
Una política forestal para comunidades indígenas y criollas del Gran Chaco Argentino

Natalia Castelnuovo Biraben¹

Resumen

El proyecto Bosques Nativos y Comunidad se desarrolló en el ámbito de la Subsecretaría de Planificación y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en estrecha colaboración con la Dirección de Bosques de la misma Subsecretaría. El proyecto alcanzó a pobladores campesinos e indígenas localizados en el Gran Chaco argentino y fue financiado por el Banco Mundial a través de un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en marzo de 2015. El texto explora la formulación e implementación de esta política forestal, enfocando en aspectos tales como su génesis, objetivos, conceptos rectores, la arquitectura institucional, los requisitos y criterios de elegibilidad de las regiones y sus destinatarios, las relaciones entre el estado nacional, provincial, las agencias de desarrollo local y las ONGs. Las disputas, acuerdos y alianzas entre actores y organismos analizadas ponen de relieve lo señalado por Shore y Wright (1997) cuando afirman que, aunque las políticas públicas se disfracen a través de un idioma objetivo, neutral y legal-racional, es necesario contemplarlas como fenómenos esencialmente políticos. El trabajo toma como insumo entrevistas realizadas entre 2018 y 2019 en instancias de trabajo de campo (Salta, Santiago del Estero y Buenos Aires) y fuentes documentales elaboradas por el Proyecto.

Palabras clave: Política Pública – Bosques - Indígenas y Campesinos – Comunidades – Participación - Gran Chaco Argentino

¹ Universidad de Buenos Aires (UBA), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Summary

A forestry policy for indigenous and creole communities of the Gran Chaco Argentino

The Native Forests and Community project was developed within the framework of the Undersecretariat of Planning and the Secretariat of Environment and Sustainable Development of the Nation, in close collaboration with the Forestry Directorate of the same Undersecretariat. The project reached rural and indigenous communities located in the Argentine Gran Chaco and was financed by the World Bank through a loan from the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) in March 2015. The text explores the formulation and implementation of this forest policy, focusing on aspects such as its genesis, objectives, guiding concepts, institutional architecture, requirements and eligibility criteria for the regions and their recipients, and the relationships between the national and provincial governments, local development agencies, and NGOs. The disputes, agreements, and alliances among actors and organizations analyzed highlight what Shore and Wright (1997) pointed out when they affirm that, although public policies may be disguised through objective, neutral, and legal-rational language, they must be considered essentially political phenomena. The work is based on interviews conducted between 2018 and 2019 in fieldwork sessions (Salta, Santiago del Estero, and Buenos Aires) and documentary sources prepared by the Project.

Keywords: Public Policy - Forest - Indigenous and Peasants - Communities - Participation - Argentine Gran Chaco Region

“La bajada del proyecto es que la mejor manera de cuidar el bosque es proteger a la gente que vive ahí adentro, esa era la noción inicial”.

Extraído de entrevista a un técnico a nivel nacional del proyecto Bosques.

Introducción²

Durante los años en los que se implementó el Proyecto Bosques Nativos y Comunidad (2015-2021) (de aquí en adelante, el proyecto Bosques) el mismo se desarrolló en el ámbito de la Subsecretaría de Planificación y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en estrecha colaboración con la Dirección de Bosques de la misma Subsecretaría. Luego de un largo proceso de gestación, basado en negociaciones y acuerdos entre profesionales, técnicos y funcionarios políticos, el proyecto presentado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable fue aprobado en marzo de 2015 y financiado por el Banco Mundial a través de un préstamo de 58,76 millones de dólares del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con fecha de finalización en el mes de mayo de 2020.

El proyecto Bosques se desarrolló en las provincias de Salta, Santiago del Estero y Chaco, siendo ellas parte de lo que se conoce como el Gran Chaco Argentino³. En la elección de esta región como área de focalización del proyecto entraron en juego y fueron sopesados varios factores. Una primera cuestión tuvo que ver con el hecho de que estas provincias se encuentran en una zona del país donde todavía quedan reductos de bosque denso y heterogéneo compuesto por una diversidad de especies nativas: algarrobos, lapachos, quebracho blanco y colorado, palo santo, el vinal, cebiles, palo borracho, entre otras. La provincia de Salta es la que tiene mayor superficie de bosques nativos, con más de 7 millones y medio de hectáreas.

También se consideró la alta presencia de pobladores indígenas y criollos/campesinos⁴ habitantes de estos bosques nativos y que obtienen de ellos

² El presente trabajo fue realizado en el marco de dos proyectos de ciencia y técnica con financiamiento. El primero, el Proyecto de Investigación UBACyT (20020170100457BA) “Las articulaciones prácticas de distintos niveles de organización político-administrativa: relaciones sociales y procesos políticos” (2018-2021). El segundo, el Programa FLOCyT (FC19-015) “Políticas públicas, territorialidades y dispositivos tecnológicos: un análisis antropológico comparativo de procesos sociales de producción, demarcación y representación espacial en Argentina” (2018-2021).

³ La región chaqueña en Argentina abarca la totalidad de las provincias de Formosa, Chaco, Santiago del Estero, al norte de las provincias de Córdoba, Santa Fe, San Luis, y al este de las provincias de Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, San Juan y noroeste de Corrientes.

⁴ El término criollos se refiere a las personas y costumbres características de la nación y, en particular, a las poblaciones rurales subalternas de origen mestizo (Chamosa 2008 en Gordillo 2014). En la provincia de Salta, se enfatiza la herencia hispánica de los criollos y se presenta en oposición a la de los “indios” del Chaco. El Chaco Salteño está poblado por criollos, quienes se dedican principalmente a la agricultura de

una fuente importante de recursos, y que enlazan sus memorias históricas y experiencias a cuales a prácticas y formas de uso del espacio con este paisaje.

Otro factor sopesado fueron los tangibles y visibles efectos sociales y ambientales producto de la expansión agrícola-ganadera sobre estos territorios, antaño vistos como no aptos para el desarrollo de estas actividades. Eran las provincias de Salta, Santiago del Estero y Chaco que contaban con mayor superficie de bosque remanente en donde se estaban concentrando las mayores tasas de deforestación (Camba Sans et al., 2018; Nolte et al. 2017), a tal punto que algunos autores caracterizan a la región como un *hotspot* de la deforestación (Aguiar, S. et al. 2018; Hansen et al. 2013).

De acuerdo a Torella *et. al.*, la expansión agrícola sobrevino “la pérdida de casi 6 millones de hectáreas de bosque entre 1977 y 2010” y “1 millón de hectáreas más entre 2012 y 2016” (2018: 38). Así, mientras el área de bosque disminuyó, el área cultivada aumentó un 4% por año, de 2,5 a 4,3 millones de hectáreas (Venencia et al. 2012). Esto supuso una transformación del paisaje donde los bosques secos fueron sustituidos por campos destinados a la agricultura, especialmente para los cultivos anuales de soja y maíz y pasturas megatérmicas para alimentar el ganado vacuno (Grau et al. 2005).

Entiendo a la deforestación en la región como una expresión de un proceso de “acumulación por desposesión” que plantea que es una necesidad del capital realizar constantes ajustes espacio-temporales para mantener en movimiento el motor de la acumulación; que se desarrolla mediante la “mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad –común, colectiva, estatal, etc.- en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales” (Harvey 2004: 113). Es desde este marco teórico que consideramos que los procesos de deforestación en la región chaqueña han formado y forman parte de estos ajustes espacio-temporales del capital y suponen una reinterpretación de la relación de las comunidades indígenas, campesinas y/o de pequeños productores con los espacios en donde desarrollan la vida comunitaria y con las políticas territoriales y de bosque.

El trabajo se enfoca en dos etapas del proyecto Bosques: la formulación y la ejecución de una política pública forestal. Describo y analizo la operatoria, la arquitectura institucional y consultiva y las ideas rectoras sobre las cuales se erigió. Se indaga en las tensiones y disputas por la definición de una operatoria, un norte del proyecto y la delimitación de áreas de competencia. Para ello, atiendo a las interacciones y articulaciones entre diversos actores y organismos: unidad ejecutora nacional, unidades ejecutoras locales, ONGs y Banco Mundial. Para abordar los riesgos y adecuaciones imprevistos del proyecto, me centro en la experiencia de

subsistencia y a la ganadería extensiva. En Santiago del Estero y Chaco, este mismo tipo de población rural se autodescribe como campesina (Ver para el caso de Santiago del Estero Desalvo, 2013 y para el caso de Chaco Barri, 2013).

implementación de la unidad ejecutora local de Santiago del Estero.

Considero a los técnicos y funcionarios en términos de “agentes especializados” desde una concepción weberiana, es decir: como portadores de intereses específicos que utilizan cierto tipo de estrategias. En la misma línea, Lins Ribeiro (2008) plantea que en todo el proceso de formulación e implementación de este tipo de proyectos existe un importante número de gestores y técnicos/as, con gran capacidad de moverse en la red política y gran fluidez en todo el sistema, que los coloca en lugares centrales entre las comunidades, la burocracia estatal e internacional y otras agencias involucradas, desde donde alcanzan ventajas en el manejo de información y recursos.

Encuentro inspiración en la propuesta realizada por Shore (2010) de comprender las políticas públicas bajo una lente diferente a la privilegiada desde las ciencias políticas y políticas públicas⁵, esto es: atendiendo a la complejidad y desorden que caracteriza a los procesos de formulación de políticas. Este enfoque nos resulta relevante porque destaca las maneras ambiguas y a menudo disputadas en que las políticas son formuladas, adaptadas y resignificadas por las agencias y actores locales.

Acerca de cómo fue realizada esta investigación

Los datos etnográficos en los que baso mi análisis provienen de trabajos de campo realizados en distintas localidades y provincias del país⁶. En este sentido la investigación acudió a prácticas propias a una etnografía multisituada (Marcus, 1995), en tanto hice un uso de distintos espacios interrelacionados para la etnografía y observación participante.

Entre 2018 y 2020 realicé más de 20 entrevistas a funcionarios y técnicos del proyecto Bosques y de la Subsecretaría de Planificación y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación⁷, a técnicos y directivos de la ONG Fundapaz, y a funcionarios y consultores vinculados al Proyecto Bosques del Banco Mundial.

La mayor parte de las entrevistas con funcionarios tuvieron lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en un piso de oficinas alquilado en un edificio del microcentro porteño específicamente para el proyecto. Fue la Unidad Ejecutora Nacional (UEN) allí emplazada la que tuvo a cargo la coordinación y el monitoreo

⁵ En los Estudios de Políticas Públicas se tiende a conceptualizar los procesos de formulación como: “lineales, que vienen de arriba hacia abajo, que comienzan con la formulación y terminan con la implementación: una cadena lógica de eventos que empieza con un texto (...) y finaliza con su conversión en legislación; posteriormente es traducida a medida que desciende por la cadena de mando de varios niveles administrativos, desde funcionarios del Estado y burócratas de a pie hasta llegar a su eventual recepción por parte de la gente” (Shore 2010: 28).

⁶ Los materiales etnográficos provenientes de diversos trabajos de campos en varias localidades de Salta y Santiago del Estero forman parte de una investigación más amplia abocada a comprender conexiones, estrategias y fricciones en el marco de políticas de desarrollo y territoriales en contextos indígenas y criollos.

⁷ En 2019 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación fue reemplazada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Funcionó bajo jurisdicción de la Jefatura de Gabinete de Ministros, teniendo como función la implementación de las políticas ambientales y la gestión de la misma en el territorio y dentro de la Administración Pública.

de la ejecución de las diversas acciones y actividades impulsadas desde las Unidades Ejecutoras Locales, provinciales (UEL).

Otro conjunto significativo de entrevistas, en cambio, ocurrieron en las provincias donde se implementaron los proyectos. En Salta capital el proyecto contó con una oficina cedida en las dependencias del INTA. Allí fue entrevistado el Coordinador de la unidad ejecutora provincial. En Santiago del Estero el proyecto alquiló una casa, y en una de sus oficinas se realizó la entrevista a la Coordinadora provincial de la unidad ejecutora provincial proyecto. Cabe destacar que estos espacios institucionales fueron especialmente creados a los fines de llevar adelante la iniciativa. El Coordinador de la unidad ejecutora de la provincia del Chaco, en cambio, fue entrevistado en la ciudad Autónoma de Buenos Aires, en ocasión de un viaje efectuado con motivo de mantener una serie de reuniones con otros coordinadores, técnicos y funcionarios del proyecto. Otro grupo de entrevistas fueron mantenidas con técnicos que integraron el equipo de la unidad ejecutora de Santiago del Estero. En el marco de mi participación en el mes de abril de 2019, en el Encuentro de Organizaciones Campesinas de Santiago del Estero, promovido por la ONG Fundapaz, entrevisté a integrantes de la ONG El Ceibal⁸ y referentes de la Unidad de Pequeños Productores del Salado Norte⁹ (UPPSAN). Los técnicos de la ONG el Ceibal estuvieron a cargo de la ejecución de los Planes Integrales Comunitarios (PICs) de la UPPSAN. Esto fue posible porque los Departamentos Alberdi, Copo y Pellegrini¹⁰ habían sido identificados como áreas de alcanzadas por el proyecto. Según uno de nuestros interlocutores, este recorte se realizó en base a que la zona norte de la provincia concentra “bosque nativo”. En otra ocasión aproveche la visita y participación del coordinador regional de Fundapaz en un evento realizado en la ciudad autónoma de Buenos Aires, para entrevistarlo acerca del rol de Fundapaz y algunos de sus técnicos en la formulación de los planes integrales comunitarios del proyecto Bosques.

Analizadas en conjunto las entrevistas echan luz sobre cuestiones tales como la arquitectura institucional creada por el proyecto, las tensiones y dificultades entre las distintas escalas de implementación del proyecto (supranacional, nacional, provincial y local); por ejemplo, las dificultades de un “anclaje territorial” cuando la Secretaría no contaba con ese abordaje, y los imprevistos y cambios surgidos de un proyecto que se gestó durante el gobierno de C. F. Kirchner (2007-2015) y se implementó durante la presidencia de M. Macri (2015-2019).

Para realizar el análisis también me serví de fuentes documentales elaboradas por el Proyecto. Básicamente consulté los siguientes materiales: el Manual de los Planes Integrales Comunitarios (PIC), la Guía de Participación para la Elaboración de Planes Integrales Comunitarios, el *Project Appraisal Document* (Evaluación Inicial de Proyecto), el Marco de Gestión Ambiental, el Marco Integral Comunitario, diagnósticos preliminares, formularios, textos de difusión e informes técnicos. En

⁸ La ONG EL Ceibal está conformada por campesinos técnicos de la zona.

⁹ La UPPSAN es una filial del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE).

¹⁰ Santiago cuenta con 27 departamentos.

estos documentos me propuse rastrear el modo en que se presentan los fundamentos del proyecto, sus objetivos y sus conceptos rectores.

El manual de los PIC resulta una fuente documental relevante para los objetivos propuestos, en tanto se trata de un material de uso interno del proyecto, considerado clave por los propios actores para la implementación del mismo, y que además fue utilizado en la capacitación de las agencias de desarrollo rural provinciales. El material analizado fue de gran valor en tanto permitió identificar conceptos rectores del proyecto, tales como las nociones de comunidad y participación. Estos conceptos volvieron a ser retomados en el marco de entrevistas mantenidas con nuestros interlocutores con el propósito de dar cuenta de los sentidos y prácticas que estos fueron configurando en su uso.

Conflictos y despojos de tierra frente al avance de los agronegocios en la región

Con anterioridad al proyecto Bosques, en 2006 se sancionó la Ley N° 26.160 de Emergencia Territorial, que declaraba la emergencia de las tierras que tradicionalmente ocupan comunidades indígenas originarias del país y suspendía por el término de cuatro años la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos cuyo objeto sea el desalojo de comunidades de sus territorios. La ley tuvo varias prórrogas derivadas de las dificultades en la implementación del Programa de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas ([Re.Te.Ci](#))¹¹. El principal objetivo programa fue “efectuar el relevamiento territorial y/o mensura del territorio comunitario que en forma tradicional, actual y pública ocupan las Comunidades Indígenas” (INAI, Manual del Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, s/f. en Castelnuovo Biraben, 2016). El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) fue el organismo estatal designado para llevar a cargo su ejecución y/o promover acciones para que otros organismos asumieran ésta tarea, tales como institutos aborígenes provinciales, universidades nacionales, organizaciones indígenas, ONGs, etc. La ‘apertura’ del programa en un país federal dio lugar a que cada provincia adoptara una modalidad diferente en su implementación. A tal fin, el INAI suscribió convenios con las provincias para que llevaran adelante el programa de relevamiento de manera descentralizada, pero con la supervisión del organismo nacional. Solo en los casos en los que los relevamientos se vieron por algún motivo obstaculizados, el INAI modificó dichos convenios e intervino como co-ejecutor del programa.

Para implementar este programa, se conformaron unidades provinciales, integradas por representantes del CPI, los gobiernos locales, miembros de los equipos técnicos operativos (universidades u organismos indigenistas específicos de cada provincia) y del INAI. La determinación de cuál sería el organismo responsable de implementar se vio atravesada por disputas y relaciones de poder entre organizaciones indigenistas, universidades y gobiernos provinciales. En otras

¹¹ En diciembre de 2024, el presidente Milei derogó por decreto la prórroga de la Ley Emergencia Territorial Indígena.

jurisdicciones, en las que no se constituyeron las unidades provinciales o la situación territorial de las comunidades era extrema, la ejecución del programa se hizo de manera centralizada a través de los equipos técnicos del INAI. Esto explica la enorme variabilidad en la ejecución del programa. A modo de ilustrar lo anterior, el gobierno de Salta mostró voluntad en llevar adelante el programa. Fue una de las primeras provincias en celebrar un acuerdo con el INAI para realizar una ejecución centralizada a través del Instituto Provincial de Pueblos Indígenas de Salta. A tal fin, se conformó en 2008 un Equipo Técnico Operativo para poner en marcha el relevamiento en todos los departamentos con población indígena (Castelnuovo Biraben, 2016). En Santiago del Estero esta tarea recayó sobre el Ministerio de Salud de la provincia, el INAI y comunidades. De acuerdo a lo informado por la Auditoría General de la Nación (AGN), en base a una evaluación del INAI en el período comprendido de 2010 a 2015:

“Las provincias donde el programa se ejecutó normalmente fueron Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, Misiones, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, San Juan, Córdoba, La Pampa, Buenos Aires, Chubut y Tierra del Fuego. En las provincias de La Rioja, San Luis y Corrientes el programa no llegó a ejecutarse mientras que en el resto de las provincias existieron muchas dificultades a la hora de su ejecución, entre ellas, Jujuy, Salta, Chaco, Formosa, Neuquén, Río Negro, Buenos Aires y Santa Cruz” (Informe de AGN: 10).

Hasta el año 2023, había 129 comunidades registradas en los departamentos provinciales donde se desarrolló el proyecto Bosques, de las que sólo 50 tenían sus relevamientos territoriales culminados con resolución del INAI, mientras que 8 se paralizaron en la etapa de iniciación y 71 quedaron sin relevar¹².

Más allá de las dificultades en su implementación y alcance, muchos de nuestros interlocutores indígenas refirieron que el mayor valor del programa era frenar los desalojos que estaban ocurriendo en la región chaqueña, los cuales eran producto de la expansión agrícola. El hecho de que la mayoría de los habitantes tengan formas precarias de tenencia de la tierra ha facilitado los procesos de despojo y de acaparamiento y concentración en mano de ciertos sectores del capital. De acuerdo a un informe realizado por el Observatorio de Políticas (2012), un 60% de las comunidades indígenas de la región carecen de títulos de propiedad sobre las tierras ancestrales.

Las pocas tierras disponibles sumadas a situaciones de violencia vividas en varias comunidades, condujo a que muchos indígenas fueran -frente al arrinconamiento de las empresas- abandonando sus lugares (Castelnuovo Biraben, 2023). A esta situación también refiere Klarik (2019), cuando sostiene que una de las

¹² INAI. “Listado de Comunidades Indígenas 20242023”, Ministerio de Justicia, Legado de datos, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, 2024.

consecuencias asociadas al capitalismo agrario en el Chaco salteño es que la población indígena rural ha ido disminuyendo en las últimas décadas a causa de los conflictos de tierras y desalojos. Esta situación condujo a que muchas personas se fueran relocalizando en áreas urbanas.

En un estudio realizado para el Banco Mundial, Deininger advierte sobre este fenómeno y encuentra una correlación estadísticamente significativa entre la débil protección de la tierra local, los derechos y los niveles de inversión agrícola (Deininger et al. 2011). Como sostiene Cotula, los regímenes de tenencia de la tierra (especialmente las formas de tenencia precaria) son “facilitadores de la fiebre mundial de la tierra” (2012: 671). La deforestación vinculada a la expansión de la frontera agrícola y la explotación forestal fungieron reactivando conflictos históricos por la tenencia de la tierra y trajeron aparejados un aumento de las disputas territoriales en la región. De acuerdo a Venencia et al. (2012), alrededor de 95% de la tierra en la región de bosque del Parque Chaqueño está sujeta a algún tipo de conflicto sobre derechos de tenencia.

El hecho de que La Ley N° 26.331 Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (más conocida como Ley de Bosques) no estuviera -como en un principio se proponía- alcanzando a indígenas y criollos y que estos grupos habitaban los lugares con mayor concentración de bosque nativos a la par que sus comunidades estaban siendo afectadas por el avance de la agroindustria, fue en gran medida lo que motivó la formulación del proyecto Bosques, una iniciativa que buscó dar alguna respuesta a las dificultades que estaban atravesando muchas de estas poblaciones.

¿Un proyecto para una Ley?: favorecer la “participación” de las comunidades

En 2007 se sancionó la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos¹³ (conocida como Ley de Bosques). La Ley dispone de un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos¹⁴ destinado a “compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos nos brindan” (Ley 26. 331, Artículo 11). El Fondo, ejecutado por la autoridad nacional de aplicación, se distribuía anualmente entre las jurisdicciones que tuvieran elaborado y aprobado por Ley provincial su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN).

El fondo establecía que las jurisdicciones debían aplicar los recursos del siguiente modo... “a) el 70% debía destinarse a compensar a los *titulares de las*

¹³ Su reglamentación es de 2009. Un análisis sobre los instrumentos dispuestos por la Ley, su implementación y efectos, pueden consultarse en Aguiar et al. (2018).

¹⁴ En octubre de 2024 se eliminó el Fondo Fiduciario de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUE), creado en 2018 a través de la Ley N° 27.431 para administrar el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. Este fondo fue creado para implementar las medidas relacionadas con la protección de los bosques en el marco de la contribución nacional presentada por la Argentina al Acuerdo de París y mejorar la eficiencia y transparencia en la administración y ejecución de los montos destinados a la conservación de estos ecosistemas en el país.

*tierras*¹⁵ en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación” (el destacado me pertenece)¹⁶. Esto se vincula con el contenido de la Ley de Bosques donde se identifica a las personas titulares de tierra como “beneficiarios del Fondo”, siempre y cuando hayan realizado y mantengan actualizado su plan de manejo y conservación de los bosques nativos (Cabrol and Cáceres 2017).

Este punto es relevante por que si bien la titularidad de la tierra pueda ser interpretada en un sentido amplio, con frecuencia lo que ocurre es que se la concibe como ‘tenencia perfecta’. Al menos esto es lo que se deduce de la lectura del Informe de estado de Implementación 2010-2015 elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable donde si uno observa provincia por provincia lo que encuentra es una baja participación de comunidades indígenas y campesinas en el Fondo (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable 2015).

Con la finalidad de que la Ley de Bosques cumpliera con sus objetivos de “inclusión social”, en mayo de 2014 el Consejo Federal del Medio Ambiente¹⁷ (CoFeMa) –órgano interjurisdiccional de coordinación y negociación entre la autoridad nacional de aplicación y sus equivalentes provinciales– realizó una aclaración sobre quienes podrían convertirse en titulares de planes. Asimismo, explicitó que esta categoría incluía tanto a titulares perfectos propietarios, poseedores o tenedores con permiso del propietario, como los poseedores, tenedores y comunidades indígenas con una condición de tenencia no perfecta¹⁸.

En 2015, se duplicaron la cantidad de planes de comunidades indígenas y campesinas. No obstante, el 79,4% de los fondos seguía siendo asignado a titulares particulares. Durante una conversación antropológica, con el coordinador regional de la ONG Fundapaz comentó...

“La Ley de Bosques no solamente garantiza el apoyo a las comunidades, [...] es curiosos eso. Los que más aprovechan las

¹⁵ En la Ley N 26.331 se entiende por titulares a titulares de derechos reales de uso, goce o disposición; comunidades campesinas, indígenas, pequeños productores y toda otra persona poseedores de las tierras; tenedores de las tierras con el consentimiento expreso del propietario y comunidades indígenas que acrediten fehacientemente la posesión actual, tradicional y publica de la tierra (Manual Planes Integrales Comunitarios, p.7).

¹⁶ El 30% restante se asignaba a la autoridad de aplicación de cada jurisdicción, para ser destinado a: (1) Desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos; (2) La implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas (Art. 35, Ley de Bosques).

¹⁷ Este esquema hace indispensable la articulación entre las autoridades nacionales y provinciales para la implementación de normas ambientales de alcance nacional. A partir de entonces el poder Ejecutivo Nacional junto al CoFeMa conviene que éste último será el órgano de negociación entre la autoridad nacional de aplicación y sus equivalentes provinciales (Decreto reglamentario, 2009).

¹⁸ Más aún, impulsó la creación de la figura de “beneficiarios agrupados” (Resolución N° 277/14) para que a todas aquellas comunidades que por cuestión de escala, capacidades administrativas, financieras o de condición de tenencia no perfecta, se les dificultase la posibilidad de presentación de Planes de Manejo por la vía tradicional, pudieran acceder a estos tramitando una solicitud por medio de una personería jurídica (ONG, organización sectorial, cooperativa, etc.). La Resolución no lo explicita de este modo, pero esto es lo que ocurre en la práctica, aunque también los beneficiarios agrupados pueden tener un referente técnico único no siendo necesariamente una persona jurídica.

ventajas de la Ley de Bosques son los privados. Pero por lo menos les permite entrar a las comunidades que han entrado en este camino del relevamiento. [...] siempre que ha llegado fondo de nación, los primeros que se enteran de eso son los privados. ‘Ah, yo tengo bosques nativos, ayúdenme’, pero ¿Y las comunidades? Y tiene que estar alguna institución [acompañando]” (Entrevista realizada en Salta, 2024).

El Informe de la Auditoría General de la Nación (AGN), realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, coloca la atención sobre este mismo aspecto cuando subraya “la falta de priorización de comunidades indígenas y campesinas como beneficiarias de la Ley” (2017, 40). El Informe advierte como una de las principales dificultades para incorporar a las comunidades indígenas y campesinas, y atendiendo a lo informado por las autoridades provinciales, se deriva del requerimiento de la tenencia de las tierras” (Informe de Auditoría, AGN 2017, 40).

La existencia de la Ley y los datos relevados en el informe sobre de la Implementación de la Ley en el período 2010-2015 elaborado por el MAyDS sirvieron al proyecto de respaldo para reafirmar que estas poblaciones debían ser contempladas en la política pública. Esa búsqueda de alcanzar a las comunidades locales y a los pobladores indígenas quedó plasmada en la documentación presentada al Banco Mundial, como cuando el Informe “Modelo de diagnóstico social y ambiental” del Proyecto afirma:

“La participación de las comunidades locales se plantea como la columna vertebral y garantía del éxito del proyecto, el cual propone la mejora de las condiciones de vida de los pobladores originarios de los bosques nativos a través del desarrollo de sus capacidades, la capacitación de oficios vinculados a los productos forestales no madereros y la generación de mercados para estos productos.”

Cabe destacar que si bien la “participación” se planteó como “la columna vertebral del proyecto”, en términos de inclusión y accesibilidad de los grupos que no eran alcanzados por la Ley, la noción también fue empleada con distintos énfasis y sentidos por los funcionarios y técnicos del proyecto. Por un lado, la expresión apareció designando una práctica ponderada en el marco del proyecto y que los pobladores locales habían adoptado durante la planificación del plan de manejo. Al referir que los “grupos estaban participando” se estaba aludiendo a la idea de que ellos eran parte de la iniciativa y que su mirada era tenida en cuenta. Como dijo uno de mis interlocutores:

“C. El criterio para que sea participativo es que tienen que estar

todos. A lo mejor había alguno retobado, uno que no se juntó con nadie y que siempre hizo la suya, y bueno había que ir a buscarlo... para que ponga las firmas en las actas.

“Entrevistadora: ¿El proceso exigía lo participativo? Y, ¿en qué etapas?”

“Martin. En todas, en todas las etapas. Comenzaba por un taller, que cuando te hablo de un taller, es el ámbito de participación de todas las familias de esa comunidad, un taller y todas las familias de esa comunidad. Y a ver... El primer taller era de información. El segundo taller fue la encuesta socio económico, y había que hacer la encuesta, y bueno 5 o 6 técnicos y estuvieron 2 días encuestando hasta que encuestaron a todas las familias. Tercer taller vamos a mirar las cuestiones de comercialización y mercadeo de nuevo... Cuarto taller vamos a ver los recursos naturales, dónde hay bosque, mapa, hay que hacer un mapa, bueno, quinto taller el inventario y bueno, salgamos. Y en todo participaban todos.”

Por su parte, el Manual de Planes Integrales afirma que “la participación de los interesados en todas las etapas, refuerza, entre otras cosas, la “transparencia, consistencia, claridad de objetivos, integración de actores, mayor probabilidad de éxito y sostenibilidad” (p.10). Esta “participación” estuvo intermediada y fomentada por diversos agentes y organizaciones de desarrollo fue documentada a través de las firmas de los asistentes a las reuniones. Es interesante destacar que la participación es considerada como un procedimiento valioso en relación con la etapa de la ejecución y no de formulación del proyecto. Esto relega hacia los márgenes toda clase de observaciones, críticas y contribuciones que pudieran hacer las poblaciones locales al proyecto antes de que adopte su formato definitivo. Por otro lado, la noción de participación apareció vinculada con la gramática y procedimientos exigidos por la agencia de financiamiento, el Banco Mundial. La imposición de este procedimiento está asociado con el derecho a un proceso de consulta previa, libre e informada. La participación es, junto a la consulta, un procedimiento clave de acceso al consentimiento de las poblaciones ante cualquier medida que los pudiere afectar. El cumplimiento de este procedimiento minó la implementación del proyecto, dilatando y aplazando el inicio de los planes y de las inversiones.

Las dificultades y dilaciones del proyecto asociadas a la exigencia de “participación” fueron registradas por los técnicos de las agencias en terreno. En una charla con la Coordinadora de Santiago y dos técnicas, esto fue lo que me comentaron:

“Se han desarrollado muchísimas metodologías que lamentablemente... con todo el proyecto lo primero que cortó fue el tiempo de la participación. Es que... la realidad fue que ningún

proyecto cerró antes de 8 meses, cuando era por 6 meses el contrato. Entonces, lo primero que nos dijeron fue, 'Están demorando un montón' [...] y lo segundo que se recortó fue la posibilidad de encuentros, después empezó a recortar también los materiales, los informes, las cosas que se iban produciendo, porque era lógico, menos tiempo menos cosas que pedirles [a la gente] y se tuvo que acelerar muchísimo todo el proceso de evaluación, [...] Se recortaron unas cuantas cosas y para mí bolazo, porque la verdad es que para mí las cosas no cambiaron en nada, no cambiaron en nada el tiempo de los proyectos y de la inversión. Y sí generó estrés en las agencias y en las comunidades que tenían que tomar decisiones muy difíciles en muy poco tiempo, para llegar a consensos" (Entrevista mayo 2019).

Por otro lado, los técnicos en terreno también se tuvieron que enfrentar con situaciones donde no todos estaban dispuestos a participar de las reuniones, tal como el proyecto lo previa y solicitaba. Al respecto, durante una entrevista me comentó acerca de una experiencia donde las mujeres se habían negado a participar de las reuniones a las que eran convocadas con los hombres. Fue recién cuando crearon un espacio separado que las mujeres empezaron a asistir.. "No había forma de lograr convencer a las mujeres de que fueran a las reuniones y tuvimos que armar un espacio por separado". (técnica de Fundapaz, Santiago del Estero, 2019).

Disputas sobre el enfoque y norte del Proyecto

Según relataron mis entrevistados, las primeras ideas y conversaciones acerca del proyecto tuvieron lugar en el año 2007 hasta que finalmente en 2015 fue aprobado. Existían para ese entonces antecedentes de colaboración del Banco Mundial con la política forestal Argentina (PAD). El Banco había apoyado el mejoramiento de la gestión de los bosques en Argentina y trabajado próximo al gobierno nacional durante las últimas dos décadas.

Durante el primer año se llevaron adelante los acuerdos entre el gobierno argentino y el Banco Mundial acerca de las condiciones del préstamo, se confeccionaron y presentaron los "documentos operativos" para, recién luego, dar comienzo al proyecto. La preparación de los Planes Integrales Comunitarios y el Manual Operativo estuvo a cargo de un equipo técnico de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Durante ese primer año también se debatió cuál debía ser el enfoque del proyecto. Esto provocó una serie de tensiones entre funcionarios y políticos quienes diferían en sus posiciones en cuanto a la centralidad que deseaban o no tuvieran "las inversiones en las cadenas forestales", otros que veían al proyecto como una oportunidad para "apoyar y fortalecer la Ley de Bosques" y algunos otros más que

enfaticaban la dimensión “social” de esta política pública. Las diferencias se resolvieron en cierto modo y se plasmaron en un proyecto que ensambló lógicas provenientes de estas tres visiones que otorgaban un peso diferenciado a lo económico, lo jurídico y lo social. El proyecto respaldó su idea de aportar para mejorar “la participación de las comunidades en los mercados forestales” y, a la par, estipuló que sólo aquellas que cumplieran ciertas condiciones podrían participar de este: tener acceso legal al recurso forestal, contar con inversiones que promuevan la producción y facilitar el contacto con los mercados a través de capacitaciones y acompañamiento técnico.

Otro eje de controversia en la etapa inicial tuvo que ver con la forma en que debía ejecutarse el proyecto. Dos eran las posiciones de contienda: aquellos a nivel nacional que defendían una posición “centralizada” y las voces que se alzaban desde las provincias a favor de implementar una ejecución que respetase el federalismo.

La primera posición proponía una ejecución desde nación y el desarrollo de una estructura operativa con gran capacidad operativa, financiera y de recursos humanos. Estos diferentes posicionamientos nos recuerdan lo planteado por Boffa (2022) cuando recupera la experiencia acumulada de reclamos locales hacia instituciones nacionales precisamente basándose en la crítica de que la participación de las provincias genera mayor burocratización y el riesgo de promover ciertas lealtades políticas locales que no siempre estaban en línea con el interés central del proyecto o ley promovida por nación, lo que causaba la obstaculización en su desarrollo. La definición sobre la forma en que se ejecutaría el proyecto revivió y despertó imaginarios sobre el lugar de las provincias y las relaciones subordinadas de éstas con el poder centralizado a nivel nacional. En una entrevista realizada en 2018 a la Coordinadora de la Unidad Ejecutora Local de Santiago del Estero, esto fue lo que me dijo:

“La primera idea del proyecto [era lo más parecido a] llegamos, desembarcamos, hacemos inversión en la provincia, nosotros [enfaticado], la Secretaría de Ambiente y Desarrollo de la Nación”.

La segunda postura realizaba una contundente crítica al primer enfoque en base a considerar que el sistema federal debía respetarse y que se debía garantizar la participación de los organismos provinciales. La existencia de organismos de desarrollo estatal con largas y significativas trayectorias de trabajo en las tres provincias era visto como un argumento más y a favor de porqué las provincias debían ser incluidas en el proyecto. Fue sobre estas disputas en torno a cómo se ejecutaría el proyecto y sobre quiénes recaería esta tarea y funciones que se asumió como arquitectura institucional la creación de una unidad ejecutora nacional, dependiente de la Secretaría de Ambiente, y la conformación de tres unidades ejecutoras locales situadas en cada una de las provincias.

Otras definiciones que ocuparon un buen tiempo del proyecto tuvieron que

ver con el hecho de si debía o no ser priorizado en términos de inversión de préstamo y qué tipo de condiciones de préstamo se pautaba con el Banco Mundial. Para, luego, en una segunda etapa, avanzar en la preparación del préstamo. En estos debates se vieron involucrados funcionarios y políticos de la Secretaría de Ambiente y de otros ministerios: Economía, Hacienda y Jefatura de Gabinete. El entonces Ministro de Economía, A. Kicillof (2013-2015), negoció las condiciones del préstamo y fue el firmante del mismo. El préstamo de 58,76 millones de dólares está orientado en un 70% al Componente 1 “Medios de Vida Sustentable” donde se financian los PIC y el resto del préstamo se distribuye entre el resto de los rubros: al Componente 2 “Administración Natural del Bosque y Sociedad Civil” le corresponde un 1,089%; al Componente 3 “Desarrollo de capacidades y Transferencia tecnológica” se destina un 12,58%; al Componente 4 “Monitoreo del Bosque” un 11,23% y al Componente 5 “Administración del proyecto e Impacto del Monitoreo” un 3,74% (*Project Appraisal Document* 2015: vii). De la composición y distribución presupuestaria se deduce que la intención fue destinar el mayor porcentaje del presupuesto a invertir en las comunidades a través de los PIC y un porcentaje menor a los restantes componentes, tales como los que incluyen a los gastos operativos y de consultorías.

Una herramienta de gestión: los Planes Integrales Comunitarios (PICs)

El proyecto identificó como uno de sus principales objetivos “aportar al arraigo” de las comunidades indígenas y criollas/campesinas habitantes de los bosques nativos. Teniendo en cuenta que muchas de las comunidades se hallan asentadas en zonas muy afectadas por la deforestación y la degradación ambiental y que estas mismas condiciones repercuten negativamente en sus condiciones de vida, el proyecto también se propuso trabajar para “mejorar su calidad de vida” y “promover la conservación, restauración, uso sostenible y valoración de los recursos forestales” (Marco Integral Comunitario, p. 54).

Los planes integrales comunitarios, conocidos a nivel local como los PICs, fueron la herramienta ideada para empezar a “planificar participativamente la gestión de las actividades forestales”, agrícolas y pecuarias en los territorios habitados por miembros de comunidades indígenas y campesinas (Manual Planes Integrales, p. 10). En concreto, los PICs consistieron en propuestas de planificación participativa, elaboradas por técnicos y comunidades, en torno a una propuesta de manejo del bosque centrada en “protegerlo”, “recuperarlo” y/o “aprovecharlo”. En el PIC el bosque se convierte en un factor destacado de desarrollo de las comunidades rurales. Para realizar un aprovechamiento de los recursos forestales, el plan estipuló la realización de “inversiones”. En ese sentido, el hecho de que las comunidades estuvieran implicadas en la planificación, no impactó ni modificó la mirada y conceptualización del bosque del proyecto. Así, el bosque se convirtió en objeto de atención de la política pública, es decir, ingresó a lo que Scott (2021 [1998]) llama su campo visual. Mientras que las formas de relacionamiento de las comunidades locales con la naturaleza no fueran contempladas, el proyecto enfatizó

la noción de “recursos forestales”, es decir, apuntó a la idea de que existen recursos de la naturaleza que pueden convenir al uso humano.

Por medio de las acciones y actividades enmarcadas en el PIC se buscó “fortalecer” a las organizaciones locales, “reconocer” los territorios de uso por parte de cada comunidad, “planificar” la gestión de recursos en una secuencia ordenada y documentada en tiempo y espacio, y “promover” la producción por medio de inversiones estratégicas, capacitación y acceso a los mercados.

Por otro lado, los PICs fueron vistos como una herramienta para facilitar el acceso y participación de las comunidades en la gestión de los bosques. Esto quedó en evidencia cuando durante una entrevista en 2019 un ex funcionario-técnico y actual director ejecutivo del proyecto de la Unidad Ejecutora Nacional me manifestó: “El proyecto tiene como objetivo central mejorar la participación de las comunidades a través de los planes y transferir los aprendizajes del esquema a la Ley de Bosques”.

Para que los PICs fueran aprobados, se establecieron una serie de procedimientos, pautas y circuitos burocráticos y administrativos en vinculación con diversos organismos provinciales. Por ejemplo, las direcciones de tierras provinciales que acreditaron la presencia y ocupación de las comunidades en el territorio. Esto fue especialmente importante en los casos en que se trabajaba sobre tierras sin demarcaciones y sin reconocimientos estatales acerca de límites comprendidos por las comunidades indígenas, campesinas o mixtas. Esto tornó en indispensable a la actuación de distintas áreas de gobierno provincial dedicadas a la registración de poseedores y certificación de unidad territorial propuesta. Cada uno de los procedimientos, intervenciones y circuitos burocráticos y administrativos fueron previamente acordados con las jurisdicciones locales, con el fin último de poder asegurar la aprobación de los PIC y mediante estos “fortalecer la tenencia de estos grupos”.

Destinatarios de los PIC y Criterios de elegibilidad

El proyecto Bosques definió a las “comunidades criollas” y “pueblos indígenas” como sus destinatarios. Consideró a estos últimos como “grupos vulnerables con una identidad social y cultural diferenciada” que presentaban las siguientes características:

“(i) los miembros del grupo se autoidentifican como miembros de un grupo cultural distinto y esta identidad es reconocida por otros; (ii) el grupo tiene un apego colectivo a hábitats geográficamente definidos o territorios de uso tradicional en la zona de influencia de la obra o intervención del Proyecto Bosques Nativos y Comunidad; (iii) las instituciones culturales, económicas o sociales del grupo son distintas que las de la sociedad y cultura dominantes, y (iv) el grupo posee una lengua propia” (Marco Integral Comunitario, pp. 11).

En el caso de las comunidades campesinas estableció que estas podían ser identificadas en la medida que tuvieran un “carácter grupal, familiar” y que estuvieran...

“inserta(s) habitualmente en una base territorial junto a otras familias campesinas constituyendo un conjunto relativamente integrado, en el que todos comparten, en base a normas, costumbres y pautas culturales, el uso de determinados recursos naturales o de equipos de trabajo, colaborando recíprocamente en la ejecución de ciertos trabajos y ayudándose frente a situaciones de necesidad o de emergencia (Marco Integral Comunitario, Guía de Participación para la Elaboración del PIC: 12).

Estas definiciones de comunidad indígena y campesina privilegiaron y fungieron con la idea de una “gestión comunitaria” de los recursos y del territorio, basada en una supuesta toma de decisiones compartidas y acciones colectivas respecto al uso del territorio, el bosque y sus recursos. En el marco del proyecto se entendió a la gestión comunitaria de los recursos como el “uso común de áreas de pastaje, áreas de cosecha y recolección de productos madereros y no madereros, caza, pesca y otras vinculadas a la provisión de bienes y servicios que brindan los recursos naturales” (Manual PIC: 7). Ahora bien, si en el marco del proyecto la cantidad mínima y máxima de bosque nativo era un criterio inobjetable en la definición de quién podía ser destinatario del proyecto, lo mismo no ocurrió con la definición de “comunidad”, la cual fue utilizada por los técnicos para general flexibilidad, a una realidad que no se presentaba tal como el proyecto estipulaba. Durante una conversación el Coordinador regional de Fundapaz mencionó la creatividad por parte de los técnicos de la ONG en adaptar la noción de comunidad a los contextos locales. En sus propias palabras:

“[Para poder formular] tiene que tener bosque nativo. O sea, ¿qué miraron ellos [los técnicos]? Que haya bosques, que haya comunidades, y que se pueda hacer algo participativo y comunitario. A ver, si vos no tenías 2000 hectáreas de bosque no podías arrancar el PIC. En el loteo mucha gente se quejaba y nos decía: ‘Yo tengo 500 hectáreas y no podemos hacer un PIC’. Y, bueno, juntemos las 500 tuyas con las 100 de él y con otras 500 de este y ahí estaríamos conformando para el bosque y comunidades las 2000 mil hectáreas. Tenemos las sumas de las familias de acá más las familias de acá y las de acá y con la suma y eso sería lo comunitario y lo participativo con todas esas familias.”

Ahora bien, ¿qué requisitos debieron cumplir las comunidades para ser destinatarias? Para acceder a los planes las comunidades tuvieron que reunir lo que se llamaron “criterios de elegibilidad” de dos tipos: “biofísicos y sociales”. Dentro de los criterios biofísicos el primero estableció que solo las comunidades localizadas en ciertos departamentos podrían presentarse, siendo estos: en la provincia de Salta San Martín y Rivadavia en Salta; en la provincia de Santiago del Estero Alberdi, Pellegrini y Copo en Santiago del Estero; y en Chaco el Departamento General Güemes¹⁹.

El segundo criterio determinó que los miembros de las comunidades debían realizar -lo que el programa llamó- un “uso habitual” de un área de bosque nativo perteneciente a cualquiera de las tres categorías del OTBN²⁰ (Ley N° 26.331). El tercer criterio estableció que las comunidades debían poseer una superficie mínima (2000 hectáreas) bajo planificación comunitaria y una superficie máxima (100.000 hectáreas) y el cuarto que debían contar con un porcentaje mínimo de cobertura de bosque de 60%.

Por otro lado, el proyecto estableció una serie de criterios de elegibilidad “social”. En primer término se consideró que las comunidades debían mostrar su “interés en proyectos comunitarios y de manejo de bosques”. Esta manifestación de interés debía ser vehiculizada a través de técnicos pertenecientes a agencias de desarrollo rural estatal, ONGs y/o las propias unidades ejecutoras locales provinciales.

En segundo término sostuvo que este “interés colectivo de participar” debía quedar “adecuadamente documentado” en una “carta de intención” (Manual PIC: 16-17). Más que un criterio, este último sentó un tipo de procedimiento que otorgó gran valor al hecho de “documentar” todo tipo de acciones que pudieran acreditar una supuesta participación y consentimiento de las comunidades con el proyecto. Este procedimiento debe enmarcarse en un proceso de documentación más amplio vinculado a las exigencias del Banco Mundial y que supuso la confección de diversos registros (textuales, audiovisuales y fotográficos).

En tercer término, fijó que solo podrían ser destinatarios aquellos que

¹⁹ Estas “áreas críticas” se definieron a partir de un estudio que llevó como título: Determinación de Áreas Críticas Forestales en el Parque Chaqueño (SAyDS, 2011). El *Project Appraisal Document* (2015) refiere a que la elección de los lugares y provincias seleccionadas estuvo vinculada al hecho de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas en los departamentos seleccionados van desde un 26% a un 49%. De acuerdo al mismo documento, estas áreas críticas coinciden con una alta presencia de población indígena (aproximadamente un 80%) y donde un 30% de los hogares tienen necesidades básicas insatisfechas (2015: 2). El Informe Archivo General de la Nación relevó que en el Departamento Güemes, provincia de Chaco, se llevaron adelante alrededor de 50 proyectos en diversas comunidades, mientras que en Salta se formularon 27 PICs en los departamentos San Martín y Rivadavia (Período auditado: 2010 - 2015).

²⁰ De acuerdo al OTBN, los bosques se zonifican y clasifican del siguiente modo: (i) Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben desmontarse ni utilizarse para la extracción de madera y que deben mantenerse como bosque para siempre; (ii) Categoría II (amarillo): sectores de alto o medio valor de conservación, que pueden estar degradados pero que si se los restaura pueden tener un valor alto de conservación y (iii) Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, con la previa realización de una Evaluación de Impacto Ambiental.

En quinto término, planteó que debía existir una situación de “ocupación pacífica e ininterrumpida del territorio” de la comunidad por más de 10 años. Esta condición que posibilitó que comunidades con tenencia precaria pudieran acceder al proyecto nos fue aludida durante una entrevista con un funcionario del Banco Mundial. En esa ocasión, nuestro entrevistado enfatizó que esta fue “una particularidad del diseño del proyecto que no es tan común, o al menos tan habitual en un proyecto con financiamiento del Banco” (Entrevista Especialista y referente proyecto Bosques Nativos y Comunidad del Banco Mundial, oficinas Banco Mundial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abril 2019).

El sexto y último requisito, definió que la solicitud de inversiones debía ser de tipo comunitaria y no individual. Los PICs establecieron las siguientes obras como financiables: obras comunitarias de acceso al agua para el consumo humano y/o uso productivo, tratamientos silvícolas y obras para el manejo de bosques, y obras para la gestión comunitaria de la agricultura y la ganadería familiar.

Y ahora... ¿cómo llegamos entonces a las comunidades?

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable²² no contaba con dependencias a nivel provincial y municipal con las cuales articular para ejecutar el proyecto. Por eso, la implementación se apoyó en la existencia de organismos y programas nacionales con trayectoria en las comunidades y los territorios provinciales. Con estas agencias de acompañamiento técnico se había previsto articular, funcionando como intermediarias entre las comunidades y las unidades ejecutoras locales provinciales²³. Estas unidades se crearon para llevar a cabo la operatoria territorial del proyecto y tuvieron como una de sus principales tareas supervisar y monitorear la implementación, brindando seguimiento a las agencias responsables de la asistencia técnica.

Sin embargo, este punto de partida inicial se vió, al poco tiempo de iniciado el proyecto, trastocado cuando un conjunto de cambios -recortes presupuestarios, desmantelamiento de áreas y despidos- impulsados a partir de 2016 durante el gobierno del ex presidente M. Macri (2015-2019), afectaron el funcionamiento de varias agencias de desarrollo rural²⁴. Es ante este nuevo escenario que las propias Unidades Ejecutoras Locales (UEL) provinciales y muy especialmente las ONGs

²² Desde el 2002, la Secretaría es el ámbito de ejecución del Programa Social de Bosques (ProSoBo). Si bien el programa llegaría a contar con algunos equipos y estructuras que funcionaron como nodos regionales no se logró desarrollar una arquitectura institucional permanente del programa.

²³ El proyecto proyectó articular con las siguientes agencias de desarrollo rural nacional: la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) del Ministerio de Agricultura; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria#; el Instituto Nacional de Tecnología Industrial; el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; el Ministerio de Industria de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Social (Plan Manos a la Obra) y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) (Project Appraisal Document 2015: 35).

²⁴ En 2018 la ONG Centro de Estudios Sociales y Legales emitió un comunicado denunciando “los 160 despidos iniciados en 2016, y los 330 despidos actuales se suma la acefalía pronunciada de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, la falta de recursos y quita de tareas para el personal que inciden necesariamente en el incumplimiento de la Ley de Agricultura Familiar 27.118” (CELS, 2018).

asumieron un papel imprevisto en la ejecución del proyecto. Al impacto del nuevo ordenamiento del Estado en el proyecto se refirió un técnico entrevistado de la unidad ejecutora nacional cuando relató:

“El proyecto termina de aprobarse en el 2015 y hay cambio de gobierno y los tres actores claves del proyecto más o menos desaparecen, por lo menos pierden muchísima capacidad de fuego. Por lo menos para ese trabajo específico de anclaje territorial. ¿Cómo llegamos entonces a las comunidades? Nosotros decíamos que a través de las ONGs era la última instancia, y al suceder esto terminó siendo la principal” (Buenos Aires, 2019).

Las UEL provinciales fueron las encargadas de darle difusión al proyecto a través de medios gráficos, televisivos y radiales. Por estos distintos medios y el trabajo interpersonal de los técnicos con trabajos previos en los territorios se buscó llegar a las comunidades y sus referentes. Esta primera etapa consistió en informar a las comunidades de las características del proyecto y conseguir su adhesión al mismo. Quienes desearan ser parte de la iniciativa, debían manifestarlo por medio de “cartas de interés”. Las cartas eran primero recepcionadas por las UEL y luego enviadas a la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación, dando inicio a un primer acto burocrático-administrativo. Las comunidades debían realizar las postulaciones de interés, consistiendo esta tarea en completar un formulario de “idea PIC” donde se les solicitaban datos de sus comunidades que dieran cuenta de que cumplían con los “criterios de elegibilidad” del proyecto y que identificaran al agente de desarrollo con quién les “gustaría trabajar” (Manual PIC, 34-38). El Coordinador de Fundapaz lo expresó del siguiente modo:

“Vos tenías que tener una comunidad que te acepte trabajar de una manera participativa y comunitaria, que tenga 2 mil hectáreas de bosque, que quiera hacerlo, porque todo este proceso se iniciaba con un pedido de la comunidad de “queremos hacer un PIC”, un pedido de la comunidad al inicio del proceso, y una unidad ejecutora, una institución, ONG, INTA o alguien que se ponga a laburar en el tema”.

Las UEL provinciales no siempre tuvieron las mismas funciones ni tareas. Si todas compartieron actividades como convocar a reuniones, participar de las reuniones de los Consejos Consultivos, evaluar y monitorear PIC, realizar informes ambientales, brindar apoyo técnico a las agencias de acompañamiento técnico, solo algunas participaron de la formulación de los PICs. Así, por ejemplo, mientras que la UEL de la provincia de Chaco formuló PICs, la UEL de Santiago del Estero se concentró en acompañar la formulación realizada por las agencias de desarrollo

rural. Estas particulares improntas que a nivel local le fueron dando las UEL provinciales quedó plasmado en una entrevista con la Coordinadora de la UEL de Santiago del Estero cuando enfatizó en rol y funciones desempeñados desde este organismo:

“Nosotros (...) teníamos socios suficientes [y por eso] dijimos ‘No vamos a hacer, no. No vamos a ejecutar PICs. En todo caso, vamos a estar de reserva. Hemos ayudado, hemos acompañado en talleres a diferentes ONGs. Hemos corregido algunos talleres, encuentros y reuniones. Hemos estado presentes. Pero no teníamos la responsabilidad de formular. También hemos corregido los planes una vez que llegaban” (Unidad ejecutora provincial, Santiago del Estero, 2018).

Para ser agencias de acompañamiento técnico (ATT) de desarrollo rural se establecieron distintos criterios. En el caso de las agencias estatales interesadas en trabajar en la formulación del PICs se fijó que debían adscribir un convenio de colaboración con el Proyecto Bosques, mientras que para el caso de las ONG se determinó que su elección estaba supeditada a “un competitivo proceso de evaluación”. Para ser elegibles, las agencias debían cumplir con una serie de requisitos formales acordes a la política del Banco Mundial. Estos requisitos, como plantea Langbehn (2022) en su informe técnico sobre el proyecto Bosques, actuaron limitando y reduciendo el universo de agencias capaces de postularse para formular PIC:

“A raíz de las políticas del Banco Mundial, que financiaba el proyecto, las AAT [Agencias de Acompañamiento Técnico] debían cumplir con una serie de requisitos formales para ser elegibles, tales como contar con personería jurídica y estar al día con las obligaciones impositivas y legales pertinentes, contar con antecedentes en la ejecución de proyectos de similar envergadura, y presentar un equipo técnico formado por un mínimo de cuatro profesionales de varias disciplinas (forestales, sociales, agronómicas) más un “facilitador local”. Además, una misma AAT no podía formular simultáneamente más de cinco PIC (con excepción de las grandes agencias estatales como el INTA). Estos requisitos redujeron fuertemente el universo de AAT capaces de postularse para formular los PIC; en especial, podía significar que las organizaciones que ya venían trabajando en el territorio y mantenían una relación de confianza con las personas de un determinado grupo PIC quedaran excluidas de la posibilidad de asegurar la asistencia técnica para el plan, o tuvieran que aliarse con otras que sí cumplieran los requisitos”

(Langbehn, 2022:19-20).

Las alianzas entre organizaciones fueron un elemento clave de las estrategias desarrolladas por comunidades, técnicos y ONGs locales para poder defender sus propuestas y sortear así dificultades y escollos provenientes de la lógica y requisitos del proyecto. La definición de estas alianzas y estrategias varió de provincia a provincia, dependiendo de los puntos de partida en términos de institucionalidad de los organismos de desarrollo rural y de los perfiles de los equipos técnicos y su disponibilidad. La Coordinadora de la Unidad Ejecutora por Santiago del Estero afirmó en este sentido que:

“El equipo PIC formulador tenía que tener un [profesional] forestal o afín con capacidad para confeccionar y ser firmante de planes, uno del área social capaz de acompañar los procesos de participación y en lo posible un facilitador local. No se decía cuántos miembros tenían que ser, si vos después querías agregar a un veterinario, o a alguien que tuviera una *expertise* en comercialización todo eso buenísimo porque te daba puntaje como los equipos mejores constituidos” (Santiago del Estero, 2018).

Los requisitos de profesionales con una *expertise* muy específica actuaron como limitantes y acotaron los canales para la formulación de los proyectos. Lo ocurrido en Santiago del Estero es claro en ese sentido, donde la reducida presencia de agencias de desarrollo estatal y de los perfiles técnicos requeridos conllevaron a tener que desarrollar la estrategia de construir alianzas con las ONGs²⁵. En palabras de la Coordinadora de la Unidad Ejecutora Local de Santiago del Estero:

“Las ONGs se volvieron nuestras aliadas porque a diferencia de Salta que tienen el INTA y la SAF muy presentes, acá, nosotros, teníamos el INTA con una sola agencia en Monte Quemado y que además no prosperó. Dio vueltas con un PIC un montón de tiempo y al final no prosperó. La SAF tenía tres equipos individualizados y entre todos hacían un equipo, pero ninguno tenía la especialidad que necesitábamos. Porque, como era un plan, tenía que ser agrónomo o forestal o licenciado en ecología. Porque eran los únicos habilitados para firmar el plan de manejo que incluía como una de sus partes el inventario forestal” (Santiago del Estero, oficina del proyecto, mayo 2019).

²⁵ En Chaco y Salta las UELs y las agencias de desarrollo estatal tuvieron mayor participación en la formulación del proyecto, No obstante, en Salta las ONGs devinieron en las principales prestadoras del servicio de acompañamiento técnico.

El reclutamiento de ONGs fue un proceso complejo que implicó distintos tipos de acciones por parte de las unidades ejecutoras nacionales y provinciales. Se hicieron convocatorias por medios públicos nacionales y locales para dar a conocer el proyecto y un trabajo de difusión en redes de ONGs informando acerca de los requisitos para participar. Como parte de las postulaciones, las ONG debían expresar al proyecto su interés de participar y especificar en qué provincia proyectaban trabajar. Estas postulaciones contenían a su vez propuestas de acompañamiento a las comunidades locales.

La gran mayoría de las ONGs postulantes no contaba con experiencia de trabajo y *expertise* acerca de los bosques nativos y los recursos naturales. Para la implementación del proyecto era indispensable que los técnicos contaran con ciertos conocimientos del bosque. Esto motivó realizar capacitaciones con la idea de nivelar técnicamente a los equipos participantes acerca de la preparación del plan de manejo, el inventario forestal, el relevamiento socio económico y la construcción de cartografía social. Si bien del proceso de formulación participaron técnicos de distintos perfiles, sociales fundamentalmente, y en menor medida ecólogos y forestales, algunos coordinadores recordaron que quienes tenían la última palabra eran estos últimos, porque eran quienes firmaban los planes. Además, según me relataron varios entrevistados, en algunos casos el trabajo documentado por los técnicos sociales tuvo que ser dejado de lado. Es que en ocasiones, el trabajo de los técnicos sociales mostraban prácticas que entraban en contradicción con la reglamentación vigente sobre el uso del bosque y sus recursos de agencias estatales. Por otro lado, es muestra las complicaciones atravesadas en la formulación de los PICs que debían atender a la regulación establecida por la Ley de Bosques y a su vez a las normativas provinciales. El siguiente extracto de entrevista de la Coordinadora de Santiago advierte sobre ello:

“Los planes de las chicas tuvimos que en muchos casos re-escribirlos y pegarles una censura. porque cuando el empleado empezaba a leer, y nos pasó con una directora que hacía la evaluación ambiental, nos decía: ‘Pero tienen tradición de comer fauna?’ Y acto seguido preguntaba: ‘¿Dónde está el plan de gestión de fauna silvestre? Entonces de vuelta para atrás el plan. Ya entonces después era... no digas que van a melear, no digas que ahí comen pichi, no digas que ahí. Hubo que recortar muchísimo del tejido con el que se iba a trabajar’ (Entrevista realizada en mayo 2019).

Por su parte, varias ONGs en la región del Gran Chaco venían desde hacía algunos años atravesando una crisis asociada al desfinanciamiento provenientes de agencias y organismos internacionales²⁶. Con lo cual varias de ellas se vieron

²⁶ A partir de 2010 las ONGs registran la retirada de muchas pequeñas y medianas agencias de

atraídas ante la convocatoria a presentar propuestas. A esto se refirió durante una entrevista un técnico-funcionario de la Unidad Ejecutora Nacional, cuando dijo que el proyecto había traído “un poco de aire” para ciertas ONGs, es decir, la posibilidad de continuar trabajando en el marco de la formulación de los PICs.

Para ser escogidas, las ONGs tuvieron que atravesar un proceso de presentación y evaluación competitiva acorde a criterios definidos en menor medida por el Estado argentino y, en mayor medida, por el Banco Mundial. Se evaluaron las presentaciones de los equipos técnicos, los antecedentes de los profesionales y las trayectorias de trabajo en las comunidades indígenas y/o campesinas. En las presentaciones jugaron un papel importante las unidades ejecutoras provinciales, informando sobre la documentación a presentar en las carpetas y qué tipo de perfiles técnicos eran buscados para los trabajos. Todas las ONG que se postularon fueron adjudicatarias de contratos de asistencia técnica.

El Banco Mundial estableció criterios diferenciales para evaluar la postulación de los organismos públicos y las ONG como agencias de desarrollo rural. Así, mientras que los organismos públicos que asumieron como agencias de desarrollo trabaron una relación directa con la Secretaría, plasmada en convenios de colaboración directa, otra situación muy distinta fue la que se presentó para las ONGs, quienes debieron atravesar complejos y procesos competitivos para conseguir la legitimación. Como contó uno de mis entrevistados, las ONGs tuvieron que “mostrar credenciales”...

“El Banco te exige procesos competitivos para la adjudicación de asistencia técnica cuando se trata de agencias por fuera del Estado. O sea, yo al INTA le puedo hacer un convenio directo, pero a las ONGs las tengo que poner a concursar por las comunidades. Entonces, las ONG se tenían que matar presentando los equipos técnicos más cercanos a las comunidades para calificar mejor y tratar de no presentarse a un concurso donde saben que hay otra ONG trabajando (Unidad ejecutora nacional, Buenos Aires, 2019).

Para adjudicar un concurso se lanzaron “ternas”. En los casos en los que se presentó solo un agencia para la asistencia, fue necesario volver a relanzar el concurso. Recién una vez realizado el segundo llamado, podía darse por terminado y adjudicarse, siempre que cumpliera con la documentación, la asistencia técnica a esa “fuente única” o la que estuviera más calificada. El Banco Mundial contaba además con una “cláusula preventiva” que establece que incluso cuando la ONG

financiamiento de sus iniciativas en el país. Esto llevó a una contracción y reducción de las ONGs a unidades mínimas de funcionamiento y en muchos casos sostenidas en parte con proyectos estatales y aportes pequeños de agencias de cooperación. Esto puede ser asociado por un lado con un estado nacional que alcanzaba a sectores indígenas y criollos por medio de políticas orientadas al desarrollo rural y lo productivo. Por el otro, la existencia de indicadores macroeconómicos de crecimiento del país, más allá de la marginación y pobreza en la que estaban sumidos muchos grupos en el norte del país.

hubiese resultado ternada, son las comunidades indígenas quienes tienen la última palabra. De acuerdo a las políticas de salvaguarda y la política operacional sobre pueblos indígenas del Banco Mundial, es clave garantizar la protección de los derechos de las comunidades participantes realizando un proceso de consulta, libre e informada que atienda a los. Se espera que las comunidades indígenas cuenten con la posibilidad de elegir y manifestar su acuerdo o desacuerdo respecto a distintos aspectos que hacen a la toma de decisiones del proyecto. El conjunto de procedimientos y requisitos asociados al adjudicación de asistencia técnica impactaron en los tiempos del proyecto y causaron, principalmente, fundamentalmente demoras. Durante una charla mantenida en la oficina del proyecto, el Director Ejecutivo de la Unidad de la Ejecutora Nacional se refirió al impacto negativo de estos requisitos al narrar...

“En muchos casos no había oferta [de ONGs]. Entonces, eso demoró un montón. Y ahí era decirle al Banco ‘Me estoy demorando 6 meses porque no sé de qué manera te tengo que decir que no hay más oferta que esa en ese territorio’” (Entrevista 2019).

Como si no fueran pocos los requisitos que debían cumplimentar las ONGs para devenir ONG elegibles, además estaba el asunto de que cada agencia de asistencia podía formular un máximo de cinco PICs. A estos condicionamientos se sumaba el hecho de que en muchas de las geografías bajo cobertura del proyecto no existían suficientes ONGs para postularse como agencias de asistencia técnica. Esta combinación de elementos volvió necesario improvisar algunas estrategias para hacer posible la ejecución del proyecto. Una de ellas fue conseguir que ONGs que no estaban ni localizadas en la región ni la provincia hicieran las postulaciones, habiendo previamente acordado que los equipos de asistencia serían conformados por técnicos locales. Para el Banco Mundial poco importaba dónde estuvieran localizadas las ONGs, y en un contexto signado por ciertos limitantes, condicionamientos y restricciones, esto se convirtió en una ventana. Así, en los casos en los que las agencias de acompañamiento técnico quisieron o fueron solicitadas por las comunidades a formular más de 5 PIC, la estrategia fue que los equipos técnicos se presentaran maquillados a través de ONGs que ofrecieron su paraguas institucional. Un técnico de la Unidad Ejecutora Nacional se refirió a la arquitectura institucional tejida en colaboración con ONGs y que posibilitó sortear un conjunto de obstáculos...

“Las ONG son respetuosas de su territorialidad y también son medias pesadas para moverse a lugares donde no conocen. Y eso también fue difícil. Entonces, empezaron a aparecer ONGs que no tenían anclaje directo territorial, pero que aceptaban equipos que querían trabajar. Entonces, las ONG más grandes y

voluntariosas, medio que apadrinaron equipos locales y ahí se nos amplió la cartera de oferta técnica. Porque la verdad es que hubo situaciones en las que teníamos 5 ONGs para 100 ideas PIC que nos aparecieron el primer año. ¡Y, claro, no daban abasto!” (Entrevista, oficina proyecto Bosques, Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2019).

Esto dio como resultado que en la provincia de Chaco del total de 25 PIC formulados 20 fueron realizados por ONGs y 5 por la UEL. En el caso de Salta la situación fue levemente distinta, pues de un total de 25 proyectos, 12 fueron presentados por ONGs, 2 por la UEL y los 11 restantes por el INTA, aunque este contrató y armó equipos con técnicos de ONG locales. En Santiago del Estero se presentaron un total de 30 PIC y todos fueron formulados por ONGs.

Reflexiones finales

El análisis antropológico realizado pone de relieve un conjunto de cambios, riesgos y ajustes asociados a la formulación e implementación de la política de Bosques Nativos y Comunidad. El estudio muestra la importancia de atender a los cambios derivados del contexto sociopolítico al momento de la formulación y de la ejecución de la política y los efectos de estos cambios en el curso del proyecto. Así, identificamos que de los acomodamientos y ajustes que se dieron en el proyecto algunos cobraron gran importancia para los funcionarios y técnicos, como la redefinición de tareas, funciones y roles entre las agencias de desarrollo rural estatal y las ONGs. Pues, como varios de mis interlocutores enfatizaron en las entrevistas, la ejecución del proyecto se vio fuertemente afectada ante la reducción de áreas del Estado nacional y provincial y frente a este nuevo escenario las ONGs se convirtieron en los brazos de ese Estado ausente. El destacado lugar ocupado por las ONGs en la ejecución del proyecto invitan a una reflexión acerca de la naturaleza del desarrollo y la reestructuración neoliberal, pues, no cabe duda que sin estas figuras el proyecto no hubiese alcanzado a las poblaciones destinatarias.

El análisis de las entrevistas en diálogo con la documentación del proyecto permitió identificar la complejidad de implementar una política nacional con enfoque federal relacionada al manejo de los bosques, sus recursos y la tierra. Escudriñar cómo se formula e implementa el proyecto puso de relieve que que lejos de ser coherente, unificado y ordenado, se trata de un proceso desordenado, complejo y disputado mediado por las interacciones de actores y organismos en distintas escalas y que cargan distintas lógicas, intereses y expectativas.

El estudio echa luz sobre las conceptualizaciones, definiciones y decisiones, los requisitos y condicionamientos, la creación de una arquitectura institucional, las relaciones entre actores y organismos en distintas escalas que son parte constitutiva del proyecto. Hemos dejado al descubierto cuales son las formas de nombrar del proyecto a los sujetos destinatarios, en tanto campesinos, criollos, indígenas y/o

pequeños campesinos. Estas conceptualizaciones no solo impactan en la construcción de subjetividad de los actores, sino además en sus prácticas, sus modos de estar y usar los bosques, sus recursos y el espacio. A esta potencialidad de la política hacen referencia Shore y Wright (1997), cuando sostienen que las políticas públicas tienen el poder de instituir individuos, categorizarlos, y clasificándolos, asignándoles status, roles y funciones.

El análisis de la fase de formulación del proyecto y en particular de las disputas, negociaciones y acuerdos entre actores y organismos provinciales y nacional en torno al formato, estructura y aparato de funcionamiento del proyecto puede pensarse en clave de lo señalado por Shore y Wright (1997) cuando afirman que, aunque las políticas públicas se disfracen a través de un idioma objetivo, neutral y legal-racional, es necesario contemplarlas como fenómenos esencialmente políticos. La búsqueda de imprimirle al proyecto Bosques un sentido unívoco quedó documentado en mis entrevistas cuando ante la imposibilidad de lograrlo, los formuladores optaron por convertir sus diferentes posiciones en dimensiones estructurantes del proyecto: lo social, lo forestal y lo económico. Como mostré, esas dimensiones convergentes en el proyecto son el resultado de una serie de disputas y contradicciones originadas en la búsqueda de imprimirle un sentido al proyecto. Las tensiones surgidas de los requisitos del Banco Mundial hacia la Unidad Ejecutora a nivel nacional y las estrategias y alianzas impulsadas por esta última junto a las unidades ejecutoras locales y ONGs son otra expresión del carácter eminentemente político de las políticas públicas.

Bibliografía

- Aguiar, S., Mastrangelo, M.; Collazo, M., Camba Sans, G., Mosso, C., Ciuffoli, L., Schmidt, M., Vallejos, M., Langbehn, L., Brassiolo, M., Cáceres, D., Merlinsky, G., Paruelo, J., Seguezzo, L., Staiano, L., Texeira, M., Volante, J. y Verón, S. (2018). "¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción? Revisar su pasado para discutir su futuro", *Ecología Austral*, 28, pp. 400-417.
- Barri, J. M. (2013). Los campesinos chaqueños en la encrucijada. *Estudios Rurales*, 3; 4; 10-2013; 15-39.
- Cabrol, D. y Cáceres, D. (2017). "Las disputas por los bienes comunes y su impacto en la apropiación de servicios ecosistémicos: La Ley de Protección de Bosques Nativos, en la provincia de Córdoba, Argentina", *Ecología Austral*, 27 (1), pp. 134-145.
- Camba Sans, G., Aguiar, S., y Paruelo, M. (2018). "Assessing the effectiveness of a land zoning policy in the Dry Chaco. The case of Santiago del Estero, Argentina", *Land Use Policy*, 70, pp. 313-321.
- Castelnuovo Biraben, N. (2023). "New spaces of contesting and negotiating land rights for Indigenous Peoples in Argentina", *Journal of Anthropological Research*, University of Chicago Press. University of New Mexico. Vol. 79,

- number 3, 352- 375.
- Cotula, L. (2012). "The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers", *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), pp. 649-680.
- Deininger, K., Byerlee, D., Lindsay, J., Norton, A., Selod, H. y Stickler, M. (2011) *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington DC: World Bank. Accesible: <http://documents.worldbank.org/curated/en/998581468184149953/Rising-global-interest-in-farmland-can-it-yield-sustainable-and-equitable-benefits> Consultado 9 de agosto de 2019.
- Desalvo, M. (2013). Acerca de la llamada población campesina de Santiago del Estero: un estudio cualitativo, *Tiempo y Espacio*; 29; 10-2013; 115-146.
- Grau, H., Gasparri, N. y Aide, T. (2005) "Agriculture expansion and deforestation in seasonally dry forests of north-west Argentina", *Environmental Conservation*, 32 (2), pp. 140-148.
- Hansen, M., Potapov, P., Moore, R., Hancher, M., Turubanova, S., Tyukavina, A., Thau, D., et. al. (2013) "High resolution global maps of 21st-century forest cover change", *Science*, 342 (6160), pp. 850-853.
- Harvey, D. (2004) *The "new imperialism": accumulation by dispossession*. *Actuel Marx* 35 (1), pp. 71-90.
- Klarik, M. F. (2019). Agronegocios, pueblos indígenas y procesos migratorios periurbanos en la provincia de Salta, Argentina. *Revista Colombiana de Antropología* 55(2):65-92.
- Langbehn, L. (2017) "La Ley de Bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina", *Revista administración Pública y Sociedad*, 3, pp. 82-105.
- Langbehn, L. (2022). *Los Planes Integrales Comunitarios. Lecciones aprendidas del proyecto Bosques Nativos y Comunidad. Informe basado en experiencias de integrantes de la REDAF. Santiago del Estero, Argentina*. Inédito [gentileza del autor].
- Medina, A. F., Gonzales Kehler, J., Sabatini, A., González, G. y Silva, J. (s/f). *Manual Planes Integrales Comunitarios. Proyecto "Bosques nativos y Comunidad" (BIRF 8493 AR/PNUD ARG 15/004)*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, presidencia de la Nación.
- Nolte, C., Le Polain De Waroux, Y., Munger, J., Reis, T. y E. F. Lambin (2017). Conditions influencing the adoption of effective anti-deforestation policies in South America 's commodity frontiers, *Global Environmental Change*, 43, pp. 1-14.
- Observatorio de Políticas Públicas (2012) *Comunidades Aborígenes y Ordenamiento Territorial*. CAT. OPP/CAG/2012-02. Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires. (Citado el 05/08/2019).
- REDAF (2012). *Monitoreo de Deforestación en los Bosques Nativos de la Región Chaqueña Argentina. Informe N°1 Bosque Nativo en Salta: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia*.

- REDAF (Red Agroforestal Chaco Argentina). Santa Fe, Argentina.
- Shore, C. (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas", *Antípoda*, 10, pp. 21-49.
- Shore, C. y S. Wright (1997). "Policy. A new field of anthropology", en Cris Shore y Susan Wright (eds.). *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*, London: Routledge.
- Venencia, C. D., Correa, J. J., C. Buliubasich, L., y Seghezzeo (2012). Conflictos de tenencia de la tierra y la sustentabilidad del uso del territorio del Chaco salteño. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, 16 (1), pp. 105-112.

Entrevistas realizadas y consultadas

Entrevista al Director Ejecutivo del proyecto Bosques Nativos y Comunidad, oficina Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abril 2019.

Entrevista a técnico del proyecto Bosques Nativos y Comunidad, oficina Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abril 2019.

Entrevista a funcionario-técnico del proyecto Bosques Nativos y Comunidad, oficina Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mayo 2019.

Entrevista a Consultora Social del Banco Mundial, entrevista virtual, abril 2019.

Entrevista a la Coordinadora de la Unidad Ejecutora Local provincial, Santiago del Estero, abril 2018.

Entrevista a Directora Nacional de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, julio 2019.

Entrevista a Coordinador regional ONG Fundapaz, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, marzo 2019.

Entrevista Especialista y referente proyecto Bosques Nativos y Comunidad del Banco mundial, oficinas Banco Mundial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abril 2019.

Entrevista al Coordinador de la Unidad Ejecutora local de la provincia de Salta, oficina en Salta capital, mayo y julio 2018.

Entrevista al Coordinador de la Unidad Ejecutora local de la provincia de Santiago del Estero, oficina del proyecto Bosques, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mayo 2019.

Entrevista con técnicos de ONG Ceibal, Santiago del Estero, mayo de 2019.

Entrevista a referente UPPSAN, Santiago del Estero, mayo 2019.

Entrevista técnica Secretaria de Agricultura Familiar Santiago del Estero, mayo 2019

Entrevistas con técnicos de ONG Fundapaz, por Santiago del Estero, mayo 2019.

Documentos

Guía de Participación para la Elaboración de Planes Integrales Comunitarios. Proyecto “Bosques Nativos y Comunidad” (BIRF 8493-AR/PNUD ARG 15/004). Dirección de Bosques. Dirección Nacional de Bosques, Ordenamiento Territorial y Suelos. Secretaría de Política Ambiental Cambio Climático y Desarrollo Sustentable. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, presidencia de la Nación.

INAI, “Listado de Comunidades Indígenas 20242023”, Ministerio de Justicia, Legado de datos, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, 2024 .<https://datos.jus.gob.ar/dataset/listado-de-comunidades-indigenas/archivo/8f9af332-83ff-4ea6-a6a5-7a90371a41fb>

Informe de Auditoría realizado por la Auditoría General de la Nación, 2017.

Informe de estado de Implementación 2010-2015, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2015.

Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, 2007.

Manual Planes Integrales Comunitarios, Proyecto “Bosques Nativos y Comunidad” (BIRF 8493-AR/PNUD ARG 15/004), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, presidencia de la Nación.

Marco de Gestión Ambiental. Proyecto “Bosques Nativos y Comunidad”. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2015.

Marco Integral Comunitario, Proyecto “Bosques Nativos y Comunidad. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable- Jefatura de Gabinete de Ministros.

Project Appraisal Document [Documento de Evaluación Inicial de Proyecto]. 2015. Document of The World Bank. International Bank for Reconstruction and Development. March 6.

Centro de Estudios Sociales y Legales.

<https://www.cels.org.ar/web/2018/05/vaciamiento-de-las-politicas-para-la-agricultura-familiar/>

Una política forestal para comunidades indígenas y criollas del Gran Chaco Argentino

Fecha de recepción: 04/02/2025

Fecha de aceptación: 25/03/2025