción de cada categoría de conservación respecto a la superficie total de bosque nativo declarada por provincia.**



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

Un dato que surge del análisis de los OTBN (Griffiths N, et al., 2014) es la inconsistencia entre provincias colindantes, evidenciando la diferencia de aplicación de los criterios, o su ausencia. Si los criterios y presupuestos mínimos de conservación de los bosques nativos son comunes a todo el territorio nacional es esperable cierta coherencia en las zonificaciones para aquellos casos donde las zonas boscosas son compartidas por provincias limítrofes. Sin embargo, al yuxtaponer los mapas de los ordenamientos se observa que se han zonificado en diferentes categorías bosques ecosistémicamente similares, lo cual contradice el espíritu de la ley, por lo que es esperable encontrar factores sociales y políticos que expliquen estos resultados.

En esta sección desarrollaremos el proceso de formulación del OTBN en tres provincias de la región chaqueña para referenciar luego el caso formoseño. Procederemos metodológicamente con un enfoque longitudinal para estudiar los procesos de políticas públicas: nos serviremos de elementos clásicos del análisis del enfoque secuencial (Anderson, 1975), lo que nos permitirá aproximarnos al caso de manera procesual, describiendo y reconstruyendo los distintos momentos y etapas de la política; y también, del enfoque clásico de Oszlak y O'Donnell (1981) que pone atención al proceso social y el encuentro con las tomas de posición estatales donde los autores entienden las intervenciones estatales, por acción u omisión, como nudos de un proceso social. Este marco difiere de una evaluación de políticas al no ceñirse a un análisis de coherencia y deficiencia entre instrumentos, implementación y objetivos. Se evita poner el foco solo en las brechas de implementación (*implementation gaps*) para observar cómo y quienes construyen la política en sus distintas etapas.

Las tres provincias aprobaron sus respectivos OTBN entre fines de 2008 y mediados de 2010. Salta en diciembre de 2008 (Ley provincial N°7543), Santiago del Estero en marzo de 2009 (Ley provincial N° 6942), Chaco en septiembre de 2009 (Ley provincial N°6409). Según el análisis de Gautreau, Langbehn y Ruoso (2014), y en coincidencia con Figueroa

(2017), estas provincias, incluyendo Formosa, se encuentran en el grupo que menos protección y consistencias entre ellas otorgan los bosques nativos, en contraposición a las provincias patagónicas (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). El objetivo es comprender las razones por las cuales en una misma región ecosistémica los ordenamientos otorgan niveles de protección disímiles a los bosques nativos y, en consecuencia, a las comunidades que los habitan y dependen de ellos para su reproducción social. Nos apoyaremos en la literatura existente para dar cuenta de cómo el proceso participativo actualizó a la realidad de cada provincia la ley nacional, con sus actores y dinámicas. Estos procesos han sido analizados de manera explícita o implícita a través de un enfoque que privilegió la interacción entre coaliciones de actores. De esta manera el diseño final de sus OTBN se explica como el resultado de la interacción entre ellas.

### **3.1. Salta**

El proceso de ordenamiento de bosques de la provincia de Salta ha sido el más conflictivo de la región, objeto de sucesivas versiones, impugnaciones judiciales y una amplia discusión pública local y nacional. Las comunidades campesinas e indígenas de Salta fueron muy críticas del proceso participativo desarrollado entre marzo-noviembre de 2008 para la confección del OTBN en un esquema que obturó la deliberación pública para evitar conflictividades (Langbehn, 2016; Fernández Milmanda y Garay, 2019).

En estas instancias participativas intervinieron grandes y pequeños productores y pueblos originarios. Durante este proceso la interpretación del problema por los actores locales, incluso los más proteccionistas -sectores indígenas y campesinos- no estuvo puesta en la dimensión ecológico-ambiental que se discutió a escala nacional sino en las conflictividades territoriales asociadas a la deforestación (Langbehn, 2016; Seghezzo et al., 2012). De manera que la LNBN no fue simplemente “aplicada” verticalmente y la “complementación” que corresponde a las provincias implicó una reinterpretación del problema público. Siguiendo a Langbehn, los pequeños productores se movilaron en pos de poner un freno a la expulsión de población, la falta de recursos boscosos y el incremento de las consecuencias del desmonte, subyaciendo en esta postura una perspectiva afín a la idea de desarrollo local garantizada por el Estado. El sector indígena, aun compartiendo preocupaciones con los pequeños productores, reclamó un trato diferenciado que respete su alteridad cultural, antagonizando no solo con los grandes productores sino también con el Estado. Los grandes productores, por su lado, promovieron un discurso conservacionista acotado, referido a la biodiversidad, la creación de áreas protegidas y la protección de cuencas como zonas a proteger en espacios separados de la producción. En el debate legislativo para su aprobación sí se retomaron los términos narrativos de los que se opusieron a nivel nacional a la Ley de Bosques, asociando la expansión de la frontera agrícola al desarrollo. La legislatura provincial, por su parte, fue receptiva a las presiones de los grandes productores que lograron modificaciones favorables a sus intereses (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020). En el caso salteño se observa una heterogeneidad estatal a nivel local y nacional. En el proceso de formulación del OTBN fue decisiva la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2009 que moderó el resultado del ordenamiento haciendo lugar a un recurso de amparo presentado actores indígenas, criollos, confesionales y ambientales reclamando por autorizaciones ilegales de desmonte en 2007. En reacción al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el gobierno provincial encargó una consultoría que elaboró una nueva propuesta de ordenamiento de bosques. Esta propuesta fue aprobada por la legislatura y se incorporó la cartografía a la Ley N° 7.543 mediante el decreto 2.785 de junio de 2009 (Seghezzo et al. 2012). Este decreto reglamentó el OTBN donde se zonificó en amarillo las comunidades indígenas, lo que se conoció como el

“amarillo social”. El mapa otorgó “solo” un 19% a la categoría más baja de conservación, lo que generó el rechazo de los grandes productores (Schmidt, 2014). Mediante otro decreto (2.789/09) también se prohibieron los permisos de desmontes en tierras con conflictividades por la propiedad de la tierra (Gutiérrez, 2017). Estos dos decretos atemperaron la resistencia de los actores proteccionistas al OTBN formulado. Luego de esta reglamentación la provincia realizó y elevó un estudio de impacto ambiental requerido por el fallo de la Corte Suprema nacional. El mismo fue criticado por el sector proteccionista y también por funcionarios del ministerio provincial, tanto por su metodología como por el hecho de que había sido realizado luego de la aprobación del nuevo OTBN, incumpliendo el fallo. La Corte ordenó la realización de un nuevo informe, ante lo cual la provincia presentó uno similar que se consideró igualmente insatisfactorio (Seghezze et al., 2012).

Posteriormente, en 2010 se promulgó el decreto 2.211/10 (modificado por el Decreto N° 2.136/2011) con el “Procedimiento para el Análisis de Proyectos a Escala Predial” que reglamentó la posibilidad de recategorizaciones de predios de más de 10 y hasta 300 hectáreas. Esto permite arbitrariedades como la aprobación de permisos de desmonte en zonas prohibidas mediante trámite administrativo, lo que fue utilizado asiduamente a fines de 2011. Los decretos que habilitaban estas recategorizaciones fueron derogados en 2014 (Decreto N° 3749/14) luego de fuertes oposiciones de actores ambientalistas nacionales y locales, las autoridades nacionales de ambiente y expertos, aunque no dispuso nada acerca de aquellas ya realizadas y en trámite.

Respecto a el gobernador de la provincia, este osciló en sus posturas en distintos momentos según el contexto. En la instancia electoral y de cambio de gobierno promovió una regulación más proteccionista, luego actuó en pos de un OTBN productivista cediendo a las presiones de los sectores productivos. El OTBN resultante, con inconsistencias en las zonificaciones y su reglamentación, fue redefinido por el poder ejecutivo a instancias de fallos judiciales (Schmidt, 2014; Gutiérrez, 2017).

Se puede explicar el OTBN resultante como un *output* de un conflicto entre coaliciones de actores estatales y no estatales, una proteccionista y otra productivista. La primera, con actores más débiles contó en algunas instancias con apoyo de la Corte Suprema Nacional, y se conformó con organizaciones ambientalistas nacionales, de desarrollo local, académicos, la secretaría ambiental provincial –en un principio–, que acompañaron a las comunidades indígenas y criollas. La coalición productivista, por su parte, la conformaron actores con una alta capacidad de incidencia, entre los que contamos al titular del ejecutivo provincial, grandes productores agropecuarios, agencias estatales y legisladores afines (Figuroa y Gutiérrez, 2018).

### 3.2 Chaco

De las tres provincias chaqueñas seleccionadas, el caso de la provincia de Chaco es el menos estudiado, se caracteriza por tener antecedentes fuertes en materia de regulación de sus bosques nativos. Para esta provincia el sector maderero, una de las principales fuentes de empleo privado de la provincia, resultó clave presionando para zonificar menos bosques en verde, por temor a que se perdieran en el avance de actividades agropecuarias (Fernández Milmanda y Garay, 2019).

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

accionar de los actores indígenas y de la industria maderera, interesados en un aprovechamiento sustentable del bosque nativo.

La provincia cuenta con un antecedente fuerte, la Ley de Bosques provincial N°2.386 promulgada en el año 1979 durante la dictadura cívico-militar. Esta ley fue complementada a través de varios decretos y modificada por la Ley N°5.285 del año 2003. En diciembre de 2005 organizaciones campesinas e indígenas pusieron en cuestión esta normativa mediante un recurso de amparo planteando su inconstitucionalidad y la de su reglamentación. El objeto del amparo refirió a que no se consideraron los derechos indígenas por falta de participación y consulta por lo que no se contempló la problemática asociada a la tenencia de la tierra en la provincia. Como sostiene Barbetta (2018) no se trató de un litigio sobre la gestión del bosque sino por el control del territorio indígena. Las organizaciones lograron que la justicia provincial declare la inconstitucionalidad de la ley en diciembre de 2004 y en las dos apelaciones a instancias superiores del gobierno provincial en 2006 y 2008. En el año 2008 la provincia suspendió el otorgamiento de permisos de desmonte manteniendo los permisos de aprovechamiento forestal, silvopastoril y deslinde predial hasta tanto no se sancionara el OTBN (Cuadra, 2012; Barbetta, 2018).

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

La provincia sancionó su OTBN (Ley N°6.409) en septiembre de 2009 convirtiéndose en una de las primeras provincias en adecuarse a la normativa nacional. La ley habilitaba un desmonte de hasta un 20% predial y preservaba un mínimo de 30% de bosques bajo clausura, en áreas amarillas, proponiendo también algunas restricciones mayores a las zonificaciones verdes. Esto motivó la oposición de actores indígenas, a la cual se sumaron organizaciones ambientales nacionales como Greenpeace y Vida Silvestre, que objetaron los permisos de desmonte para la actividad silvopastoril. Frente a las impugnaciones que suscitaron las posibilidades de la actividad silvopastoril en zonificaciones que no estaban permitidas por la LNBN, el gobierno provincial conformó en 2012 una comisión integrada por asociaciones productivas, técnicos de INTA y organizaciones de la sociedad civil. Estas elaboraron una modificación al ordenamiento original que fue sancionado en la Ley N° 7.238 de 2013. De este grupo surgieron nuevos requisitos más restrictivos que habilitaban un desmonte para pasturas solo hasta 300 ha, la obligatoriedad de mantener un 50% de reserva y regulaciones para mantener una cantidad mínima (120 unidades) de árboles mayores a 10 cm de diámetro por hectárea. Este proceso de actualización de la ley provincial no respetó el requisito nacional de realizar un proceso participativo amplio tanto en las formulaciones como en las actualizaciones, reduciendo la misma a una consulta que solo relevaba saberes técnicos agroforestales y no las demandas de un conjunto más amplio de actores territoriales. La modificación mantiene las posibilidades de desmonte de hasta un 20% por ciento de la superficie predial para pasturas y permite las recategorizaciones mediante la figura de “Planes de Revisión de Categorías de Conservación a Nivel Predial” que dispone la Autoridad Local de Aplicación, también reduce las superficies en categoría amarilla. En enero de 2019 mediante el Decreto N° 298/2019 se derogó el mecanismo de

recategorizaciones y se suspendió el proceso de actualización hasta que no se evaluara el aporte de distintas ONG (FARN-FVSA, 2020).

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

### **3.3.Santiago del Estero**

El caso de Santiago del Estero muestra una oposición de intereses entre grandes productores y la emergencia de una coalición proteccionista en la cual es particularmente fuerte el movimiento campesino. Esto resultó en un OTBN que, al menos en sus zonificaciones de bosques nativos, es marcadamente más proteccionista que el de las otras tres provincias analizadas, alcanzando un 87% de bosques nativos en las categorías amarilla y roja. Los actores que promovieron un ordenamiento más permisivo fueron fundamentalmente los empresarios agropecuarios, sus organismos intermedios y profesionales agrónomos, a través del Colegio de Ingenieros Agrónomos. Por el lado de un ordenamiento más restrictivo contamos a las organizaciones campesinas, sus aliados y el sector profesional forestal a través del Colegio de Ingenieros Forestales, por lo que en esta provincia se evidenció una fuerte presencia del discurso forestal de manejo sostenible junto con el territorial campesino (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020). La provincia cuenta con antecedentes importantes de regulación previos a la LNBN.

Este caso de formulación del OTBN está condicionado por una historia previa de alta conflictividad, que se encauzó en una ley provincial producto de la intervención federal. Esta sirve de base para el OTBN, por ello el proceso participativo para adecuar la LNBN fue más acotado, pero goza de legitimidad (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020). Actualmente, la provincia de Santiago del Estero tiene dos leyes superpuestas que regulan el uso de la tierra, la Ley Provincial de Conservación y Uso Múltiple de áreas Forestales de Santiago del Estero N° 6.841/06 y la Ley N° 6.942 con OTBN requerido por la LNBN. Esta doble regulación presenta confusiones acerca de la legalidad y las actividades habilitadas. En esta situación de coexistencia y superposición de leyes los interesados elijen según su conveniencia como presentar los pedidos de cambio de uso del suelo.

El resultado de las zonificaciones es bastante proteccionista a simple vista, pero las excepciones a la LNBN rebajan el piso de protección. Se evidencia una mayor participación del sector campesino en el diseño del OTBN y su aplicación respecto a las otras provincias. Desde la sanción del OTBN la Dirección de Bosques de la provincia ha quedado a cargo de

funcionarios afines a los movimientos campesinos, se han dado mayores lugares que en otras provincias a la participación de campesinos e indígenas para la política de bosques y se ha privilegiado la financiación de planes de manejo de pequeños productores y agrupados (comunidades) luego de la resolución del COFEMA de 2014 que habilitó esta modalidad. La influencia de los grandes productores agropecuarios, en gran parte externos a la provincia, ha sido contrarrestada por la fuerza de la organización campesina, con el apoyo de los profesionales forestales. Sin embargo, la debilidad, como en el resto de las provincias, se encuentra en su ejecución y las excepciones que han logrado los actores productivistas (Fernández Milmanda y Garay, 2020).

### **3.4 Territorio en disputa: actores y ordenamientos**

Los procesos de formulación de los OTBN chaqueños no se limitaron a aplicar los criterios de la LNBN, sino que reactualizaron conflictividades previas (Schmidt, 2015; Schmidt y Langbehn, 2016). Langbehn (2016) lo nombra como una discontinuidad discursiva entre las arenas provinciales y nacionales. Como vimos y en consonancia con lo que propone Gutiérrez (2017) en su análisis de los casos de Tierra del Fuego, Córdoba y Salta, la discusión pública y el diseño de los OTBN, con sus particularidades, se estructuró, también en Chaco y Santiago del Estero en torno a dos coaliciones de actores estatales y no estatales, la *productivista* y la *proteccionista*, que disputaron el resultado de los ordenamientos.

En la próxima sección analizaremos el caso de Formosa como un caso provincial de diseño de OTBN que escapa al enfoque que lo explica como un producto de coaliciones transversales y multinivel —conformadas por actores sociales y estatales— confrontadas. En Formosa el ordenamiento se explica mejor en el marco de un proceso estatal *top-down* de política pública más que desde un enfoque que observa la incidencia de los actores. De esta manera, no llegaron a conformarse coaliciones confrontadas respecto del ordenamiento. En este caso consideramos más adecuado poner el foco en el modo de gobierno del Estado provincial sobre su territorio y la relación con el gobierno nacional. En Formosa el actor estatal no se sitúa como árbitro ni como parte de una de las coaliciones, sino que asume en su agenda de gobierno los intereses productivos de la provincia. De esta manera no actuó moderando la posibilidad de un conflicto social, ni como parte de una coalición más amplia, sino que defendió su autonomía decisoria para implementar un ordenamiento territorial de desarrollo productivo al que subsumió la política ambiental de bosques nativos.

## **4. El caso de Formosa**

El objetivo de esta sección es reconstruir para comprender cómo se llegó a un OTBN que zonifica casi el 75% de los bosques nativos en la categoría más baja de la LNBN, lo cual, a simple vista, es la característica más llamativa del caso formoseño. Para ello abordaremos el proceso de adecuación de Formosa a la LNBN a través de la formulación de su OTBN, lo que ocurrió en el marco de un proceso de ordenamiento territorial del gobierno provincial donde, como veremos, prevaleció una política productiva de desarrollo sobre la ambiental.

Este ordenamiento provincial se plasmó en la Ley Provincial N° 1.552 “Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For)”<sup>3</sup> que excede en sus objetivos la adecuación a la LNBN consistiendo en un ordenamiento de todos los ambientes rurales del territorio provincial y no solo de sus bosques nativos. El POT-For incorpora a su cuerpo normativo la zonificación de los bosques nativos requerida por la LNBN por lo que

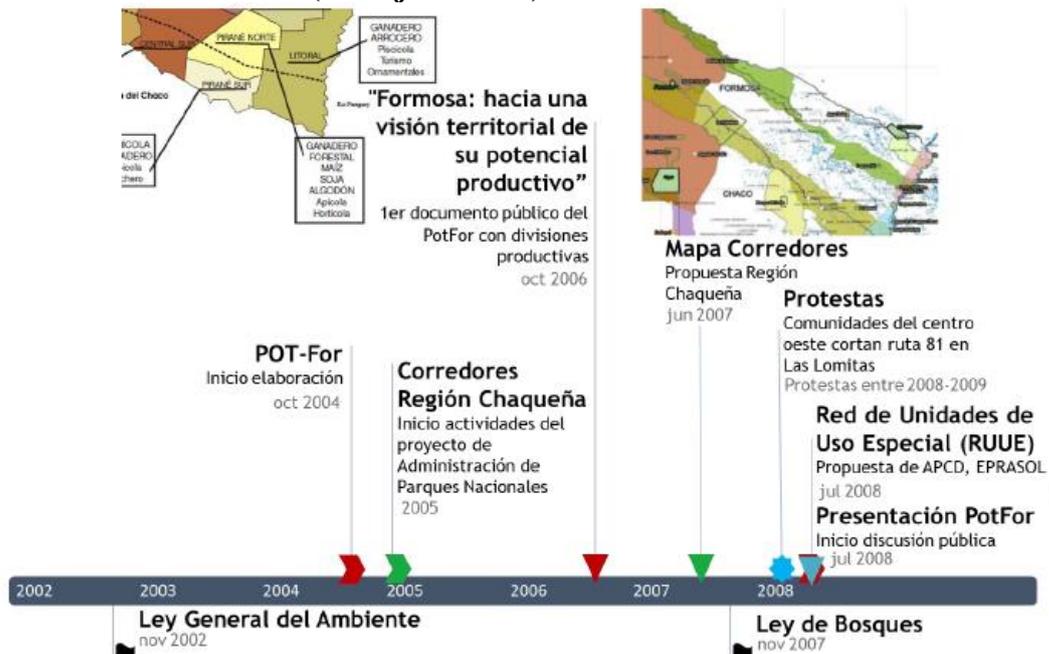
---

<sup>3</sup> Sancionado en junio de 2010.

para analizar la formulación del OTBN debemos comprender el proceso (superpuesto) de formulación de la ley provincial dentro del cual se inserta. En este sentido, como veremos, para el POT-For la zonificación de los bosques nativos con las categorías de la LNBN es un criterio de clasificación territorial articulado y subsumido a otros propios del programa provincial. Para ello reconstruiremos este proceso en sentido amplio, lo que contextualizará la adecuación a la Ley de Bosques en el marco de la formulación de la política de ordenamiento provincial. Esta reconstrucción constará de una narración cronológica de las instancias significativas del proceso, las cuales se ven plasmadas en una línea de tiempo en los Gráficos 2 y 3.

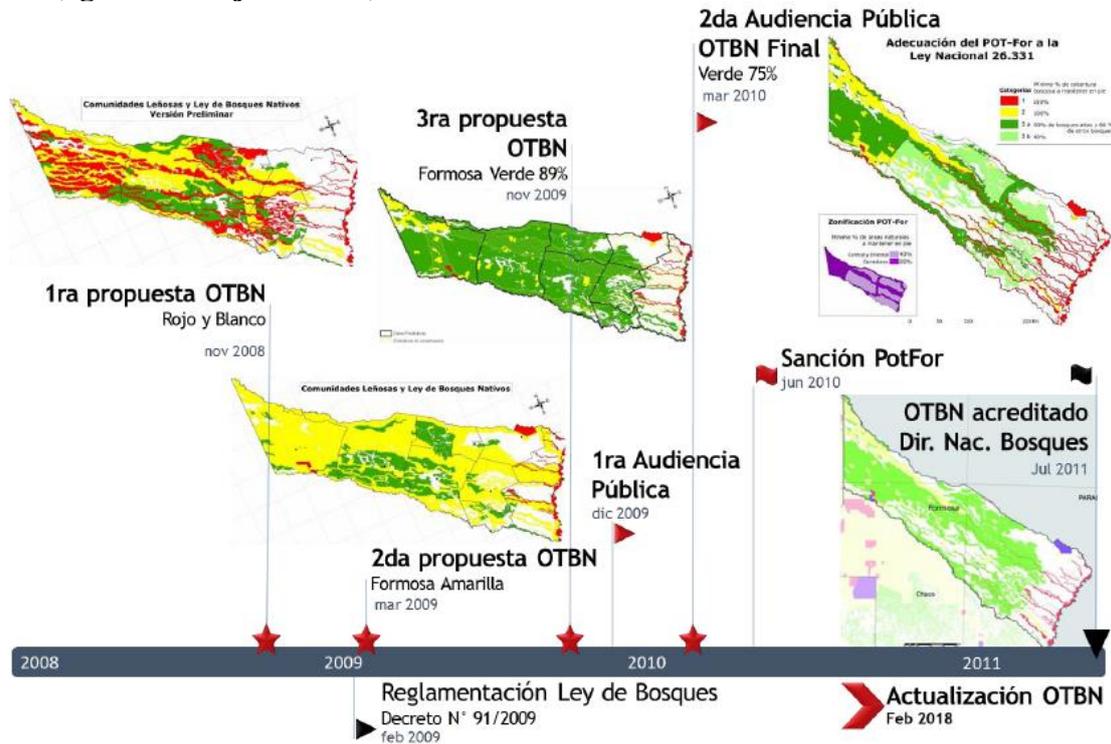
Primero presentaremos el proyecto de corredores chaqueños de Parques Nacionales, como un proceso específico acotado entre 2005 y 2007. En segundo lugar, narraremos el inicio del diseño del POT-For en 2004 y sus características principales. Luego recorreremos distintos momentos posteriores a la sanción de la LNBN en 2007, que es cuando el gobierno provincial hizo pública su propuesta de ordenamiento provincial y tiene lugar la elaboración del OTBN, requerido por la LNBN, en simultáneo con la formulación del POT-For. Una vez que el gobierno local hizo público el proyecto del POT-For, con su propuesta de OTBN, se registraron distintos momentos de participación social, propositivos y también confrontativos, especialmente por parte de actores del sector indígena del centro oeste provincial, de lo cual daremos cuenta en nuestra reconstrucción. Presentaremos a posteriori tres propuestas sucesivas del mapa de zonificaciones para el OTBN elaboradas por gobierno provincial y su incidencia en el diseño del POT-For, lo que nos resultará fundamental para comprender los criterios utilizados para la zonificación de los bosques y sus cambios. Luego daremos cuenta de las Audiencias Públicas de fines de 2009 y comienzos de 2010 donde el gobierno recibió las demandas de actores locales respecto al POT-For en general, y el OTBN en particular. Por último, en nuestra cronología, abordaremos la instancia de debate legislativo y sanción del POT-For en 2010, y la acreditación del OTBN por la Dirección Nacional de Bosques en 2011. Esta narración que recorrerá las distintas etapas significativas del proceso nos permitirá, finalmente, comprender el diseño del OTBN local.

**Gráfico 2: Documentos, proyectos y movilizaciones previos a la formulación del OTBN de Formosa (2002-julio 2008)**



Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 3: Proceso de formulación y acreditación del OTBN de Formosa (agosto 2008-julio 2011)**



Fuente: Elaboración propia

La provincia de Formosa tiene indicadores sociales que se encuentran entre los más desfavorables del país.<sup>4</sup> Las diferencias de desarrollo entre el este y el oeste formoseño son notorias, al este se encuentran las actividades más pujantes, principalmente agropecuarias, y también producciones familiares algodonerías, de importancia histórica y cultural. Al oeste el desarrollo económico es menor, cuenta con explotaciones hidrocarburíferas, y también es el territorio con mayor presencia de comunidades indígenas de la provincia.

En este contexto social y económico provincial, y en el marco del proceso de avance de la frontera agropecuaria en la región chaqueña, en octubre de 2004 el gobierno de la provincia de Formosa inició la elaboración de su Programa de Ordenamiento Territorial. Como dijimos, el POT-For resultará fundamental para nuestro caso de estudio, porque es dentro de este Programa, una vez sancionada la LNBN, que se incorpora a su cuerpo normativo el OTBN y las zonificaciones de corredores. Hernández Soriano (2013) señala en su tesis que un antecedente relevante del ordenamiento provincial es el Proyecto de Corredores del Gran Chaco. El mismo influenciará con algunos de sus principios y conceptos de segmentación geográfica el resultado final. El diseño final del POT-For incorporará como un instrumento de política, a considerar para la implementación del OTBN, la zonificación territorial de corredores de conservación. Estos corredores fueron elaborados entre 2005 y 2007 —presentados en 2008— en colaboración entre la Administración de Parques Nacionales y el gobierno provincial. El objetivo fue promover una estrategia común de gobernabilidad ambiental entre las distintas provincias y organismos públicos involucrados en la gestión del área. Se buscó generar instancias de coordinación de manera que oriente futuros ordenamientos territoriales sostenibles para los recursos naturales. El Proyecto de Corredores identificó las prioridades en la provincia de Formosa con la inclusión del Bañado La Estrella, Riachos del Este, Bermejo, del Bajo Paraguay y Paraná-Paraguay, y otras áreas entre las prioritarias de conservación. Los corredores en territorio formoseño serán incorporados, con algunas modificaciones, en el POT-For, otorgando mayores niveles de protección a los ambientes naturales ubicados dentro de ellos.

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

---

<sup>4</sup> “[...]según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, es una provincia con poco más de 530.000 habitantes y una densidad de 7,4 hab/km<sup>2</sup>. Su población está desigualmente distribuida descendiendo de Este a Oeste, desde el Río Paraguay hacia los departamentos limítrofes con la provincia de Salta. [...] Es en el mismo gradiente (Este-Oeste) en el que se agudizan los indicadores sociales, ubicándose en el Oeste las situaciones más críticas. En su conjunto, Formosa registró un analfabetismo del 4.1% y un hacinamiento muy alto: el 44,5% viven en hogares de dos o más personas por cuarto. El empleo público es muy elevado: el Estado es el mayor empleador de la provincia. Según datos del PET 2011 la estructura productiva provincial tiene un predominio del sector terciario (57% del PBG por la fuerte presencia del empleo público), seguido por el sector primario (28% del PBG) y una escasa presencia del sector secundario (14%) vinculado a la actividad forestal.” (Schweitzer y Petrocelli, 2014: 97)

que tendrá el mismo, donde serán los criterios productivos los que prevalecerán en la planificación territorial.

En febrero de 2008 el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación publicó el *Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario*. Este Plan es una política de ordenamiento territorial nacional elaborada en colaboración con las provincias. Para el mismo la provincia de Formosa elaboró un informe prospectivo con el diseño de su *Modelo Deseado del Territorio*. En este modelo deseado se confeccionó un escenario territorial para planificar inversiones de infraestructura teniendo en cuenta las potencialidades productivas, lo que será luego incorporado el POT-For, con el objetivo de proyectar su desarrollo. De esta caracterización productiva de la provincia surge la división en tres grandes áreas fisiográficas: Este, Centro y Oeste delimitadas por razones climáticas, hidrográficas, y de infraestructura. Se desprende de esta caracterización, y de las entrevistas realizadas, la importancia de la región Centro (departamento Patiño especialmente) por su potencialidad de desarrollo productivo especialmente en actividades agrícolas y ganaderas, y para el Oeste, en el chaco seco, para la actividad maderera y la ganadería extensiva de monte. Esto ocurrió en el contexto del boom de la producción de granos a nivel nacional donde el desplazamiento de la ganadería pampeana posicionó a Formosa como un territorio receptor de la actividad ganadera, con disponibilidad de tierras a valores económicos ventajosos.

En julio de 2008, luego de la sanción de la Ley de Bosques y previo a su reglamentación, el gobierno tomó la decisión de avanzar en la sanción de un programa de ordenamiento provincial para todos sus ambientes rurales que incorpore la zonificación de bosques requerida por la LNBN. El gobierno hizo público para la sociedad formoseña la propuesta que se venía elaborando del POT-For y decidió incorporar a este proceso el diseño del OTBN. El gobierno formoseño había encargado la elaboración del POT-For a un equipo consultor, conformado por expertos en la materia, y su elaboración se instrumentó políticamente a través del Ministerio de la Producción y Ambiente. Es de destacar que los expertos carecieron de autonomía política respecto al resultado del diseño del OTBN, su participación fue la de “ventrilocuizar”, es decir, en lo sustantivo reproducir la voz de otro actor: el gobierno provincial y “modularla” técnicamente. Los lineamientos del ordenamiento en Formosa no fueron definidos por los expertos convocados sino por la autoridad política, quienes acudieron a ellos para diseñar una solución técnica que adecue lo requerido por la Ley 26.331 a la voluntad política que guiaba el Pot-For, basado en el *Plan Formosa 2015*, que tenía como objetivo desarrollar productivamente la provincia. En Formosa el Estado provincial apeló a un saber experto subordinado políticamente a su posición para construir, legitimar y excluir otras posiciones.<sup>5</sup>

En este momento se registraron una serie de críticas y propuestas por parte de actores del sector indígena de Formosa, especialmente del centro oeste provincial donde habita la mayoría de la población originaria, a través de sus organizaciones intermedias y actores aliados. Las comunidades indígenas que habitan el centro y oeste de la provincia, con sus organizaciones y aliados fueron las más activas en el proceso de discusión del ordenamiento. Estos actores presentaron las mayores resistencias desde la sociedad civil formoseña a la

---

<sup>5</sup> Este rol que jugaron los expertos respecto al diseño del OTBN difiere de lo que la literatura comprende como atributos necesarios de los actores: entendiendo por actor a aquel sujeto “con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 34). Para una interpretación alternativa al rol de los expertos en el proceso formoseño, donde se les otorga un papel proactivo como actores, se sugiere la lectura del trabajo *La acción de los expertos en contexto: La aplicación de la política de protección de bosques nativos en cuatro provincias argentinas* de Figueroa y Gutiérrez (2022).

política provincial de ordenamiento plasmada en el POT-For. En el este de la provincia no se encontraron actores con capacidad de sostener públicamente una posición de intereses distintos a los del gobierno. A mediados de 2008, en el marco de la discusión pública del POT-For, las organizaciones locales APCD<sup>6</sup> y el Equipo para la Promoción y el Acompañamiento Solidario (EPRASOL) presentaron una propuesta con consideraciones ambientales y sociales para el centro oeste de la provincia. En el documento propusieron la creación de la *Red de Unidades de Uso Especial (RUUE)* de vinculación de los territorios de asentamiento y uso indígena con los corredores biológicos naturales (el Bermejo y el Pilcomayo). En relación con la *RUUE* solicitaron que sea excluida de las zonificaciones verdes y queden zonificados en amarillo o rojo. También solicitaron para aquellas comunidades que no estén en el corredor la necesidad de una superficie de amortiguamiento de 5 Km en categoría amarilla del OTBN. De manera que la propuesta para la formulación del OTBN consistía en que el territorio de ocupación de las comunidades se zonifique en rojo y/o amarillo, el territorio de uso en amarillo y que estén vinculados con los corredores de preservación biológicos. Para realizar la propuesta estas organizaciones trabajaron activamente con las comunidades, mapeando sus territorios de ocupación y de uso y dando cuenta de las zonas de mayor conflictividad territorial en la provincia por distintos proyectos productivos. Por lo tanto, el documento propuso una visión que no solo contempló el estado de conservación de los bosques, la capacidad de carga o la superficie cultivable sino también las necesidades de las familias indígenas más allá de su asentamiento.

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

En este punto del recorrido pasaremos a describir una serie de propuestas sucesivas del gobierno provincial del mapa de zonificación para el OTBN, las cuales fueron elaboradas considerando las restricciones propias de la LNBN, la negociación con la Autoridad Nacional de Aplicación (la Dirección Nacional de Bosques) y en interacción con el resto del cuerpo normativo del POT-For, que se formuló en simultáneo.

#### **4.1 Rojo y blanco: primera propuesta de OTBN**

En noviembre de 2008 el gobierno confeccionó su primera propuesta de mapeo del OTBN (ver en Gráfico 3), que denominó *preliminar*. Esta propuesta se conoció en marzo de 2009, con la presentación del *Informe Final* del POT-For, donde se da cuenta de sus características y de por qué fue desestimada.

La primera propuesta preliminar se destaca por tres características, en primer lugar, una gran cantidad de áreas blancas, las cuales abarcan bosques sin declarar en ninguna de las categorías de la LNBN, especialmente al este de la provincia. En segundo lugar, que la zonificación en tres categorías de los bosques nativos declarados corresponde a los criterios de sostenibilidad ambiental de la LNBN, por lo que su ordenamiento respeta el valor de

---

<sup>6</sup> La Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo (APCD) es una organización de la sociedad civil que tiene asiento en la ciudad de Las Lomitas (Departamento Patiño) e inició sus actividades en 1986 a través de la cual se articuló gran parte de las demandas indígenas al POT-For. Esta organización trabaja en promoción social con las comunidades indígenas de la provincia, principalmente del pueblo Wichí. Su área de influencia es el centro oeste de la provincia, con mayor presencia en los departamentos Patiño y Bermejo (y articulaciones en Matacos y Ramón Lista al oeste). Esta organización fue una de las principales voces críticas al proyecto del gobierno provincial, liderando y modulando en las distintas etapas de discusión del ordenamiento intereses de las comunidades indígenas, y también campesinas, del oeste formoseño.

conservación de los bosques y el resultado es una zonificación equilibrada para los bosques declarados. En tercer lugar, la propuesta incluye dos criterios para habilitar excepciones a las zonificaciones establecidas: el canje de permisos prediales para el cambio de uso de suelo y, permisos especiales para los proyectos considerados estratégicos para el desarrollo provincial. Estos mecanismos se mantuvieron hasta el ordenamiento actual vigente.

Respecto a las áreas boscosas sin declarar, el mapa las zonifica dentro de una categoría blanca, a la que denomina “Zonas Productivas”. Esta ausencia significa una oportunidad a la expansión ganadera en los pastizales y arrocera en cercanía con los riachos, principalmente en el este de la provincia. Esto se mantuvo hasta la versión final del OTBN y fue objeto de controversia con la Dirección de Bosques de Nación que dio cuenta de ello en sus informes de implementación. La Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF), de la Dirección Nacional de Bosques, considera que “existen zonas que no fueron contempladas por la jurisdicción provincial en su OTBN mientras que la UMSEF las reconoce como bosque nativo” (UMSEF, 2016: 15). Por su parte, el gobierno provincial sostiene que en los ambientes naturales que figuran en blanco como zonas productivas no hay superficies boscosas y predominan los ambientes sabánicos (mayoría al este), arbustales (mayoría al centro) y peladares (oeste). Sin embargo, la totalidad de dirigentes sociales, organizaciones ambientalistas provinciales, regionales, la Dirección Nacional de Bosques y los técnicos que han sido entrevistados para esta investigación, consideran que en su gran mayoría son bosques nativos no declarados.

En esta versión también se había interpretado que en las áreas rojas se podía hacer una explotación forestal sustentable certificada por normas internacionales (FSC o similares), lo que resultará en el motivo principal para el cambio de propuesta de OTBN con la reglamentación de la LNBN. Cuando el gobierno nacional reglamentó la LNBN en febrero de 2009 quedó claro que no se permitía este modo de aprovechamiento productivo para la categoría roja, y solo se contemplaba aquellas actividades propias de los Planes de Conservación. Con esta restricción el gobierno provincial tomó la decisión, de manera negociada con la Dirección de Bosques nacional, de pasar amplias zonificaciones de áreas boscosas de la categoría roja a la categoría intermedia, como se verá en la siguiente propuesta.

#### **4.2 Amarillo (y blanco): segunda propuesta de OTBN.**

En marzo de 2009 el gobierno provincial hizo público su *Informe Final* de elaboración del POT-For con una segunda propuesta de OTBN, la primera oficial, donde predomina el amarillo (ver Gráfico 3) y mantiene áreas blancas con bosque sin declarar. El informe explicita los criterios que orientan el diseño del POT-For, donde predominan los productivos, sin aclarar el grado de vinculación con los criterios de sostenibilidad ambiental de la LNBN. El documento asimismo dio a conocer un apartado que releva la problemática indígena y campesina en la provincia —lo que no fue considerado como insumo— y también incorpora los Corredores de Conservación de Parques Nacionales como instrumento de zonificación provincial.

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

“perforaciones” prediales<sup>7</sup> lo cual será el principal obstáculo para su acreditación, al no estar autorizadas por la ley ni por la autoridad de aplicación nacional.

Respecto a la Zonificación, se conformó con la combinación de tres mapeos, el primero con los Corredores de Conservación, el segundo que distingue seis grupos fisonómicos según las características estructurales de la vegetación y un tercero que incorpora las Zonas Productivas con la ubicación de proyectos de cambios de uso del suelo pendientes por la moratoria que regía a nivel nacional en ese momento y las áreas transformadas. Este mapeo de los pedidos de cambio de uso de suelo permitió al gobierno espacializar geográficamente la presión productiva en el territorio provincial, donde la expansión de la frontera agropecuaria tenía mayor potencial. El documento explicita que la identificación de los pedidos de cambio de uso de suelo modificó la aplicación de otros criterios del POT-For. La consideración de la presión por el cambio de uso de suelo rebajó la protección de áreas boscosas que, por sus características, pertenecían a una categoría fisonómica más restrictiva en relación con la transformación permitida.

En esta etapa del diseño del POT-For, dentro del cual se presentó la propuesta “amarilla” del OTBN, también se publicó un informe con un relevamiento oficial de la cuestión campesina e indígena de la provincia. Este documento postuló la pertinencia de institucionalizar mayores instancias de participación y monitoreo social para las comunidades indígenas. El reclamo indígena relevado se apoyó no solo en reconocer los territorios de ocupación sino también los de uso, que ocurre a través de la recolección de materias primas para artesanías, plantas para tratamientos terapéuticos, para marisquear (actividades de caza y pesca) y otros. Por este motivo el documento solicitó que el ordenamiento incluya estas áreas de uso a través de zonas de amortiguación rodeando las comunidades. El relevamiento y las conclusiones fueron incluidas en el informe final que da forma al POT-For, pero sus recomendaciones no estuvieron consideradas para el diseño de las zonificaciones del ordenamiento provincial y de su implementación. Es decir, las comunidades indígenas y campesinas no fueron consideradas interlocutoras a los fines de la elaboración conjunta del POT-For, a pesar de contar con un relevamiento de sus demandas.

Esta segunda propuesta del gobierno de Formosa tampoco prosperó. En el cuerpo normativo de la LNBN no hay autorización explícita para porcentajes de transformación en la categoría amarilla —las perforaciones—, por lo que la propuesta fue objetada por las autoridades de la Dirección Nacional de Bosques, lo que explica su reelaboración a la tercera propuesta de OTBN, que veremos a continuación.

#### **4.3 Verde (y blanco): tercera propuesta de OTBN**

En noviembre de 2009 se presentó la tercera propuesta de OTBN con cambios significativos respecto a la anterior, pasando del amarillo como categoría predominante al verde (ver en Gráfico 3). Como se ha visto, la anterior propuesta permitía que en las zonificaciones amarillas del OTBN se pudieran realizar perforaciones prediales. Ante la negativa de la Dirección Nacional de Bosques de acreditar un OTBN que habilite este mecanismo y, al no encontrarse en la normativa de la LNBN una autorización para ello, el gobierno provincial, a instancias del equipo consultor, elaboró este mapa de OTBN “verde”. El mismo se presentó previo a la Audiencia Pública convocada para diciembre de 2009 y encarna el espíritu del OTBN definitivo, ya que en esta instancia la provincia zonificó el 89% de los bosques nativos provinciales en la categoría más baja de la LNBN. De esta forma Formosa le dio forma a un “camino propio” en su adecuación a la política nacional de

---

<sup>7</sup> Con este mecanismo de implementación establecido en el POT-For en el Oeste podía desmontarse del 10 al 20% de la superficie predial, según las características fisonómicas, lo que posibilitaba la deforestación para el cultivo de pasturas y especies forrajeras y la ejecución de sistemas silvopastoriles tradicionales.

protección de bosques nativos, y se alejó sustantivamente de los criterios nacionales. El mapa mantiene la omisión respecto a las áreas boscosas sin declarar (en las zonas blancas), el rojo quedó limitado a las zonas críticas (reservas y zonas ribereñas), el amarillo para el territorio de las comunidades indígenas —solo las reconocidas oficialmente y no para lo solicitado por el sector indígena— y el color verde es el predominante para zonificar los bosques nativos declarados.

Como se vio en la propuesta anterior, el POT-For articulaba dos criterios de clasificación del territorio formoseño, la Zonificación provincial con las categorías propias de la LNBN. En esta tercera propuesta cambian los criterios de clasificación para la implementación del POT-For al separar el criterio fisonómico de la Zonificación provincial. De esta manera los tres criterios de clasificación territorial que se articulan en el POT-For son: 1) Zonas de Ordenamiento Territorial, criterio geográfico que incorpora los Corredores de Conservación, 2) Grupos Fisonómicos, criterio en base a las características estructurales de la vegetación<sup>8</sup> y 3) Categorías de conservación de la LNBN, (I) rojo, (II) amarillo y (III) verde. Por un lado, se propone tres Zonas de Ordenamiento Territorial: “Corredores”, “Occidental” y “Central y Oriental”. Estas zonas determinan los porcentajes máximos de cambio de uso de suelo admisibles en la escala predial.<sup>9</sup> De esta manera, en la implementación del POT-For el verde goza de más protección que lo requerido por la LNBN. Sin embargo, a los efectos de la LNBN y del monitoreo que el gobierno nacional hace sobre la implementación provincial, no se consideran las restricciones provinciales. Con esta propuesta de OTBN, y de su articulación en el POT-For, se llegó a la instancia de las audiencias públicas.

#### **4.4 Audiencias públicas y sanción del POT-FOR (con el OTBN)**

El gobierno provincial convocó a la primera Audiencia Pública para el 21 de diciembre de 2009 para dar cumplimiento al proceso participativo requerido por la LNBN y puso a consideración el POT-For con el OTBN propuesto. En esta primera audiencia se registraron reparos desde el sector indígena y actores aliados, principalmente referidos al proceso de diseño de la propuesta oficial, ya que consideraron que no los tomaron como interlocutores válidos para disponer sobre su territorio. Estos actores hicieron hincapié en que para la confección del OTBN no se consideró el criterio de la LNBN referido al valor y uso que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas.

La forma en que el gobierno convocó a la primera Audiencia Pública de diciembre de 2009 generó reclamos desde organizaciones locales, regionales y nacionales referidas a la falta de tiempo para estudiar la propuesta<sup>10</sup>, por lo que el gobierno convocó a una segunda Audiencia para el 29 de marzo de 2010.

En el periodo entre la primera y la segunda Audiencia el gobierno provincial realizó cambios más proteccionistas respecto a las zonificaciones del OTBN y los criterios de clasificación territorial del POT-For. Con estos cambios, el peso relativo de las tres categorías propias del OTBN fue modificado: las áreas zonificadas en la categoría I (roja) pasaron de representar un 4% de los bosques nativos a un 8,68%, las zonificaciones amarillas pasaron de 6,6% a 16,53% y el verde pasó de 89% a 74,79%. La modificación de los criterios

---

<sup>8</sup> El criterio de clasificación por fisonomía se reduce ahora de seis a tres Grupos Fisonómicos: Bosque Alto, Otros Bosques y Otros Ambientes, que tienen valores máximos de transformación distintos en cada una de las tres Zonas de Ordenamiento.

<sup>9</sup> En las Zonas “Occidental” y “Corredores” el máximo de transformación permitido es del 20% y en la Zona “Central y Oriental” se permite hasta un 60% de cambio de uso de suelo a nivel predial.

<sup>10</sup> La Ley de Política Ecológica y Ambiental de la Provincia (N° 1.060) del año 1993 legisla sobre los procesos de participación ciudadana. En su Art. 133 dispone que la difusión debe realizarse con un mínimo de 30 días de anticipación y poniendo a disposición de los involucrados, en igual plazo, la información necesaria, lo que fue reclamado.

de clasificación del POT-For mejoró la protección para los territorios indígenas sin alterar el espíritu del ordenamiento, que principalmente busca desarrollar productivamente la zona Centro de la provincia. Este fue el cambio más significativo para las comunidades indígenas de la provincia, las cuales lograron influir parcialmente en la normativa de aplicación provincial del POT-For, pero no en las zonificaciones de las categorías de la LNBN. En el OTBN se categorizó en amarillo el territorio de ocupación de las comunidades reconocidas oficialmente y no lo reclamado respecto a sus territorios de uso, otorgándoles un área periférica de 500m de amortiguamiento en amarillo, una distancia muy inferior a lo reclamado desde las comunidades que pedían 5km de distancia buffer. Por otro lado, respecto a los criterios de clasificación territorial propios del POT-For se unificaron las Zonas de Ordenamiento Territorial “Occidental” y “Corredores” asimilando el oeste formoseño a las restricciones de la zona de Corredores de Conservación. De esta manera estas Zonas de Ordenamiento pasaron a ser dos: “Corredores” (que incluye el oeste formoseño) y “Central y Oriental” (centro y este provincial). Con estos cambios la mayoría de los territorios de uso indígena quedó en categoría verde, que según la LNBN es pasible de deforestación en su totalidad, pero dentro de la Zona de Corredores del POT-For, que escapa a la fiscalización nacional de la LNBN. Estas modificaciones fueron criticadas por diversas organizaciones sociales y ambientales locales y nacionales por resultar insuficientes para cumplir los objetivos de la Ley de Bosques.

Para la Audiencia del 29 de marzo de 2010 se recibieron casi 20 presentaciones. En la segunda Audiencia se contó con mayor difusión pública y una concurrencia numerosa, hubo representantes de organizaciones de productores, indígenas, organizaciones ambientales y técnicos forestales. También presentaron su posición sectores empresarios vinculadas al sector forestal y actores políticos.

Las organizaciones indígenas y campesinas nucleadas en torno a APCD, entre las cuales se cuenta EPRASOL, el Movimiento Campesino de Formosa (Mo.CA.For.), otras de posiciones cercanas como la asociación PUMHA y 19 organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los pequeños productores y comunidades indígenas de la provincia que se organizaron en la multisectorial *Instituciones y Organizaciones de la Sociedad Civil de Formosa* insistieron en sus reclamos oponiéndose frontalmente a la iniciativa. El sector campesino tuvo en general una participación débil en el proceso del ordenamiento y articuló un discurso con posiciones cercanas a las presentadas por las organizaciones indígenas del oeste. Estos actores construyeron un discurso que articuló claramente la contradicción entre el objetivo y los criterios de la LNBN con la orientación del POT-For que, incorporando las metas presentadas en el Plan “Formosa 2015”, promueve una expansión productiva.

El proyecto de POT-For puesto a consideración fue objeto también de controversias respecto a cuestiones técnicas sobre su implementación, al no ser claro en la definición de los grupos fisonómicos que discrimina los Bosques Altos de los Bosques Bajos. Como se ha visto, la clasificación por fisonomía es uno de los criterios de clasificación del POT-For que prevalece sobre las tres categorías de la LNBN. De esta clasificación fisonómica depende parte de los permisos que otorga la ley provincial al requerir que los planes de manejo den cuenta de la fisonomía y habilitar distintos porcentajes de transformación: mayores para bosques bajos y menores para los altos. Este vacío legal fue reclamado por distintos actores empresarios, profesionales, académicos y sociales en la audiencia de marzo de 2010, solicitando reglas claras para la explotación forestal. Esta vacancia del proyecto resultará clave en su implementación donde la ambigüedad de la letra escrita permite diferentes interpretaciones.

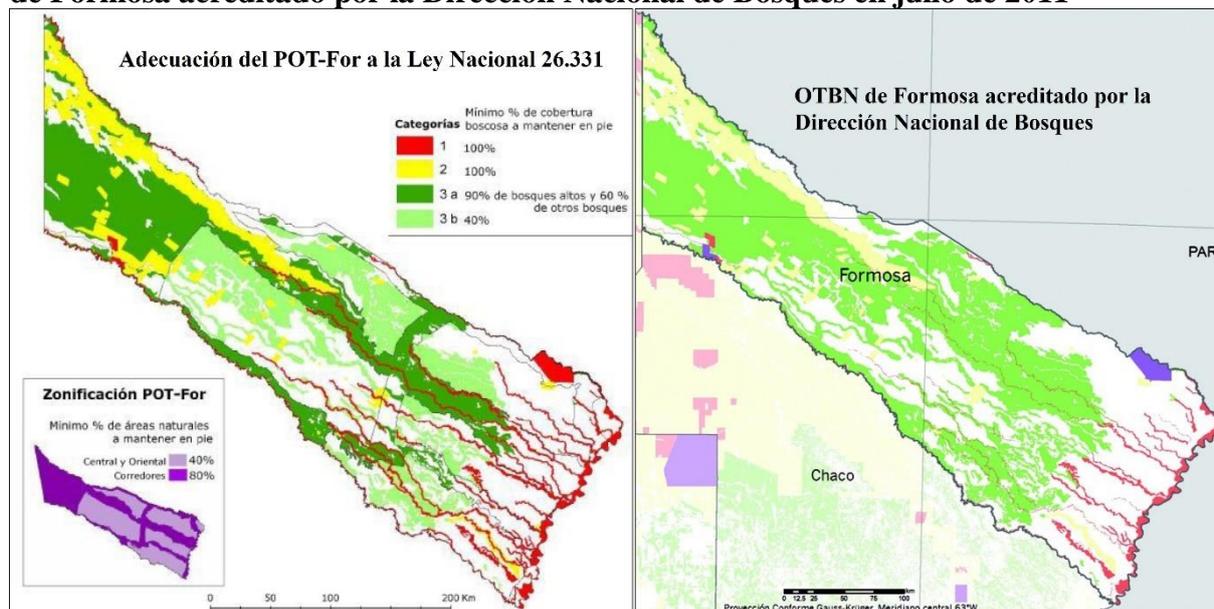
En este momento el ejecutivo provincial recibió la opinión de los actores sociales interesados. Encontramos una activa oposición de los sectores indígenas, para los cuales el

gobierno asimiló gran parte de su territorio a la Zona de Corredores del POT-For y desestimó sus reclamos respecto al OTBN de ampliar las áreas de amortiguamiento, zonificar en amarillo los territorios de uso indígena y de las comunidades sin tenencia regularizada de sus tierras. Por el lado de organizaciones ambientalistas el gobierno recogió apoyos de algunas organizaciones ambientales regionales y nacionales que avalaron el proceso general más allá de algunas objeciones. La intervención que hizo la Fundación Biodiversidad apoyando el OTBN resume el espíritu del ordenamiento formoseño, que, para no tener que recurrir a ilegalidades en la implementación —excepciones, recategorizaciones prediales o “perforaciones”—, como Santiago del Estero o Chaco, realizó un ordenamiento *realista*, que *escapa* del control nacional, al zonificar en verde el 75% de sus bosques declarados. Esta propuesta será la presentada en la Cámara de Diputados de Formosa para su sanción.

El 27 de mayo de 2010, luego de las Audiencias Públicas, tuvo lugar el debate legislativo del POT-For en la Cámara de Diputados de la Provincia, que es la instancia legislativa unicameral de Formosa. Una vez ingresado al ámbito legislativo, el proyecto solo tuvo un paso rápido por la Comisión de Ambiente y no se trató en el resto de las comisiones legislativas (Stigliani, 2012: 25). En este contexto, en el debate de la Cámara de Diputados, los representantes opositores reclamaron por una instancia previa de participación en el ámbito legislativo. Desde el oficialismo defendieron el proyecto del POT-For en los mismos términos que los representantes de las provincias del norte se opusieron a la LNBN en el Congreso Nacional: argumentando sobre la potestad provincial de determinar su política de recursos naturales y desarrollo económico frente a una ley nacional que consideraban excesivamente proteccionista. Luego del debate legislativo el proyecto del POT-For es aprobado sobre tablas, con oposición del bloque de la UCR, pero sin mayores inconvenientes para el oficialismo que contaba con amplia mayoría. De esta manera se aprobó localmente el proyecto del POT-For (Ley N° 1.552) dentro del cual está incorporado el mapa del OTBN, requerido por la LNBN, como el tercer criterio de clasificación del territorio provincial que dispone el ordenamiento.

El primer mapa del Gráfico 4 es una síntesis, incorporada en la Ley provincial, de la articulación de los tres criterios de clasificación territorial del POT-For: las Zonas de Ordenamiento provincial, las características fisonómicas y el OTBN con las tres categorías de la LNBN. Es decir, es una representación gráfica del modo en que está articulado el OTBN en el POT-For y es distinto al mapa acreditado por la Dirección Nacional de Bosques, a la derecha en el mismo gráfico.

**Gráfico 4: Adecuación del POT-For a la Ley Nacional de Bosques Nativos y OTBN de Formosa acreditado por la Dirección Nacional de Bosques en julio de 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a Ley Provincial N° 1.552 Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For) y UMSEF (2013)

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

Según las entrevistas realizadas, y en concordancia con otros estudios como el de Luft (2013), la acreditación formó parte de una negociación política más amplia entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Ejecutivo Provincial. En el momento de la aprobación la Autoridad Nacional de Aplicación debe constatar que el OTBN se ajuste a los estándares nacionales fijados en la LNBN. El caso de Formosa es claramente una zonificación que rebaja los estándares de la LNBN, al zonificar en la categoría más baja el 75% de sus bosques nativos y al no declarar en el OTBN amplias zonas boscosas, a pesar de que la reglamentación provincial eleve la protección de los mismos. El intercambio técnico entre el gobierno provincial y la Dirección Nacional de Bosques fue conflictivo durante el proceso general de formulación del OTBN y especialmente en la instancia de acreditación, cuando, según testimonios relevados, se objetó verbalmente la constitucionalidad del OTBN propuesto. En esta negociación por la acreditación del OTBN el gobierno provincial logró que la autoridad de la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable decidiera su aprobación, a pesar de las objeciones de la Dirección Nacional de Bosques. Por su parte, el gobierno provincial se comprometió a revisar las áreas boscosas sin categorizar y, con la expectativa de que en las instancias de actualización se eleve la protección de los bosques, el OTBN fue acreditado el 25 de julio de 2011.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Entre 2016 y 2018 se realizó una actualización del OTBN (aprobada por Ley Provincial N° 1660/18) que al momento de la presentación de este trabajo (abril 2024) aún no se encuentra acreditado por la Dirección Nacional de Bosques. La misma incrementó la superficie de bosques protegidos en categoría roja en 113.653 hectáreas, y en 27.331 para la categoría amarilla, por lo que el peso relativo del verde bajó a un 70,5%. A pesar

#### 4.5 Diseño final del OTBN y su articulación en el POT-For

En el mapa del OTBN, presentado por la provincia y aprobado por la Dirección de Bosques de acuerdo con las categorías de la ley nacional, la categoría I (roja) incluye los bosques en galería de los ríos Pilcomayo, Bermejo, Teuquito y del este y las áreas protegidas estrictas. En la categoría II (amarilla) se incluye áreas de transición y tierras sujetas a propiedad comunitaria indígena. La categoría III (verde) incluye el resto de los bosques que quedaron fuera de las categorías I y II. Respecto a los diez criterios de sostenibilidad ambiental de la LNBN, el gobierno no presentó información referida a como se aplicaron y tampoco respecto a la coherencia de categorización con las provincias colindantes.

El POT-For aprobado por Ley provincial N° 1.552 dispone que en el caso de la provincia de Formosa la implementación de las categorías de la LNBN esté articuladas con otros dos criterios de ordenamiento territorial provincial. Esta última propuesta también mantiene las excepciones de derechos suplementarios para proyectos de importancia estratégica, los derechos transferibles (canjes de permisos) entre predios y la omisión (en blanco) de categorizar superficies boscosas.

La modalidad de esta implementación presenta algunas particularidades respecto a la protección otorgada a los bosques nativos formoseños. En Formosa no basta con observar el mapa del OTBN para tener conocimiento de las restricciones y permisos vigentes para el cambio de uso de suelo en determinado territorio. Esto responde no solo al modo en que están articulados los criterios de clasificación territorial del POT-For sino también a la ausencia de definiciones técnicas claras y de información pública. Respecto a los Grupos Fisonómicos, que clasifica los ambientes según la estructura de su vegetación, la normativa provincial no provee un mapa de vegetación que permita identificarlos a escala predial ni, como fue reclamado en las audiencias, definiciones técnicas fehacientes de lo que se entiende por Bosque Alto o Bajo para su elaboración por parte de los interesados en solicitar un permiso de cambio de uso de suelo. El equipo consultor que elaboró el POT-For formoseño se basó en un mapa de vegetación de 2005<sup>12</sup> a escala 1:250.000. Esta escala es acorde a lo requerida por la LNBN (Art. 6 del decreto reglamentario) y es apropiada para la zonificación de las superficies boscosas, pero resulta inapropiada para determinar existencias vegetales a nivel predial, como se dispone en el POT-For. Esta vacancia también encarece y dificulta la elaboración de las solicitudes de planes de manejo y cambio de uso de suelo para los interesados, a los que el gobierno solicita la presentación de un mapa predial a escala de 1:20.000.

El efecto práctico de esta vacancia de información y de definiciones técnicas en el POT-For es la discrecionalidad en su implementación, ya que la Autoridad Local de Aplicación para decidir sobre los permisos cuenta principalmente con: los conocimientos territoriales de los funcionarios a cargo, quienes disponen en base a su experiencia, y, si lo consideran necesario, pueden hacer inspecciones en terreno. Informes y entrevistas con técnicos de la provincia (incluso gubernamentales) indican que esta situación habilita disputas técnicas entre los profesionales habilitados a la elaboración de los Planes (ingenieros agrónomos, ingenieros forestales y agrimensores) al no contar con criterios claros de demarcación fisonómica. Así, en esta modalidad burocrática *anti weberiana*, el resultado de un pedido de autorización no es unívoco, sino que depende de cuestiones no explicitadas y también, como surge de las entrevistas realizadas, de la ventanilla donde se presente el trámite. A estas

---

de estos cambios favorables a una mejor adecuación a la LNBN no modifica el espíritu original, manteniendo gran parte de los bosques en la categoría más baja y los bosques sin declarar.

<sup>12</sup> La información original es de 1968 y 1974 producto de un relevamiento que realizó Jorge Adámoli con Jorge Morello (1969, 1974).

observaciones, se le suma la dificultad para elucidar la reglamentación del POT-For. La ley provincial no es clara en establecer el modo de implementación y dificulta su monitoreo.

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

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

Una vez sancionado el POT-For con su OTBN, las pérdidas forestales formoseñas fueron mayores en los bosques zonificados en la categoría más baja de la LNBN y en los bosques sin declarar en el OTBN. Un informe de APCD (2020)<sup>13</sup> indica que entre 2010 y 2015 la deforestación en los departamentos de Bermejo, Matacos y Patiño del centro oeste formoseño (chaco seco) fue mayor a la de los anteriores 24 años. Entre 1986 y 2009 fue de 186.698ha, mientras que el total de hectáreas desmontadas entre la sanción del POT-For en 2010 y el año 2015 fue de 188.668ha. La deforestación se distribuyó en 1.955ha en amarillo, 120.983ha en verde, y 65.730ha en bosques sin categorizar. Es decir, el 35% de la deforestación ocurrida en el centro oeste de la provincia entre 2010 y 2015 ocurrió en áreas que no son reconocidos como bosques por la provincia en su OTBN y el 64% en áreas verdes, donde está permitido por la LNBN mediante la aprobación de un Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo, representando ambas situaciones un 99% de las pérdidas forestales totales.<sup>14</sup>

Según un informe de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal para el año 2021 “la mayor pérdida de bosque nativo [a nivel nacional] se localizó dentro de las categorías II - Amarillo (44%) y III – Verde (28%) (...) La provincia de Formosa es la que registró mayor pérdida de bosque en Categoría III y en áreas no consideradas por el OTBN.” (MAyDS, 2022: 27). El mismo informe detalla que ese años la provincia de Formosa perdió 30.138 hectáreas totales de bosque nativo, de ellas 1.678 ocurrieron en categoría amarilla y 11.179 en bosques sin categorizar, representando ambas el 94,27% de la pérdida de bosque total de la provincia (p.58).

En base a estos datos, una evaluación o un análisis de la implementación de la LNBN, que solo tome como insumo las brechas de implementación respecto a la deforestación ocurrida en categoría amarilla y roja que son aquellas categorías donde está expresamente prohibida, concluiría que Formosa ejecuta exitosamente la LNBN ya que la deforestación ocurre en la categoría donde está permitido, previa aprobación de plan de manejo, y en bosques que no están incorporados a la protección del OTBN presentado por la provincia.

La ley nacional dispone para las provincias la formulación de un OTBN mediante un proceso participativo y ajustado a diez criterios de sostenibilidad ambiental. El resultado del OTBN formoseño es atípico al otorgar la categoría más baja de protección a la mayoría de

---

<sup>13</sup> Basados en los datos de <http://monitoreodesmonte.com.ar/>. Una articulación del Laboratorio de Análisis Regional y Teledetección de la Facultad de Agronomía – UBA, la Red Agroforestal Chaco Argentina y el INTA.

<sup>14</sup> Vale aclarar que según la resolución 230/12 de COFEMA se indica que la existencia de bosques no categorizados “[...] no significa que quedan fuera de la regulación de la Ley N° 26.331 -dado que todos los bosques nativos son objeto de aplicación de la misma” y que “Hasta tanto no se incorporen dichos bosques al OTBN la ALA debe garantizar la persistencia de los mismos, y no se pueden otorgar ningún tipo de permiso de intervención”.

sus bosques y dejar importantes superficies boscosas sin categorizar. Este resultado destaca tanto a nivel nacional como regional, al ocurrir en una de las cuatro provincias con mayor masa boscosa de la región chaqueña, la ecorregión del país con la mayor superficie de bosque y la tasa de deforestación histórica más alta. Un efecto buscado de este ordenamiento es que, una vez acreditado con el 75% de sus bosques nativos en verde, la deforestación que ocurre en esa superficie, y en los bosques no declarados puede pasar “bajo radar” al no ocurrir en las zonas amarillas y rojas. Es decir, una vez acreditado el OTBN, la implementación de la LNBN en Formosa pudo vulnerar el espíritu de la ley nacional.

## 5. Conclusiones

En sección anterior realizamos una reconstrucción de la formulación del OTBN formoseño para comprender en términos comparativos cómo la provincia llegó a un ordenamiento que zonificó el 75% de sus bosques nativos en la categoría más baja. Esta reconstrucción se realizó en diálogo con la formulación del POT-For, ya que, una vez sancionada la LNBN, se trató del mismo proceso. En base a la cronología recorrida se observa que Formosa diseñó un OTBN que le permitió implementar su política de desarrollo productivo, plasmada en el POT-For, basada en criterios distintos a los de la LNBN y que esto fue realizado principalmente a instancias de las negociaciones con el nivel federal de gobierno. Al observar longitudinalmente el proceso de formulación del OTBN se evidencia que el gobierno de Formosa adaptó el diseño reaccionando sucesivamente a las restricciones de la política ambiental nacional, tanto a la sanción y reglamentación de la LNBN, como a las negociaciones con la Autoridad Nacional de Aplicación, en vistas de lograr la acreditación del ordenamiento. Esta adaptación, que conllevó a la predominancia de la categoría verde en el OTBN, le permitió implementar una política local diferenciada de la reglamentación nacional respecto a la protección de sus recursos naturales. Por otro lado, la reconstrucción del proceso también indica que el gobierno provincial asumió los intereses productivos locales y no se evidenciaron actores de la sociedad civil, proteccionistas o productivistas, con capacidad de incidir en la formulación del OTBN, toda vez que los cambios en el mismo, como se expuso, respondieron a regulaciones del estado nacional.

La reconstrucción del proceso de formulación del OTBN formoseño nos muestra la escasa capacidad de los actores de la sociedad civil de la provincia para incidir en el resultado final, o directamente, su ausencia. A diferencia de otros casos, como el salteño, en Formosa el gobierno provincial actuó como ejecutor de un interés propio consistente en el desarrollo económico de la provincia. Respecto a los actores sociales con intereses proteccionistas, observamos que sí se han organizado para incidir en el OTBN, especialmente en el centro oeste provincial, y lo hicieron en confrontación a la posición del gobierno provincial. Estos actores tuvieron poca capacidad de incidir en la zonificación del OTBN según las tres categorías de la LNBN, aunque lograron que el gobierno provincial incorpore sus territorios en una categoría de zonificación provincial más restrictiva, propia del POT-For.

El OTBN resultante le permite al gobierno provincial mantener una política de expansión productiva y deforestación “bajo radar” al no ocurrir en las categorías expresamente prohibidas. Formosa no ha sido la única provincia que acreditó un OTBN con debilidades<sup>15</sup> aunque si tiene la particularidad de ser aquella que otorga la categoría más baja de protección a sus bosques en términos absolutos y relativos.

---

<sup>15</sup> Autores como Luft (2013) han indagado en cómo se han rebajado los requisitos exigidos por la LNBN en los OTBN de las provincias del norte con la venia del estado nacional. Este autor sostiene que esto fue posible porque la Secretaría de Ambiente, a pesar de las objeciones de la Dirección Nacional de Bosques, priorizó el artículo 124 de la Constitución por sobre el artículo 41, lo que facilitó la aprobación de OTBN débiles.

Como se desarrolló en la tercera sección de este trabajo con los casos de Salta, Chaco y Santiago del Estero, una explicación pertinente para comprender el diseño de los OTBN está basada en la incidencia de actores coalicionados y confrontados entre sí. Esta explicación considera a los OTBN como el resultado de procesos de confrontación y colaboración de dos coaliciones de actores, estatales y no-estatales, una proteccionista y otra productivista. En los tres casos puede observarse cómo el accionar de actores locales proteccionistas incidieron, en mayor o menor medida, en el resultado final: en Santiago del Estero el accionar del sector campesino, en Salta una coalición amplia y heterogénea Estado-sociedad, que incluyó la Corte Suprema de Justicia y, en Chaco especialmente actores indígenas y de la industria maderera. En todos los casos el resultado del OTBN se puede explicar por la capacidad de incidencia de estas coaliciones y su interacción, aunque el resultado final no satisficiera plenamente a ninguno de ellos. En este punto, la diferencia más relevante respecto al resto de las provincias es que en el proceso formoseño el OTBN resultante no se explica por esta interacción, sino que se caracterizó por la presencia del gobierno provincial como un actor estatal unificado en torno a la política gubernamental y una sociedad civil débil en su capacidad de incidencia. En este sentido, el diseño del OTBN se explica mejor como resultado del juego entre la formulación de la política provincial de desarrollo territorial y el diseño e implementación de la política nacional de conservación de los bosques nativos. La reconstrucción del caso formoseño restituye la importancia de los clivajes sociedad/Estado y Nación/Provincia para casos de Estados fuertes y homogéneos, donde la capacidad de incidencia de los actores de la sociedad civil resulta menor. Este juego estuvo atravesado por la tensión en torno a la delimitación de competencias y responsabilidades de política ambiental entre el gobierno nacional y provincial, propia del federalismo ambiental argentino. Esto resulta contrastante con los casos de las provincias analizadas en el segundo apartado de este trabajo donde la conformación y el accionar de coaliciones de actores transversales sociedad-Estado y multinivel resultan más pertinentes para explicar sus resultados basados en la capacidad de incidencia de estas coaliciones en la formulación de los ordenamientos.<sup>16</sup> Un supuesto del marco teórico de las coaliciones sociedad-Estado es el de la heterogeneidad estatal que, al menos en el caso de la provincia de Formosa, se pone en duda su pertinencia para casos de Estados provinciales fuertes y de conformación homogénea respecto a sociedades donde sus actores tienen menor capacidad de incidencia política.

## 6. Bibliografía

- Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En *Acuña, Carlos (Comp.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* (pp. 19-70) Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Alcañiz, I., y Gutiérrez, R. A. (2020). Between the Global Commodity Boom and Subnational State Capacities: Payment for Environmental Services to Fight Deforestation in Argentina. *Global Environmental Politics*, 20(1), 38- 59.
- Anderson, J. E. (1975). Public Policy Making. *Holt Praegar*. New York.
- Barbetta, P. (2018). Disputas por la significación del Bosque Nativo en la 12 provincia de Chaco: daño, sustentabilidad y justicia ambiental. *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales AL Gioja*, 21, 1- 24. Recuperado de

---

<sup>16</sup> Esto resulta coincidente con lo planteado por Hernandez Soriano (2013) acerca del menor éxito político del proyecto más proteccionista que fue impulsado con la propuesta de los Corredores de la Administración de Parques Nacionales y la iniciativa de APCD y EPRASOL mencionada en la reconstrucción cronológica.

<http://www.derecho.uba.ar/revistasdigitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/387>

- Cacace, G. P., y Morina, J. O. (2019) Expansión de la soja transgénica y deforestación en la Argentina, 1990-2018., *VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de la UNLP*
- Cuadra, D. E. (2012). La problemática forestal en la provincia del Chaco, Argentina. Un análisis desde la Geografía. *Geográfica digital*, 9(18), 1-25.
- Fernández Milmanda, B., y Garay, C. (2019). Subnational variation in forest protection in the Argentine Chaco. *World Development*, 118, 79-90
- (2020). The Multilevel Politics of Enforcement: Environmental Institutions in Argentina. *Politics & Society*, 48(1), 3-26
- Figuroa, L. M. (2017). ¿Estándares federales alterados? Análisis comparativo de la implementación de la Ley de Bosques en las provincias argentinas (2007-2015). *Sociedad y ambiente*, (13), 105-128
- (2020), Luchemos por el bosque. Coaliciones Estado-sociedad en torno al proceso de formulación de Ley de Bosques en Argentina (2002-2009). *POSTData* 25, N°1, Abr./2020-Sep./2020, ISSN 1515-209X, (págs. 137-161)
- (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. Disponible en: <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2151>
- Figuroa, L. M., y Gutiérrez, R. A. (2018). Enfrentados por el ambiente. Incidencia de las coaliciones sociedad-Estado en la protección de bosques nativos. En Gutiérrez, R. (comp.). *Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo Ediciones. Argentina
- (2022) La acción de los expertos en contexto: La aplicación de la política de protección de bosques nativos en cuatro provincias argentinas. *Gestión y política pública*, 31(1), 99-126. Disponible en: <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/1014>
- Gabay, M. (2018). Apuntes sobre el sistema normativo ambiental argentino. en Gutiérrez, Ricardo (comp.). *Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo Ediciones. Argentina.
- García Collazo, M. A. y J. M. Paruelo (2014) Capítulo 18 Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la zonificación en la Argentina. Bases conceptuales del ordenamiento territorial rural. En Paruelo, J.M., Jobbágy, E.G., Laterra, P., Dieguez, H., García Collazo, M.A. y Panizza, A. (Editores) *Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, métodos y experiencias*. Universidad de Buenos Aires - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Buenos Aires, 2014, 323-363. <https://doi.org/10.13140/2.1.4004.4320>
- Gautreau, P., Langbehn, L., y Ruoso, L. E. (mayo, 2014). Movilización de información en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina. En *Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00992299/document>
- Griffiths N, Bono J, García Collazo MA y Taurian M. (2014) *Situación de los ordenamientos territoriales de bosques nativos en la región chaqueña – Ley n° 26331*. Primer Congreso Internacional de Gran Chaco Americano. Santiago del Estero. 6-8 de noviembre 2014. 751-766.

- Gutiérrez, R.A. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP* Vol. 11, Nº 2, 283-312. Recuperado de <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v11-n2/saap-11-2-gutierrez.pdf>
- (2018) Introducción. Ambiente, Estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina en Gutiérrez, Ricardo (comp.). *Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo Ediciones. Argentina.
- Gutiérrez, R. A., e Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295- 332
- Hernández Soriano, C.E. (2013). *Manejo ambiental, espacio local y desarrollo sustentable: el caso de la comunidad Sumayén, provincia de Formosa, Argentina* (Tesis no publicada). Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.
- Jara, C.E. (2014). La dimensión ecológica de las luchas campesinas. Disputas en torno al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en Santiago del Estero. *Trabajo y sociedad*, 23, 389-405.
- Langbehn, C.L. (2014). Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio. En Merlinsky, G. (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. (223-254) Buenos Aires, Argentina: CICCUSCLACSO
- (2016). Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la Ley de Bosques entre “conservación” y “producción”. En Merlinsky, G. (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2* (141-168). Buenos Aires, Argentina: CICCUS-CLACSO
- Langbehn, C.L. y Schmidt, M.A. (abril, 2017). Bosques y extractivismo en la Argentina. *Voces en el Fénix*, 8, Nº60, 88-95. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/77120>
- Langbehn, L., Schmidt, M., y Pereira, P. (2020). Las leyes ambientales en el ojo de la tormenta. Un análisis comparativo en torno a la legislación sobre glaciares, bosques y humedales en Argentina. En Merlinsky, G. (comp) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, 3, 187-213. Ediciones CICCUS, Buenos Aires.
- Luft, J. (2013). *Moving Floors: The Obstacles to Guaranteeing Environmental Protection of Native Forests in the Context of Argentina's Federalism*. (Tesis de Maestría) Georgetown University.
- Nolte, C., Gobbi, B., de Waroux, Y. L. P., Piquer-Rodríguez, M., Butsic, V., & Lambin, E. F. (2017). Decentralized land use zoning reduces large-scale deforestation in a major agricultural frontier. *Ecological Economics*, 136, 30- 40
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. (Documento G.E. CLACSO. Vol. 4). Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Paruelo, J. M., Guerschman, J. P., & Verón, S. R. Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo. *Ciencia hoy*, 15(87): 14-23, 2005.
- Rabinovich, J. E., & Torres, F. (2004). *Caracterización de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo: El caso de Argentina*. CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- Romero, J. (2012) *Forest Conservation in Argentina: early analysis of the forest law implementation in the Chaco Ecoregion*. (Tesis de Maestría) - University of British Columbia. Vancouver. Recuperada de [https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/43583/ubc\\_2013\\_spring\\_romero\\_jennifer.pdf?sequence=1](https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/43583/ubc_2013_spring_romero_jennifer.pdf?sequence=1)

- Schmidt, M. (2012) Situación de la tierra en la provincia de Salta. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. *Estudios rurales*, vol. 1, no 3, 75-103
- (2014) (Des)ordenamientos territoriales salteños. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta. *Mundo Agrario*, vol. 15, n° 28, Recuperado de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/5013>
- Schweitzer, M. y Petrocelli, S. (2014) Transporte, territorio y extractivismo. Proyectos para Chaco y Formosa. En *Actas de Primer Congreso Internacional de Gran Chaco Americano*, noviembre 2014, 94-105 Stigliani, 2012
- Seghezzo, L., Volante, J., Paruelo, J., Somma, D., Buliubasich, C., Rodríguez, H., y Hufty, M. (2012). Visiones, discursos y prácticas durante el proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos en Salta. En Cebrelli, A. y Arancibia V. (Coords. y Eds.) *Luchas y transformaciones sociales en Salta* (135-156). Salta: Centro Promocional de Investigaciones en Historia y Antropología-CEPIHA.
- Silvetti, F., Soto, G., Cáceres, D. M., y Cabrol, D. (2013). ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? *Mundo Agrario*, 13, n° 26. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/845/84527468005.pdf>
- Viglizzo, E., y Jobbágy, E. G. (Eds.). (2010). *Expansión de la frontera agropecuaria en Argentina y su impacto ecológico-ambiental*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

## 7. Documentos e informes

- Adámoli, J., Torrella, S., y Ginzburg, R. (2009). *Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa. Informe Final*, marzo de 2009. Recuperado en: <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/programa-deordenamiento-territorial-de-la-provincia-de-formosa/>
- APCD-EPRASOL (2008) *TERRITORIO INDIGENA: Situación, usos, problemas y propuestas*, Las Lomitas, Formosa. Julio 2008. Recuperado en: <http://www.apcd.org.ar/wp-content/uploads/pdf/territorioydialogointercultural/5TerritorioIndigena2008.pdf>
- APCD (2020) *La deforestación de nuestros bosques nativos. Informe septiembre 2020*. Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo. En: <https://redaf.org.ar/wp-content/uploads/downloads/2020/10/Ladeforestaci%C3%B3n-de-nuestros-bosques-nativos.pdf>
- APN (2007) *Diseño de una Estrategia Regional de Corredores de Conservación en el Gran Chaco Argentino*. Administración de Parques Nacionales. Documento Final 2007
- FAO (2016) *El estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma, Italia.
- FARN-FVSA (2020). Diagnóstico actualizado del estado de implementación Ley n° 26331 / Ana Di Pangrancio; Nahuel Alejo Cáceres; coordinación general de Daniela Gomel... [et al.] ; editado por Mariana Lombardi... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina; Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2020. Libro digital, PDF/A
- Fundación Biodiversidad (2010) *Comentarios sobre el proceso de aplicación de la Ley 26331 de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos de la región chaqueña*
- Grupo de Trabajo Rufford. (2010). *Comentarios al POT-For*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- Instituciones y Organizaciones de la Sociedad Civil de Formosa (2010) *Aportes y Reflexiones sobre el Ordenamiento Territorial en la Provincia de Formosa*. Documento para la integración de la visión multisectorial, marzo 2010
- MAyDS (2020) *Ley N° 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe de estado de implementación Julio 2020*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Buenos Aires, Argentina
- (2022) *Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina - Año 2021. Regiones forestales Bosque Andino Patagónico, Espinal, Monte, Parque Chaqueño, Selva Paranaense y Yungas. Tomo 1 – Informe*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Buenos Aires, Argentina
- Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa (2009) *Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-For) Informe Audiencia Pública*, Gobierno de la Provincia de Formosa, noviembre de 2009
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (2008). *Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario*. Presidencia de la Nación Argentina
- Morello, J.H. y J. Adámoli. (1969) Las grandes unidades de vegetación y ambiente del chaco argentino. Primera parte: Objetivos y metodología. *Serie fitogeográfica N°10*, INTA, Buenos Aires. 125 pp.
- (1974). Las grandes unidades de vegetación y ambiente del chaco argentino. Segunda parte: Vegetación y ambiente de la provincia del Chaco. *Serie fitogeográfica N°13*, INTA, Buenos Aires. 130 pp.
- OPP/CAG (2010) *Los bosques nativos y la preservación del medio ambiente*. (Documento Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales) Buenos Aires: OPP/CAG. Recuperado de [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/docs/2010/14\\_OPP\\_2010\\_BOSQUES\\_Y\\_AMBIENTE.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/docs/2010/14_OPP_2010_BOSQUES_Y_AMBIENTE.pdf)
- SAyDS, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2005) *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos*. Informe nacional. Buenos Aires.
- UMSEF (2013). *Monitoreo de la superficie de bosque nativo de Argentina*. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Dirección de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, Argentina.
- (2016). *Monitoreo de Bosque Nativo de la República Argentina*. Año 2014-15. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, Dirección de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, Argentina

## 8. Fuentes jurídicas

- Decreto Provincial de Chaco N° 298 de 2019
- Decreto Provincial de Salta N° 2.785 de 2009
- Decreto Provincial de Salta N° 2.789 de 2009
- Decreto Provincial de Salta N° 2.211 de 2010
- Decreto Provincial de Salta N° 2.136 de 2011
- Decreto Provincial de Salta N° 3.749 de 2014
- Ley Nacional N° 26.331 de 2007
- Ley Provincial de Chaco N° 6.409 de 2009
- Ley Provincial de Chaco N° 2.386 de 1979
- Ley Provincial de Chaco N° 5.285 de 2003
- Ley Provincial de Chaco N° 7.238 de 2013
- Ley Provincial de Formosa N° 1.552 de 2010.

Ley Provincial de Formosa N° 1060 de 1993  
Ley Provincial de Formosa N°1660 de 2018  
Ley Provincial de Salta N° 7.543 de 2008  
Ley Provincial de Santiago del Estero N° 6.841 de 2007.  
Ley Provincial de Santiago del Estero N° 6.942 de 2009  
Resolución 230/12 – COFEMA - Bosques Nativos