

Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires

Tesis para optar por el título de  
Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales

**El mapa, entre el consenso y el desacuerdo.**  
**Una reflexión a partir del Ordenamiento Territorial de los**  
**Bosques Nativos para la región andina de Río Negro, 2007-2015.**

Autora: María Constanza Casalderrey Zapata

Directora: Paula G. Núñez

Co-director: Juan Besse

## **Agradecimientos**

La tesis que aquí se presenta bajo mi nombre en rigor debería llevar muchos otros. Decir que las ideas aquí volcadas son mías y solo mías es algo que me cuesta mucho. Primero por lo obvio: mis pensamientos son los de todos mis maestros, tanto los vivos como los muertos, tanto los que he conocido personalmente, como los muchos más que solo he conocido a través de los libros. Segundo, porque son cosas que he charlado con muchos colegas, algunos de los cuales hoy tengo la suerte de poder llamar amigos. Inclusive he tenido la suerte de escribir con algunos de ellos. En suma, este trabajo es resultado de un proceso de construcción del conocimiento que, por definición, entiendo como colectivo. Listar todos los nombres de quienes han compartido sus ideas conmigo (y viceversa) es imposible. Aquí, solo me remito a los que estuvieron más cerca en el transcurso de la investigación y elaboración de esta tesis.

A cada uno de los profesores que he tenido, tanto durante la carrera de grado, como durante la maestría. Les agradezco por tantas clases estimulantes, por compartir sus ideas, sus preguntas, sus conocimientos. Pero sobre todo, les agradezco haberme hecho pensar.

A Cora Escolar, en especial, porque probablemente sin saberlo me dio uno de los mejores consejos que he recibido durante mi carrera, que me ha ayudado a navegar en las aguas del mundo académico sin hundirme.

A todos mis interlocutores de campo, por brindarme su tiempo y conocimiento. En especial a las bibliotecarias de los organismos públicos, las silenciosas guardianas de tantas memorias. Gracias, no solo por la ayuda en la localización de fuentes y su digitalización, sino por el trabajo que hacen todos los días.

A mis amigos de la vida, por hacer todo más divertido.

A mis compañeros de maestría, por las discusiones acaloradas que tanto enriquecieron la cursada.

A mis compañeros del Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio. Especialmente a Carolina Michel, Maia Gattás Vargas y Mahe Ávila, con quienes compartí diversos momentos en la elaboración de esta tesis.

A Gabriela Klier, por su tremenda generosidad intelectual, pero sobre todo por su amistad.

A mi querida amiga Lucila Muñecas, quien realizó una lectura sumamente detallada y enriquecedora de la versión final de esta tesis. Tanto por sus críticas, como por el aliento que me trasmitió durante todas las etapas, pero sobre todo en la final.

A Juan Besse y a Alma Tozzini, por tanto. Por las charlas estimulantes, por el intercambio de ideas, por el apoyo psicológico, por haber puesto el hombro cuando las cosas se pusieron difíciles. ¡Gracias!

A Ricardo, mi mejor amigo y más honesto crítico, el que más me desafía a pensar, con quien tengo la suerte de compartir todos los placeres de la vida. Por su inagotable paciencia, por acompañarme aún en mis peores momentos. Por llenar mi vida de nuevas aventuras y desafíos. ¡Porque todo ha sido mejor desde que está en mi vida!

A mis padres, mis primeros y más grandes maestros...

## Aclaraciones de redacción

A fin de facilitar la lectura, hago las siguientes aclaraciones sobre decisiones de redacción y de estilo.

1) En general recurrí a la primera persona del plural. Esto fundamentalmente por dos motivos. Por un lado, para dar cuenta del carácter colectivo en la producción de conocimiento. Siempre estamos dialogando con otros, ya sea a través de libros o cara a cara. Por otro lado, para incluir al lector, invitarlo a pensar conmigo. También recurrí al impersonal en algunos apartados, por cuestiones de estilo. La excepción son los agradecimiento y la presentación, ya que el contenido profundamente personal de estos apartados requirió la primera persona del singular

2) Salvo que se indique lo contrario, todos los destacados (**en negrita**) son propios.

3) La palabra Estado ha permanecido en mayúscula para diferenciarlo del participio del verbo estar. No denota un uso reverencial ni interés en permanecer en una cosificación.

4) Salvo que se indique lo contrario, LB hace referencia a la Ley Nacional de Bosques Nativos (n° 26331)

5) En todo el trabajo usaré las itálicas para identificar las voces que no son propias. Es decir, términos y/o conceptos de otros autores que no ameritan citas textuales, como también las voces de mis interlocutores de campo, incluyendo las fuentes primarias. “Allí donde las itálicas aparecen sin comillas se trata, bien de una cita hecha en estilo indirecto por no ser estrictamente textual, bien de situaciones (...) [donde se usa] un término o expresión atribuyéndole un sentido que generalmente le confieren los actores. Las comillas dobles señalan las citas textuales y las simples han sido empleadas para relativizar (...) determinados términos” (Balbi 2007: 101). Las **negritas** se usarán para dar énfasis.

6) Las citas textuales de más de tres renglones van en párrafo aparte, sin comillas.

7) Por motivos de preservar la privacidad de mis interlocutores, he decidido usar iniciales que no son las de sus nombres reales. Siguen un criterio propio.

8) Para hacer más amigable la lectura, la referencia a algunas fuentes fue simplificada en el cuerpo del texto. Así, por ejemplo, cuando cito el Expediente 005017-PBN (2015) (único de

su tipo citada en esta tesis) lo hago simplemente como Expdt., luego indicando el número de foja: ej: (Expdt. f. 130).

9) Los mapas e imágenes son reproducidos a título ilustrativo y para respaldar algunos argumentos. La calidad de la imagen ha impedido una impresión en mayor resolución. Por ese motivo, siempre se aclara el origen de los mismos, para que puedan ser consultados directamente si así lo requiriese el lector. Los mapas de elaboración propia están a disposición, previa solicitud, y desde ya serán reproducidos en mayor detalle al momento de la defensa.

## Índice

Abreviaturas .....	10
Introducción.....	13
<b>A propósito del título: consenso y desacuerdo .....</b>	<b>13</b>
<b>En torno a la construcción del problema .....</b>	<b>14</b>
<b>Algunas consideraciones acerca del tema, objetivo e hipótesis .....</b>	<b>21</b>
<b>Estructura de la tesis .....</b>	<b>24</b>
Capítulo I: Hacia la estrategia teórico-metodológica.....	26
<b>I.1 De una idea de Estado a la gubernamentalidad .....</b>	<b>27</b>
<b>I.2 Territorio y cartografía .....</b>	<b>29</b>
<b>I.3 Desarrollo sostenible: horizonte del consenso .....</b>	<b>39</b>
<b>I.4 Etnografía y genealogía en clave multiescalar .....</b>	<b>44</b>
Capítulo II. Situando el problema de investigación .....	50
<b>II.1 La política forestal y el debate ‘conservación’ vs ‘desarrollo’ .....</b>	<b>50</b>
<b>II.2 El Ordenamiento Ambiental del Territorio durante la dictadura.....</b>	<b>62</b>
<b>II.3 El retorno democrático y su impacto en la política forestal .....</b>	<b>65</b>
<b>II.4 Globalización neoliberal: bosques y cambio climático.....</b>	<b>72</b>
<b>II.5 Hacia una legislación para regular los bosques nativos. La aparición del OTBN.....</b>	<b>78</b>
<b>II.6 El COFEMA en el OTBN .....</b>	<b>87</b>
Capítulo III ¿Un mapa de técnicos? El primer OTBN en Río Negro .....	93
<b>III.1 Hacia el primer OTBN .....</b>	<b>93</b>
<b>III.1.a Cuestiones clasificatorias .....</b>	<b>96</b>
<b>III.2 Un mapa <i>a las apuradas</i>.....</b>	<b>100</b>
<b>III.2.a La revisión de Bariloche.....</b>	<b>101</b>
<b>III.2.b El caso del Cerro Perito Moreno.....</b>	<b>111</b>
Capítulo IV ¿Un mapa participativo? La actualización del OTBN.....	115
<b>IV.1 Algo de contexto: la propiedad de la tierra en la cordillera rionegrina.....</b>	<b>115</b>
<b>IV.2 Conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo:.....</b>	<b>125</b>
<b>IV.3 De los criterios al mapa .....</b>	<b>132</b>
<b>IV.3.a De los talleres a los criterios: <i>hay tantos usos como personas</i> .....</b>	<b>134</b>

<b>IV.3.b De los criterios a las categorías ¿o viceversa?</b> .....	139
<b>IV.4 El nuevo mapa</b> .....	144
<b>Reflexiones finales</b> .....	155
<b>Bibliografía</b> .....	167
<b>Fuentes documentales</b> .....	177

## Índice de mapas, tablas, figuras, fotos y cuadros

Mapa n° 1: Mapa de OTBN Río Negro 2010 .....	23
Cuadro n° 1: Evolución de la superficie forestada con incentivos entre 1960-1997.....	60
Imagen n° 1: Ensayos forestales SFA .....	61
Mapa n° 2: Tipo de bosques .....	67
Mapa n° 3: Capacidad de producción .....	67
Tabla n° 1: Proyectos bosques nativos en el Congreso Nacional .....	79-80
Figura n° 1: Esquema proceso de actualización OTBN.....	89
Imagen n° 2: Ejemplo de un proyecto en Qgis .....	90
Cuadro n° 2: Valoración y ponderación de criterios de sustentabilidad.....	91
Cuadro n° 3: Clase de cobertura de la tierra.....	97
Figura n° 2: Superficie bosque andino patagónico por estrato.....	98
Mapa n° 4: Regiones forestales de Argentina .....	99
Mapa n° 5: OTBN 2010 Ley 4552- área correspondiente al MSCB .....	103
Mapa n° 6: Mapa OTBN actualizado por MSCB 2011.....	103
Mapa n° 7: Bosques protectores del ejido de MSCB.....	104
Mapa n° 8: Mapa síntesis. Cruce de variables naturales.....	105
Cuadro n° 4: Sensibilidad ambiental de las variables naturales.....	106
Mapa n° 9: Niveles de protección ambiental.....	107
Mapa n° 10: Cruce mapa n° 6 y mapa n° 9.....	107
Mapa n° 11: Áreas no urbanizables.....	108
Mapa n° 12: Grado de consolidación urbana .....	109
Mapa n° 13: Políticas del suelo urbanizable .....	109
Mapa n° 14: Areas administradas por LB y áreas de amortiguación .....	110
Mapa n° 15: Superposición territorial en Mallín Ahogado y alrededores .....	113
Mapa n° 16: Denuncias recibidas por la comisión Investigadora para el relevamiento de transferencia de tierras rurales.....	117
Foto n° 1: Loteo en la entrada del Parque Nacional Lago Puelo .....	120
Foto n° 2: Camino a Lago Escondido .....	121
Foto n° 3: Ingreso al circuito de Mallín Ahogado .....	124
Tabla n° 2: Análisis cuantitativo de las actas del Consejo Consultivo .....	128
Tabla n° 3: Resumen de criterios respecto a categorías de zonificación .....	134
Tabla n° 4: Actividades por categoría de zonificación.....	140

<b>Mapa n° 17: Comparación entre mapa OTBN 2010 (vigente) y mapa OTBN 2015 .....</b>	<b>145</b>
<b>Cuadro n° 5: Tierras forestales rurales andinas .....</b>	<b>146</b>
<b>Cuadro n° 6: Tierras forestales en el ejido de San Carlos de Bariloche.....</b>	<b>146</b>
<b>Cuadro n° 7: Comparación COFEMA - superficie (hectáreas) .....</b>	<b>147</b>
<b>Imagen n° 3: Corte de diario de Octubre 2011.....</b>	<b>151</b>

## **Abreviaturas**

ADAYT: Asamblea en Defensa del Agua y la Tierra  
AGB: Administración General de Bosques  
ANPRALE: Área Natural Protegida Río Azul y Lago Escondido  
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento  
CAP: Club Andino Piltriquitrón  
CIEFAP: Centro de Investigaciones y Extensión Forestal Andino Patagónica  
CODEMA: Consejo de Medio Ambiente  
COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente  
CSA: Criterios de Sustentabilidad Ambiental  
EMFORSA: Empresa Forestal Rionegrina S.A.  
ENDIPEM: Ente para el Desarrollo Integral del Cerro Perito Moreno  
GTZ: Agencia Alemana de Cooperación Técnica  
IFONA: Instituto Forestal Nacional  
LB: Ley de Bosques  
MBGI: Manejo de Bosque con Ganadería Integrada  
MSCB: Municipio de San Carlos de Bariloche  
ONU: Organización de Naciones Unidas  
OT: Ordenamiento territorial  
OTBN: Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos  
PINBN: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos  
PINBN: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos  
POT: Plan Ordenamiento Territorial de San Carlos de Bariloche  
SAyDS: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
SETOP: Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas  
SIG: Sistema de Información Geográfica  
SOA: Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental  
SPLIF: Servicio de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales  
SRNAH: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano  
SRNyAH: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano  
UEP-BN: Unidad Ejecutora Provincial de Protección de los Bosques Nativos

## Presentación

Este trabajo es liminal. Tal vez toda tesis lo es. Esta la siento particularmente así.

### **Desde dónde vengo: itinerarios de formación**

Mi formación de base es en antropología social. Digo esto porque me es imposible despegarme de la forma de mirar en la que me he formado.

Mi primer contacto con la Geografía Crítica y con su mirada sobre los problemas ambientales, lo tuve a partir de un Seminario de grado titulado “Campesinado en Argentina: desarrollo y territorialización”, dictado por el Grupo de Estudio de Ecología Política Comunidades y Derechos del Instituto Gino Germani (UBA), mayoritariamente compuesto por sociólogos. Lo interesante del curso fue la combinación de una perspectiva crítica sobre el concepto de territorio (que considero curiosamente ausente en la antropología social) con una sobre el concepto de desarrollo (este sí más trabajado desde la antropología), recurriendo sobre todo a la geografía crítica brasilera y a la ecología política, la cual a su vez articula una gran variedad de miradas disciplinares: antropología, sociología, economía, historia, derecho, etc. Paralelamente, cursé un seminario con quien después sería mi directora de tesis de licenciatura, Morita Carrasco, que versaba sobre antropología del Estado (aunque no sé si ella lo describiría de este modo). Fue así que empecé a preguntarme por el cruce entre territorio, desarrollo y Estado; cómo se construyen mutuamente.

Mientras cursaba estos seminarios, me encontraba en las etapas preliminares de mi tesis de licenciatura. En el transcurso de la investigación (2012 a 2014), que versó sobre un caso judicial en Salta por desmontes, recuerdo que uno de mis interlocutores me dijo *vos tenés que hacer la maestría en políticas ambientales y territoriales*. No habiendo aún terminado de escribir la tesis de grado, decidí inscribirme en la misma. Fue al final del primer año de la cursada (2015) que presenté, finalmente, aquella tesis de licenciatura.

Traigo esta anécdota porque esta tesis toma como punto de partida muchos de los puntos de llegada de esa tesis anterior. Si bien el tema es otro, el objeto en gran medida permanece, esto es: la pregunta por la práctica gubernamental, por **cómo el Estado administra el ambiente**. Asimismo, esa primera tesis fue informada, aunque en menor medida, por las discusiones y algunas lecturas de ese primer año de cursada de la maestría. Sin duda, algunas de las

reflexiones finales de la misma pudieron ser siquiera formuladas gracias a ese diálogo con la geografía, gracias a sus docentes y a los compañeros de cursada que tanto animaron los debates.

### **Hacia dónde voy: exigencias de formación**

En el año 2016, último año de cursada de la maestría, armé y presenté un proyecto de investigación a partir del cual obtuve un Beca de CONICET. Dicho proyecto, aún en curso, busca indagar sobre procesos de valorización y/o mercantilización del ambiente, a partir del análisis de una política nacional, el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), y un programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) conocido como ONU REDD<sup>1</sup>. Con la tesis que aquí presento he buscado profundizar en el análisis de la primera, la política de OTBN. Lo hago a partir del caso de la provincia de Río Negro, que por su larga tradición en gestión de bosques presenta un escenario particularmente interesante. Si bien esta no es una tesis histórica, no podemos soslayar la relevancia que la particular política del territorio nacional primero, y de la provincia después, han tenido en la forma particular de implementación de la ley nacional. En este sentido podría decir que el enfoque adoptado es genealógico y escalar. Mi pregunta de fondo es por las formas de valorar el ambiente, en su diversidad, y por lo que entiendo se erige como una forma de valorar dominante: la lógica de la mercancía dineraria. ¿Cómo esta última se ha conformado y logrado expandir sobre bienes (comunes, elementos naturales) que hasta ahora le resisten? ¿Cuáles han sido sus condiciones de posibilidad, a través del tiempo y el espacio? El paradigma del desarrollo sostenible y todo el conjunto de instrumentos normativos y económicos que se derivan del mismo, veremos, es una de las claves que han tornado esto posible. Esta tesis, entonces, busca aportar a esta pregunta más general. Espero haberme acercado a ello.

---

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas de Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques

## **Introducción**

El problema es que se ha construido una imagen de que tenemos que estar todos de acuerdo, o sea que hay una sola verdad y un solo interés. Y eso es falso; la democracia se trata del gobierno del pueblo y alcanza con que haya una mayoría y no unanimidad. La idea de que hay un solo camino, como dice Macri, en realidad revela que no cree en la discusión democrática ni el disenso; lo que busca es imponer un único camino desde el Estado

Axel Kicillof, Mayo 2019<sup>2</sup>

### **A propósito del título: consenso y desacuerdo**

Estas palabras de epígrafe han sido elegidas, no con la intención de mostrar alguna orientación partidaria, sino por dos motivos.

Por un lado, para mostrar que, como científicos, analistas, académicos o intelectuales (como sea que prefiramos llamarnos) estamos insertos en un contexto y que ese contexto condiciona nuestro pensamiento y nuestras investigaciones. No hacemos ciencia en un laboratorio y aunque así lo hiciéramos, ese laboratorio también está inserto en el mundo. Depende de financiamiento, el cual muchas veces está supeditado a los temas ‘de moda’, lineamientos de las agencias multilaterales de crédito, etc.

Por otro lado, manifiesta, o mejor, logra condensar muy bien un problema de nuestros tiempos: la muerte de la política a través de la democracia consensual. Si entendemos, siguiendo a Jacques Rancière (2012), que la política es conflicto, es la posibilidad de disenso, entonces la democracia consensual implica la muerte de la política porque supone su eliminación: la imposibilidad del desacuerdo.

Creo que esta pregunta, la pregunta política, que es la pregunta por *qué es o qué debe ser* eso que llamamos bien común, se ve hoy más que nunca restringida por el imperio del consenso, aunque paradójicamente se hable de democracia participativa, de la importancia del diálogo, etc. Siguiendo a Michel Foucault entendemos que dicho bien común, o interés público como él lo denomina, en estos tiempos de hegemonía neoliberal, ya no es resultado de una decisión ético-política. Al soberano ya no lo guía la sabiduría, el seguimiento de una ley, o el bien, sino

---

<sup>2</sup> <https://www.pagina12.com.ar/191725-para-salvar-el-desastre>

un “fin oportuno”. Y este, el bien o interés público, se presenta como resultado de un cálculo entre “los intereses individuales y colectivos, la utilidad social y la ganancia económica; entre el equilibrio del mercado y el régimen del poder público” (Foucault 2007: 64). Esta idea de que el bien, lo que es mejor para la sociedad, es algo a descubrir, es algo que puede conocerse objetivamente, se traduce en lo que Foucault va a llamar *gobierno por la verdad*: “el gobierno, para poder ser un buen gobierno, deberá actuar en la verdad” (2007: 50).

¿Qué rol cumple el conocimiento científico en el ‘descubrimiento’ de esa ‘verdad’? ¿Cómo se relaciona esa presunta verdad con la producción de consensos? ¿Quiénes tienen la capacidad de participar del cálculo que, en definitiva, determina cuál interés debe erigirse como el interés público? ¿Quiénes son excluidos y quienes son incluidos? ¿La práctica cartográfica, qué rol juega en esto? ¿Qué rol juegan los Sistemas de Información Geográfica y su presunto potencial democratizador?

### **En torno a la construcción del problema**

Algunas de estas preguntas, como ya adelanté, fueron abordadas en una investigación previa (Casalderrey Zapata 2016). Ella se propuso identificar, a partir del caso ‘Dino Salas’<sup>3</sup>, cómo el Estado administra el recurso ‘bosque nativo’; a partir de qué mecanismos, tecnologías y discursos legitima determinadas políticas referidas al ambiente. La hipótesis que guio esa investigación podría resumirse así: el Estado-nación moderno legitima la política ambiental a partir de la construcción de un ‘interés común’ basado en el ‘principio utilitarista’ que opera como límite de la práctica gubernamental, donde dicho ‘interés común’ resulta del cálculo entre los intereses individuales y colectivos que conforman el complejo entramado social. Para realizar dicho cálculo, es decir, determinar la utilidad que cada uno de los intereses en disputa comporta para la sociedad, surgió de la investigación que la utilidad del bosque nativo radica en ser proveedor de servicios ambientales. Es mediante este concepto que la categoría más amplia de ‘ambiente’ logra ser objetivada en unidades discretas (servicios ambientales) pasibles de ser comparadas entre sí, es decir, sometidas a un cálculo costo-beneficio a partir del cual el Estado podría determinar ‘objetivamente’ el interés común. Esto es lo que le permite al Estado administrar el recurso, que se traduce en el caso del bosque nativo en regular

---

<sup>3</sup> El caso “Salas, Dino y otros vs. Provincia de Salta y Estado Nacional” se inició con la presentación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en diciembre de 2008 de un recurso de amparo por parte de comunidades indígenas y criollas del norte de la provincia de Salta en la que estos responsabilizan tanto al estado provincial como al nacional por el aumento exponencial de los desmontes en cuatro departamentos de la provincia de Salta: San Martín, Rivadavia, Orán y Santa Victoria.

su uso. Por ello, se sugirió que este tipo de regulación, que propone la Ley de Bosques (LB), supone una forma de apropiación territorial por parte del Estado en sus diversas instancias (nacional, provincial y local), pues, como manifiesta el caso ‘Salas’, al regular los usos sobre el recurso ‘bosque nativo’, limita el derecho a la propiedad de la tierra, sea esta privada o comunitaria.

En esa línea se sugirió que estamos ante una nueva forma de apropiación, ni pública ni privada. Parafraseando a Brow (1990), se trataría de una *comunalización*, a partir de la cual se legitimaría, desde el lenguaje jurídico, la preeminencia de un **interés difuso** (interés general)<sup>4</sup>. Sin embargo, lo que también demostró el caso ‘Salas’ es que el sentido de ‘utilidad’ del bosque nativo en tanto servicios ambientales es objeto de disputa.

En función de esto aventuramos líneas de investigación a seguir. Una de ellas, la primera, constituye el punto de partida de esta tesis. Entendimos que el proceso que denominamos *comunalización*, al limitar la capacidad de las poblaciones indígenas y campesinas de mantener sus territorios, instaura un imaginario universal y aparentemente ‘desterritorializado’ de los servicios ambientales. Los servicios ambientales son de todos y no son de nadie, pero los bosques que proveen esos servicios se superponen con formas de propiedad exclusiva, ya sea esta estatal, comunitaria o privada. En este sentido, planteamos, muy preliminarmente, que políticas como el OTBN abrevan de una idea de territorio como punto de encuentro entre los diversos actores sociales en toda su variedad de escalas (globales, nacional, locales), habilitando una visión de que las políticas territoriales son naturalmente integradoras. Es decir, las políticas territoriales tendrían el potencial de armonizar los intereses contrapuestos de quienes habitan (usan y producen) en un determinado espacio geográfico. Es decir, de generar consensos. ¿Por qué? ¿Qué características del territorio lo transformarían en pasible de cumplir este rol mediador? Esta es, en pocas palabras, la pregunta que ha guiado las reflexiones de esta tesis, que ha llevado a estudiar esta Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales. Por ello, se vuelve necesario desnaturalizar los sentidos asociados al concepto de territorio y cómo este está operando en las propuestas de OTBN. Específicamente, a través de la elaboración de mapas de zonificación.

---

<sup>4</sup> Cafferatta señala que ‘interés difuso’ refiere a bienes comunes sobre los cuales nadie puede proclamarse titular de dominio: pertenecen a todos (Cafferatta 2007).

En esta línea, la problematización que se propone realizar la presente investigación se nutre de una serie de debates que, a efectos analíticos, han sido ordenados en dos ejes:

**1) Ordenamiento Territorial y cartografía en la confección de políticas públicas ambientales en el marco del ‘desarrollo sostenible’.**

Actualmente el concepto de territorio ha permeado en la discusión sobre las políticas públicas, pues se percibe el potencial del mismo en la generación de estrategias de planificación integral. Este interés creciente por la dimensión territorial en la formulación e implementación de políticas públicas sectoriales (Riffo 2013, Moncayo 2001, Farinós 2007), se enmarca en el problema planteado por la ciencia política de si la intervención estatal, a través de políticas públicas, falla por su formulación (dimensión propiamente política: ámbito de discusión y/o negociación) o por su implementación (dimensión técnica-administrativa) (Aguilar Villanueva 1996, Oszlak 1980, Subirats et al 2008). Bajo términos como enfoque territorial, desarrollo territorial, gestión territorial, o planificación territorial, se propone una gestión estatal que tome al territorio como “unidad de observación, actuación y gestión para la planificación estatal” (Schneider y Tartaruga 2006: 71). Desde esta perspectiva de gestión se plantea que la mirada territorial, instrumentada a través del ordenamiento territorial, permite una gestión pública “cohesionada y coherente que tenga al territorio como punto de encuentro, a partir del cual sea posible la coordinación de las diferentes políticas con impacto territorial y la cooperación inter-territorial” (Massiris Cabeza 2008 s/p). Esta estrategia integral busca así solucionar varios problemas típicos de nuestras sociedades latinoamericanas: la inequidad territorial, la concurrencia y superposición de políticas públicas muchas veces contradictorias, la degradación ambiental, producto de la falta de una planificación a largo plazo, la ineficacia en la implementación de los planes, proyectos y programas de diversos organismos de gobierno en sus diferentes escalas (internación, nacional, provincial, municipal). Desde este enfoque se ha realizado una tesis de muy reciente defensa, que analiza la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo de la Unidad Ejecutora Provincial para la Protección de los Bosques Nativos en El Bolsón, Río Negro (Namiot 2019).

Siguiendo dicho enfoque, desde las instituciones responsables de la gestión territorial, se comprende al ordenamiento territorial como instrumento privilegiado de política intersectorial (Massiris Cabeza 2008, Riffo 2013). En este los sistemas de información geográfica (SIG)

cumplen un rol crucial, pues tienen la capacidad para manejar de manera simultánea información proveniente de diferentes sectores, así como de distinto tipo: cualitativa y cuantitativa (Bosque Sendra 2001). El gran aporte de esta tecnología es la georreferenciación de los datos, es decir, que permite visualizar la referida y diversa información en un mapa. De esta manera permite la aplicación del principio del territorio como punto de encuentro. Permite trabajar desde el territorio, cruzando información sobre las políticas que inciden en un determinado lugar.

Cuán efectiva resulta esta valoración reciente de la dimensión territorial para el desarrollo sostenible y socialmente equitativo, es algo que algunos autores ponen en duda. Para Mabel Manzanal (2014) el enfoque territorial aplicado o asociado a políticas de desarrollo, suele ocultar el conflicto o bien busca eliminarlo ahí donde aparece. Desde esta postura, en sintonía con el desarrollo de la geografía crítica (Lopes de Souza 1995, Haesbaert 2011, Peet 2007, Harvey 2001, entre otros), el territorio produce, a la vez que es producido, por relaciones de poder. En esta línea, Montenegro (2008) sostiene que la participación y la sostenibilidad propuestas como pilares del OT son una ‘parafernalia’ que permite la ilusión de ‘territorios del consenso’. Territorios que se presentan como resultado de negociaciones entre intereses contrapuestos, pero que solo logran ‘consensos’ donde los objetivos ya están previamente definidos, entre ellos, la ‘sostenibilidad’. Como sostiene Manzanal respecto a las instancias participativas incluidas en la mayoría de los programas de desarrollo rural-local, lo que se realiza es una pseudo-participación, donde “la población permanece ‘atada’ a ‘pedir participativamente’ lo que los programas, los organismos o los estados están dispuestos a otorgar. Y esto se hace bajo la falacia que lo que se pide es lo que los grupos de beneficiarios decidieron por sí mismos, luego de analizar supuestamente en forma autónoma, ‘participativamente’, necesidades y posibilidades” (2006: 45-46).

Ante este planteo, un SIG no sería capaz de brindar soluciones por sí mismo. En efecto ya varios autores, incluso entre aquellos que defienden el ordenamiento territorial, vienen denunciando que, si bien esta tecnología facilita la intersectorialidad, tiene el grave riesgo de convertirse en una herramienta altamente tecnocrática, que va en contra de la tendencia mundial hacia la democratización de la toma de decisiones (Massiris Cabeza 2008; López Vázquez et al 2008). Desde mediados de 1990 existe una corriente teórico-metodológica al interior de la geografía que se ha dado en llamar *Critical GIS*, que se propone analizar los

supuestos culturales, ontológicos y/o epistemológicos que subyacen a la práctica de ‘mapear’ con SIG (Elwood 2006, Crampton 2010). Los investigadores que adhieren a este enfoque buscan poner en discusión la aparente ‘neutralidad’ de los mapas, resaltando su naturaleza profundamente política. Entre los temas de investigación que se analizan desde este enfoque se ubica la dificultad de los SIG para trabajar en forma transdisciplinar, necesaria para trabajar intersectorialmente, que es una de las propuestas del ordenamiento territorial. La transdisciplinariedad busca establecer alguna forma de comparabilidad entre datos provenientes de diferentes áreas de conocimiento, sectores y grupos de interés, con objetivos y metas muy diferentes y que asimismo trabajan con distintos tipos de datos: cualitativos y cuantitativos. En este sentido, la dificultad en la elaboración de SIGs participativos (Elwood 2006; Ojeda-Trejo et al 2014) emergería en cómo superponer las capas construidas desde diferentes perspectivas. Es decir, uno de los límites de la transdisciplinariedad que presuponen los SIG consiste en establecer cuál criterio debe prevalecer, llevando a plantear en el presente proyecto la pregunta por la ponderación. En relación a esto, Joaquín Bosque Sendra y Rosa García (2000) plantean que existe una diferencia entre un SIG como herramienta de gestión y un SIG como herramienta de planificación. El primero responde a la pregunta por *dónde están las cosas*, mientras el segundo responde a la pregunta por *dónde deberían estar las cosas*. Esta división se repite en el Plan Estratégico Territorial del 2010 entre modelo territorial actual (*dónde están las cosas*) y el modelo territorial deseado (*donde deberían estar las cosas*), presentado este último como “producto de una labor consensuada”. Como veremos, también se repite en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en tanto instrumento de regulación.

Como planteamos en un trabajo previo, lo que subyace a esta diferencia es la presunción de que el mapa cumple un doble rol: representación de un territorio y diseño de un territorio (Casalderrey Zapata y Michel 2018). Retomando a Carla Lois (2006), entendemos que el mapa en tanto representación constituye una “ficción cartográfica” pues lo hace aparecer, al mapa, como reflejo de lo real, cuando esa misma representación ya supone un proceso cartográfico que, como bien lo plantó Harley, nunca es neutral:

Al tiempo que el mapa nunca es la realidad, de cierta manera contribuye a crear una realidad diferente. Una vez insertada en el texto publicado, las líneas del mapa adquieren una autoridad que puede ser difícil de desplazar. Los mapas son imágenes acreditadas. Pueden reforzar y

legitimar el *statu quo*, seamos o no conscientes de ello. Algunas veces son agentes del cambio y pueden, de igual manera, convertirse en documentos conservadores (2005: 206).

En este sentido, es iluminador el trabajo de Paula Núñez y Silvina López (2016), pues muestra cómo ciertos imaginarios geográficos sirvieron para legitimar la estructura productiva de la provincia de Río Negro, instalada en articulación con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). En esa línea, y en relación con nuestro tema de investigación, es que emerge entonces de nuevo la pregunta por el potencial democratizador de los mapas, del ordenamiento territorial como instrumento de política pública. Si resulta que el mapa no solo describe la tierra, sino que la escribe (Quintero 2000), entonces tal vez si se lograra democratizar el conocimiento sobre cómo hacer mapas, sobre los procesos de mapeo, hoy monopolizados por los SIG, tal vez el mapa podría transformarse en un instrumento de cambio. De alguna manera, es la propuesta detrás de la metodología de “mapeo colectivo” o “cartografía social”: socializar la producción de los mapas (Risler y Ares 2013). Yendo a nuestro tema de investigación, entonces, la pregunta es hasta qué punto el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) persiguió este objetivo y si lo hizo, hasta qué punto lo logró. Por otro lado, si esa socialización es garantía del tan ansiado consenso. Es decir, si la socialización de cómo se hacen los mapas es garantía de un proceso de negociación donde las partes involucradas tengan igual oportunidad de influir en el mapa resultante. ¿Qué intereses o grupos de intereses finalmente logran incidir en el *cómo deberían ser las cosas*?

## **2) Sostenibilidad y consenso**

Esta cuestión del consenso nos lleva a plantear cuál sería la pregunta ‘políticamente sensible’ que, siguiendo a Erik Swyngedouw debería funcionar como punto de arranque de cualquier forma de planificación ambiental, incluyendo el ordenamiento territorial (2011). Si bien Jorge Montenegro (2008) llega a advertir que la ‘sostenibilidad’, entre otros principios, es utilizada en la construcción de territorios aparentemente consensuados, no provee herramientas conceptuales para entender cómo efectivamente opera como elemento consensual. Es decir, se torna necesario recurrir a otros conceptos o perspectivas que permitan comprender la relación entre el discurso del ‘desarrollo sostenible’ y la hegemonía de la que hoy goza la democracia consensual.

En los estudios referidos a la emergencia del ‘desarrollo sostenible’ como el modelo para salir de la crisis ambiental y económica se han desarrollado algunas líneas que atraviesan la

temática en estudio: a) aquellos que se han concentrado en analizar la ambigüedad del concepto de ‘desarrollo sostenible’ como factor fundamental de su fuerza política (Lélé 1991, Mitcham 1995); b) quienes se han concentrado en revelar la construcción paralela del neoliberalismo y el desarrollo sostenible (Goldman 2005, Guimarães 1994); c) quienes desde la perspectiva de la ‘ecología política’ han analizado la colonialidad económica, política y cultural que (re)produce el desarrollo sostenible hegemónico en Latinoamérica (Alimonda 2011, Escobar 2005, Leff 2004).

En efecto, ya desde hace muchos años algunos de los autores citados tratan de manera tangencial la relación entre la ‘sostenibilidad’ o el ‘desarrollo sostenible’ y la democracia participativa o consensual. Cuando Michael Goldman (2005) propone el ‘neoliberalismo verde’ como un régimen de saber /poder, sobre cuya construcción el Banco Mundial ha tenido un rol clave, de alguna manera busca evidenciar al ‘desarrollo sostenible’ como una práctica discursiva, es decir, como una forma de ejercicio de poder específica del modelo neoliberal. Cuando Mitcham (1995) plantea, por ejemplo, que el discurso del desarrollo sostenible ha logrado correr lo que **no debe** hacerse hacia lo que **sí debe** hacerse y **cómo** hacerse, está insinuando cómo dicho discurso ha permeado el plano normativo y el lenguaje del derecho. Asimismo, desde la ecología política se han desarrollado trabajos que muestran cómo bajo principios participativos se construyen dispositivos de control social, siendo un claro ejemplo en nuestra área de estudio el trabajo sobre co-manejo en el Nahuel Huapi de Florencia Trentini (2012).

Quien sí ha trabajado de manera más directa la relación entre la ‘sostenibilidad’ y el consenso es Erik Swyngedouw (2011) al proponer la ‘sostenibilidad’ como un ‘significante vacío’ que hoy guía las políticas públicas de planificación urbana y/o ambiental. Al ser un ‘significante vacío’ permite generar la apariencia de un todo capaz de incluir todas las formas de relaciones socio-ecológicas existentes: un piso común del cual partir. Sin embargo, muestra cómo lo que opera en esa apariencia totalizadora no es más que la universalización de *un* ideal de Naturaleza específico: *una* Naturaleza equilibrada. Retoma el juego entre los concepto de policía y política que Rancière (2012) utiliza para mostrar la contradicción entre consenso y democracia, para describir cómo la ‘sostenibilidad’, al ubicarse como *fin* de la planificación, funciona como herramienta despolitizadora, pues elimina la posibilidad del conflicto, del desacuerdo sobre el destino de la política pública. Si entendemos el OTBN como una práctica

de planificación ambiental, a la vez que territorial, su propuesta y el caso seleccionado nos pueden ser sumamente útiles para analizar qué consenso manifiesta u oculta el mapa.

Hemos elegido reflexionar sobre estos problemas a partir del proceso de OTBN de Río Negro, el cual investigamos desde el año 2015. Como esperamos poder mostrar, este caso es particularmente interesante para pensar la vinculación entre la práctica cartográfica, la producción de consensos y el cálculo de un interés común.

### **Algunas consideraciones acerca del tema, objetivo e hipótesis**

En el año 2007 Argentina sanciona la ley 26331, de “Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos”. La misma se enmarca en el contexto de impulso al ‘desarrollo sostenible’ que se instaura de manera oficial en el país, en diálogo con la agenda internacional, a partir de la adopción de una serie de acuerdos gestados en el marco de la Conferencia de la Naciones Unidas contra el Cambio Climático organizada en 1992 por la ONU, en Río de Janeiro.

La mencionada ley tiene por objetivo regular los usos de los bosques nativos. Para ello propone al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) como el instrumento a través del cual realizar un mapa de zonificación de acuerdo a tres categorías establecidas en función del uso al que podrían destinarse:

- a) Categoría I (Rojo): sectores que deben conservarse, sin ningún tipo de explotación;
- b) Categoría II (Amarillo): sectores que no deben desmontarse pero se los puede explotar de manera sostenible;
- c) Categoría III (Verde): pueden desmontarse parcial o totalmente.

Para llevar a cabo esta zonificación, la ley establece una serie de criterios comunes de “sustentabilidad ambiental” que deben guiar el ordenamiento bajo el argumento de que el “análisis ponderado de los mismos permitirá obtener una estimación del valor de conservación” de cada sector (Anexo Ley 26331). Esta tarea queda bajo responsabilidad de cada provincia, que a su vez debe designar sus respectivas autoridades de aplicación, así como determinar los mecanismos participativos para realizar los OTBN. La LB nacional también

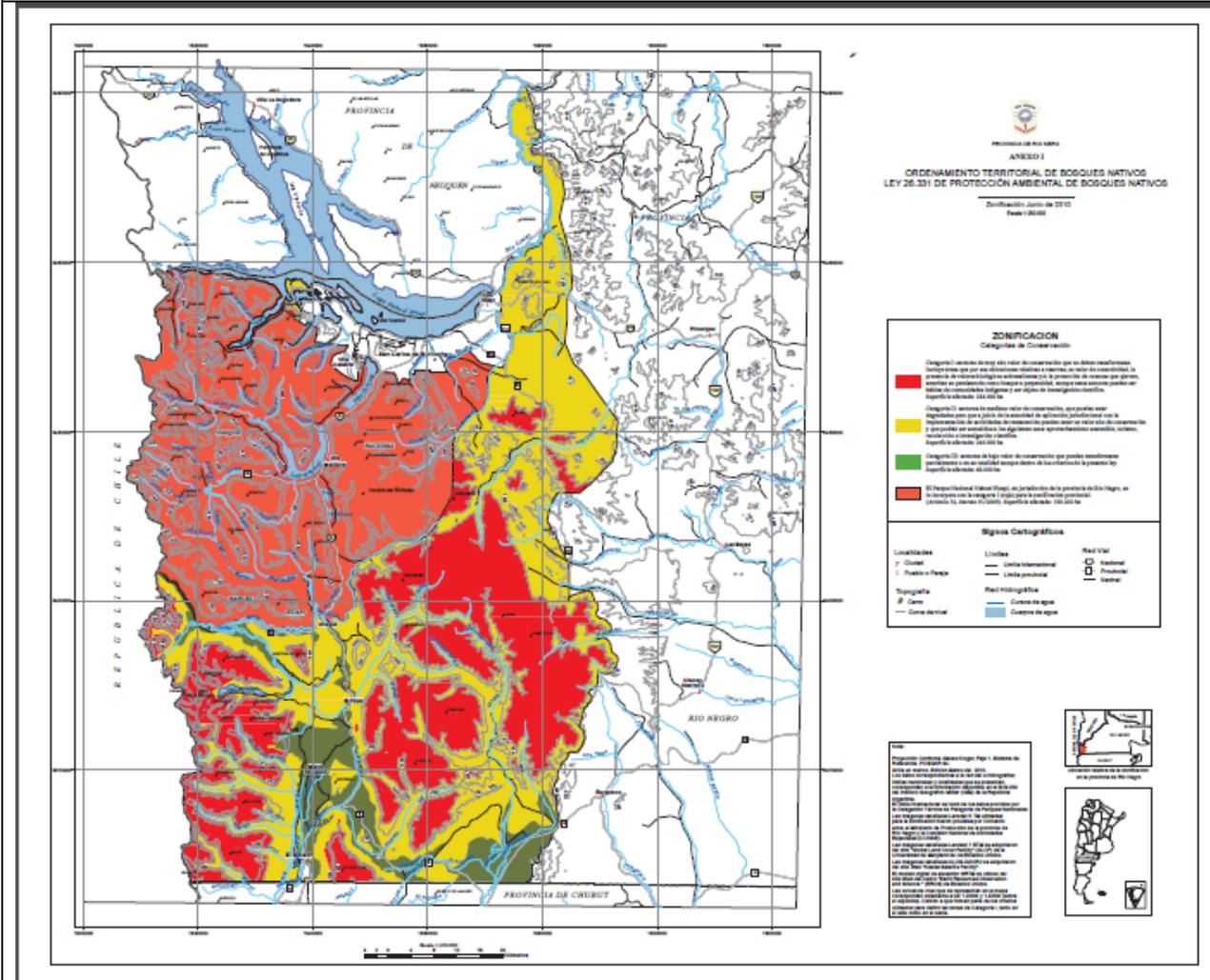
deja establecido que estos últimos pueden revisarse cada cinco años, siguiendo el principio de no regresividad.

En el año 2010 la provincia de Río Negro sanciona la ley provincial 4552, “de conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques nativos existentes en el territorio de la Provincia de Río Negro”, en cumplimiento con los umbrales fijados por la ley 26331. En la misma se aprueba el OTBN (mapa n° 1), el cual se circunscribió al área de bosque andino patagónico. Esta área se encuentra bajo diferentes jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) y reúne a una gran variedad de sectores socio-económicos, con intereses diferentes y a veces contrapuestos, hecho que torna el caso particularmente interesante para abordar las preguntas planteadas. Dentro del área comprendida en el OTBN se encuentran, entre otros: Parques Nacionales, Áreas protegidas provinciales, tierras del ejército, reservas forestales de la provincia, tierras fiscales (algunas ocupadas por pequeños y medianos productores y comunidades indígenas), los ejidos municipales y propiedades privadas, algunas de ellas de considerables proporciones.

A esta trama de actores presentes se le añaden otros factores, que tienen que ver con el funcionamiento interno del Estado: problemas de superposición normativa, de límites y competencias entre las jurisdicciones implicadas, problemas en torno a la definición de objetivos y criterios comunes, etc. Ante esta diversidad, El OTBN se propone como instrumento para lograr consensuar entre los diferentes usos que los diferentes sectores socio-económicos y político-administrativos buscan hacer del bosque nativo, así como proveer un marco de diálogo entre la variedad de políticas públicas sectoriales que afectan el bosque nativo.

Al plazo de cinco años para las reactalizaciones que propone la ley nacional, la LB provincial introduce una interesante excepción: establece que su autoridad de aplicación, la Unidad Ejecutora para la Protección de los Bosques Nativos (UEP-BN), tiene un plazo de dos años para presentar un nuevo mapa. Asimismo, establece que la UEP-BN debe crear un Consejo Consultivo, “integrado por instituciones públicas y privadas que detentaren legítimos intereses en la conservación de los bosques nativos” (art. 3), para que asesore a la autoridad de aplicación en la instrumentación de la ley, así como en la confección del nuevo mapa o de cualquier actualización sobre el mismo.

Mapa n° 1: OTBN Río Negro 2010



Fuente: Provincia de Río Negro, Anexo I Ley 4552

En función de lo expuesto hasta aquí, me he planteado los siguientes objetivos:

**Objetivos Generales**

- a) Describir y comparar los procesos de conformación y revisión del OTBN en la provincia de Río Negro
- b) Discutir el rol de la práctica cartográfica en la producción de *consensos*

La hipótesis que guía esta investigación podría resumirse, en línea con el problema de investigación planteado en el apartado anterior, en que el mapa resultante es instrumento, y no mera representación, de ese cálculo de intereses, propio de la gubernamentalidad neoliberal, a partir del cual se construye un común que es presentado como resultado de un consenso. Es decir, el cálculo se presenta como garantía del consenso. La cartografía, más específicamente el SIG, constituirían una condición de posibilidad para dicho cálculo.

### **Estructura de la tesis**

El capítulo I consiste en una síntesis de la estrategia teórico-metodológica adoptada para realizar esta investigación. Adelantamos que no entendemos esta estrategia como un ‘molde’, un marco a priori de la investigación a partir de la cual analizar el caso. En todo caso, entendemos que dicha estrategia se fue construyendo en paralelo a la investigación empírica. La intención ha sido formar, en palabras de Pierre Bourdieu, un “modelo” a partir de un caso concreto, mediante la combinación de “los datos pertinentes de tal manera que funcionen como un programa de investigaciones que planteen preguntas sistemáticas, aptas para suscitar respuestas igualmente sistemáticas (...)” (Bourdieu y Wacquant 1995: 173). Este ‘modelo’ es resultado de la contrastación constante entre los presupuestos teórico-metodológicos y los datos empíricos, que son precisamente también contruidos a partir de aquellos.

En el capítulo II procuramos situar el problema de investigación. Se procede genealógica y escalarmente, buscando reconstruir las condiciones que posibilitaron la sanción de la ley de bosques, tanto a nivel nacional como provincial, sobre todo poniendo el foco en la política de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. Para ello se recurrió tanto a fuentes históricas, algunas de ellas inéditas, como a entrevistas realizadas a funcionarios públicos. Asimismo, se realizó una recopilación y lectura de bibliografía que ha abordado estos temas.

En el capítulo III se describe el proceso de sanción de la ley de bosques en la provincia, poniendo el foco en la elaboración del mapa de zonificación. Asimismo, se describe el escenario político y económico sobre el cual se confecciona el mapa. Para ello se recurrió bibliografía sobre el área de estudio, a entrevistas, notas de campo y documentos oficiales, algunos de ellos de carácter confidencial. También se realizó análisis espacial sobre los mapas, a través del uso de QGIS.

En el capítulo IV se analiza el proceso de actualización del mapa de OTBN, partiendo de las actas del Consejo Consultivo y el expediente que la UEP-BN (autoridad de aplicación) elevó a las autoridades superiores, pero que nunca fue tratado en la legislatura provincial. Estas fuentes fueron complementadas con entrevistas y notas de campo. También se recurrió a análisis espacial sobre los mapas, a través del uso de QGIS.

Por último, se concluye con unas reflexiones finales, tratando de transmitir, y a la vez ordenar, las enseñanzas y preguntas que dejó este ejercicio de investigación.

## Capítulo I: Hacia la estrategia teórico-metodológica

El primer paso del trabajo intelectual consiste precisamente en reflexionar sobre el problema en sí mismo: ¿no será que la forma en que percibimos el problema es parte del problema en sí?<sup>5</sup>

Slavoj Zizek

El desafío que nos propone Zizek es el de dar vuelta la pregunta. Preguntar por qué el OTBN es un proceso conflictivo, está bien. Pero también ir un poco más allá y preguntar por qué el hecho de que sea conflictivo, es decir, que el proceso de OTBN haya generado o visibilizado conflictos, por qué eso es considerado un problema y, por supuesto, para quiénes es un problema. Es decir, según qué **deber ser** estaría mal que no se haya logrado hacer la actualización del OTBN, que no se haya logrado *consenso* respecto al mismo. ¿Qué racionalidad de gobierno está operando que permite formular este problema? Se trata, en síntesis, de diferenciar el problema social del problema científico (Bourdieu y Wacquant 1995). Hacernos estas preguntas es el objetivo del quehacer intelectual o científico, si es que el mismo se pretende crítico. Evitar, como dice Bourdieu, ser pensado por las estructuras estructurantes que, precisamente, buscamos desnaturalizar (1996). Pero resulta que esas preguntas, son preguntas que ya parten de un horizonte de sentido, es decir, una pregunta nace de la contrastación entre nuestras ideas previas y esa ‘realidad’ que queremos comprender. “La explicación debe nacer siempre de la descripción, pero la descripción de la que nace contendrá siempre, necesariamente, características arbitrarias” (Bateson 1982:36).

El trabajo científico o intelectual reside, entonces, en tratar de explicitar lo mejor posible esos supuestos, en cierto punto arbitrarios, pues de ellos dependen nuestros postulados e hipótesis y contra ellos se comprueban los resultados de esa misma descripción.

Dicho esto, lo que aquí aparece como un conjunto de conceptos analíticos y líneas teóricas no son un *a priori* al proceso de investigación. Es decir, el enfoque teórico-metodológico no es un

---

<sup>5</sup> Traducción propia del original en inglés “*The first step of intellectual work is precisely to reflect on the problem itself. What if the way we perceive a problem is already part of the problem?*” Cita transcripta de la conferencia IQ2 dictada por el autor en Cadogan Hall, Londres el 1 de Julio de 2011. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=cW1zUh94uMY&list=PL47DA7D838FB96E3A> (consultado última vez: 01/10/2019)

molde, en el sentido de un conjunto de ideas previas inamovibles a partir de las cuales vamos a ‘leer’ la ‘realidad’. Presumo, en todo caso, que los conceptos son, como explican Juan Besse y Cora Escolar, ‘herramientas’ de las que nos servimos para comprender algo que consideramos problemático de la realidad (Escolar y Besse 2008).

Lo que sigue, en todo caso, es un conjunto de nociones, conceptos e incluso supuestos epistemológicos que guiaron y a su vez resultaron del proceso de investigación. Este ‘modelo’ es entonces resultado de la contrastación constante entre los presupuestos teóricos y los datos empíricos. En palabras de Juan Samaja “se trata de un movimiento de mediación: mediación de la experiencia por la teoría y de la teoría por la experiencia” (1999: 147).

Nos disculpamos de antemano si por momentos nos desviamos del argumento central o si caemos en algunas redundancias. Sucede que algunas ideas no se pueden relacionar de forma tan lineal como la escritura nos obliga a plasmarlas.

### **I.1 De una idea de Estado a la gubernamentalidad**

En tanto política pública, el OTBN nos ha llevado a analizar la idea de Estado, pues entendemos, siguiendo a Guillermo O’Donnell y Oscar Oszlak, que la política pública consiste en acciones y omisiones por parte de instituciones estatales en alguna cuestión de interés público, es decir, una cuestión que concita el interés de diferentes actores de la sociedad (1981). En esta concepción de la política pública subyace, de por sí, toda una conceptualización del Estado que es menester revisar.

Al respecto dice O’Donnell en sus *Apuntes para una teoría del Estado* (1977) que el Estado capitalista es un fetiche, en tanto oculta la coacción necesaria para mantener la relación asimétrica de dominación trabajadores-capitalistas, a través de *aparecer* como un tercero, neutral, que ‘media’ entre los intereses de la sociedad (trabajadores-capitalistas). Es decir, se escinde de la ‘sociedad’ de la que en efecto es parte constitutiva, para justificar su uso legítimo de la coerción, que le fue relegada por la clase capitalista. Una vez escindido el Estado de la sociedad, debe volver a ella en tanto mediador de las relaciones asimétricas de dominación. Como veremos, el caso a analizar es particularmente fértil para pensar este doble rol del Estado. En el OTBN hay agencias estatales que son parte, mientras otras pretenden funcionar como árbitros.

Lo que subyace a todo este planteo es la idea de Engels, que David Harvey retoma como punto de partida de sus análisis del Estado capitalista y que es la constante en todos los autores marxistas que lo han analizado: el Estado consiste en la objetivación de un interés común ilusorio (Abrams 1988; Harvey 2001). En algún momento de la historia de la lucha de clases, el Estado parece haberse despegado de su clase para ubicarse por encima de las clases, como árbitro de la misma o para evitar dicha lucha: el conflicto. Como dice Foucault, “la soberanía (...) se establece, no mediante un hecho de dominación bélica sino gracias a un cálculo que permite evitar la guerra. Lo que funda el Estado y le da su forma, para Hobbes, es la no-guerra” (1996: 219). Entonces, la soberanía o la teoría jurídica de la soberanía de alguna manera legitima la existencia misma del Estado que, en tanto objetivación de un común ilusorio, es en sí mismo una ilusión. Aquí se cruzan los dos esquemas que Foucault delinea para entender el Estado: como parte (vencedora de la guerra, de la lucha de clases) y como árbitro (un tercero que emerge para evitar la guerra).

En nuestra opinión, el punto al que quiere llegar Foucault es que el Estado es las dos cosas, tercero y parte, porque la mayor ilusión es creer que el Estado solo cristaliza los intereses de la clase dominante, así como también lo sería creer que es realmente un árbitro imparcial. Es aquí donde el concepto de gubernamentalidad es desarrollado por Foucault para evitar la reificación del Estado: analizar no lo que el Estado *es* (si es o no una superestructura, si es o no determinante de las relaciones sociales, etc.) sino lo que *hace*: gobierna (Foucault 2007)<sup>6</sup>.

Entendamos por *gobernar*, en su acepción política, una acción que se ejerce sobre los hombres. Gobernar es guiar, es persuadir, es dirigir, es movilizar, es dominar a los hombres. No es solo reprimir, es dominar también a través de la persuasión, del disciplinamiento, de la construcción de subjetividades. En este sentido gobernar es más que administrar, actividad más propia del *Príncipe*, que se ejercía más que sobre la población, sobre el territorio. En la racionalidad gubernamental hay un viraje: “ya no se define en esencia por su territorialidad, por la superficie ocupada, sino por una masa: la masa de la población, con su volumen, su densidad y, por supuesto, el territorio sobre el cual se extiende, pero que en cierto modo sólo es uno de sus componentes” (Foucault 2006: 137). Gobernar, según la racionalidad gubernamental, no es una práctica impuesta por los gobernantes a los gobernados, sino que es

---

<sup>6</sup> Vale recordar que la propuesta de Foucault, por lo menos desde “Las palabras y las Cosas”, fue moverse contra los universales, lo cual no implica contra intentos de generalización. Veremos este punto en un apartado posterior

la fijación de sus posiciones relativas (Foucault 2007). Podría pensarse que es la construcción de lo que William Roseberry, desde una lectura del concepto gramsciano de hegemonía como lucha más que como consenso, denomina “marco material y cultural común, para vivir en, hablar de y actuar sobre los órdenes sociales caracterizados por la dominación” (2007:127). Analizar la gubernamentalidad y no, por ejemplo, el Estado, permite entonces analizar la relación entre gobernantes y gobernados, no en términos de opresión o represión de unos respecto a los otros, sino de cómo ambos están insertos en una racionalidad que los engloba. Ese es el objetivo de Foucault. Ahora bien, esto no implica que no exista la dominación, porque precisamente esa racionalidad, la gubernamental, forma parte de una estrategia de dominación. Volveremos sobre este punto a lo largo del capítulo.

Entonces, gobierno de los hombres por los hombres. Gobernar como constitución o fijación de un campo común; del ‘interés público’ que resulta de un cálculo entre la diversidad de intereses que componen la sociedad. Porque si hay algo que caracteriza a la gubernamentalidad, como han señalado Santiago Castro Gómez y Suart Elden entre otros, es que esta se funda en la lógica del cálculo. Es a esta lógica que obedecen los dispositivos de seguridad en tanto estos son técnicas para el “cálculo de riesgos y costos” (Castro Gómez 2010: 68). Es decir, los dispositivos de seguridad son los medios a través de los cuales establecer cuál deber ser “el fin oportuno” (Foucault 2006), que ya no es dictado por una ley suprema (de Dios o del Rey) sino que es definible a partir de un cálculo.

Lo que resulta característico del liberalismo, y por ende también del neoliberalismo, es que ese cálculo ya no es sólo un cálculo que tiene por objeto a la población. No se calcula solamente la productividad de ésta respecto a los recursos naturales a explotar en un territorio, por ejemplo. Bajo el liberalismo lo que empieza a plantearse como objeto de gobierno son los intereses: “El gobierno, o en todo caso el gobierno en esta nueva razón gubernamental, es algo que manipula intereses” (Foucault, 2007, p. 64). Y será a partir del cálculo entre intereses como se determine, entonces, el “fin oportuno”, el interés público.

En esta razón gubernamental, ¿qué papel juega el territorio?

## **I.2 Territorio y cartografía**

Como mencionamos en la introducción, actualmente hay un auge de las políticas de desarrollo u ordenamiento territorial. ¿Cómo nos ayuda el concepto de gubernamentalidad a entender

esta centralidad que ha adquirido el territorio, bajo diferentes modalidades, en el trascurso del siglo XX y aún más hoy con las nuevas herramientas SIG, la tecnología GPS, etc.? ¿Qué implica decir que la gubernamentalidad no se define por la territorialidad, sino que esta es solo un componente? ¿Qué caracterizaciones y/o tipología del territorio pueden dialogar con este concepto de gubernamentalidad?

Empecemos por algunas ideas que el propio Foucault esgrimió sobre el territorio. En una entrevista para la revista *Hérodote*, sobre diversas cuestiones que atañen a la disciplina geográfica, Foucault comenta dos cosas que nos interesa rescatar aquí. Por un lado, al ser interrogado por su recurso a la metáfora territorial, y desde dónde la está extrayendo, dice: “Territorio, es sin duda una noción geográfica, pero es en primer lugar una noción jurídico-política: lo que es controlado por un cierto tipo de poder” (1979: 116). Más adelante, al ser interrogado por el mapa como instrumento de poder, reconoce que en ese respecto, la geografía tendría “un hermoso ejemplo de disciplina que utiliza sistemáticamente encuesta, medida y examen” (1979: 120). Foucault termina la entrevista reconociendo el lugar central que la geografía ocupa en sus investigaciones.

la formación de los discursos y la genealogía del saber deben ser analizados a partir de (...) tácticas y estrategias que se despliegan a través de implantaciones, de distribuciones, de divisiones, de controles de territorio, de organizaciones de dominio que podrían constituir una especie de geopolítica (ibíd: 123).

Unos años más tarde, en el curso *Seguridad, Territorio y Población*, Foucault explicita algo más sobre el rol del territorio en el Estado moderno. Como mencionamos más arriba este deja de ser el objeto de gobierno, pasa a ser es un ‘componente’ del mismo, una de sus variables (Foucault 2006).

Esta idea, ¿qué relación guarda, si es que guarda alguna, con el argumento aún hoy de moda, respecto al debilitamiento del Estado territorial como efecto de la llamada globalización? Poca. Foucault no está diciendo que el territorio ya no importa. No se trata de una tesis que sostenga, al decir de Haesbaert, el mito de la desterritorialización (2011). Siguiendo la lectura de Stuart Elden (2007), lo que está insinuando Foucault es que el rol del territorio cambió su lugar en el ejercicio del poder soberano, del Rey o del Estado, no importa. Ya no es el territorio lo que se administra, ya no importa en sí mismo. El territorio deja de ser el fin de la praxis política. En todo caso pasa a ser un instrumento para el gobierno de los hombres, objeto

de una práctica gubernamental, un instrumento de la biopolítica. En esta línea, el mapa pasa a ser una herramienta ejemplar de regulación, un dispositivo de seguridad.

¿Qué conceptos de territorio, qué caracterizaciones del mapa, apoyan o pueden dialogar con estas ideas?

Primero, hay que entender a qué se opone esta idea de territorio como ‘componente’. Retomando la tipología de Jorge Blanco (2007), se opone en principio al concepto de territorio como sustrato material, soporte material de la sociedad: al territorio como “contenedor” de objetos. Esta es una concepción realista del territorio, muy ligada al concepto físico de espacio: como dado, fijo, estático. Lo que Haesbaert plantea como una “antigua confusión” al considerar el territorio “como sinónimo de espacio o de espacialidad o, en una visión aún más problemática, como la simple y genérica dimensión material de la vida” (2011: 23). Bajo esta concepción filosófica del territorio, este sería un determinante de la vida social, de la formación socio-cultural. Es decir, vinculada con el determinismo geográfico-ambiental: las sociedades son como son por el territorio que habitan. Esos territorios son naturales y se corresponden, entonces, con determinadas sociedades. En otras palabras, esta concepción ayuda a la naturalización del Estado-nación en tanto este es una sociedad delimitada territorialmente (Anderson 1993, Escolar 1994). Según Elden, este es el sentido de territorio que subyace en Maquiavelo (2007).

El territorio como “componente” o “variable” es el corolario de esta concepción de territorio como mero sinónimo de espacio geográfico. En este sentido, tiene dos lecturas: territorio como producto de relaciones sociales o territorio como instancia social (Blanco 2007). La primera se relaciona con aquellas concepciones que, siguiendo el binomio materialismo-idealismo que propone Haesbaert para leer las conceptualizaciones del territorio, se ubica dentro de las visiones “parciales” (bien materialista o idealistas), mientras que la de territorio como instancia social la equiparamos a las perspectivas integradoras que propone el mismo autor (Haesbaert 2011).

El territorio como producto de las relaciones sociales es una visión parcial, pero puede serlo tanto para el lado materialista como para el idealista. Si lo vemos desde el lado materialista, en el sentido marxista estructuralista, el territorio manifiesta un modo de producción, es producido por las relaciones sociales que hacen a un determinado modo de producción. Por

otro lado, también se presta para una lectura constructivista, más pegada a la visión idealista: el territorio es producto de las relaciones sociales, entendiendo que estas son, ante todo, relaciones simbólicas. Lo que determinaría la formación territorial sería la formación cultural más amplia, entendiendo que la cultura no está determinada por el modo de producción. Aquí hay un nudo problemático en el cual no podemos ahondar ahora, que tiene que ver, precisamente, con perspectivas epistemológicas más profundas. En este punto Haesbaert plantea que la dimensión simbólico-cultural predomina en las visiones ‘idealistas’. Al hacer esto, está reproduciendo una teoría ‘idealista’ del símbolo, que es precisamente ‘parcial’ y por esto termina ubicando al estructuralismo marxista dentro de una visión parcial ‘materialista’. Por esto mismo ubica la perspectiva marxista de Milton Santos tanto dentro de las visiones materialistas (parciales) como dentro de las visiones ‘integradoras’ o ‘relacionales’. Porque en efecto el símbolo en el estructuralismo francés (del cual creo que Santos hereda) es entendido como un registro autónomo, aunque vinculado a lo ‘real’ y lo ‘imaginario’: lo material y lo ideal (Levi-Strauss 1980[1950]). En rigor, en nuestra opinión, no existiría un materialismo puro ni un idealismo puro. Comprendemos el mundo, lo creamos, lo producimos, a través del símbolo. No significa esto que el símbolo sea totalmente arbitrario. Justamente el símbolo está condicionado, aunque no determinado, por lo material.

Volviendo a nuestro argumento, entonces, lo que Blanco llama ‘territorio como producto de relaciones sociales’ puede entenderse, siguiendo a Haesbaert, tanto desde una perspectiva parcial, sea idealista (constructivismo) o materialista (estructuralismo) como también desde una integradora, todo depende de cómo entendamos las relaciones sociales. Si entendemos que estas son relaciones simbólicas, y si por símbolo entendemos mediación entre idealismo y materialismo, que es como lo entiende el estructuralismo, entonces el ‘territorio como producto de relaciones sociales’ es solo una cara del binomio ‘territorio como *producto* y *productor* de relaciones sociales’, noción que me parece está más en línea con perspectivas relacionales del territorio<sup>7</sup>:

O ser social é indissociável do estar (...) O território é uma categoria espessa que pressupõe um espaço geográfico que é apropriado e esse processo de apropriação -

---

<sup>7</sup> Creo que más que plantear el concepto de territorio desde el binomio idealismo-materialismo, sería más rico plantear un contínuum realismo-constructivismo (Escobar 2010) o monismo-dualismo (Leff 2004), pues estas últimas se refieren claramente al orden epistemológico, mientras la primera se presta a confundir el orden ontológico con el epistemológico. Por esto la dificultad de Haesbaert en comprender el símbolo en el estructuralismo y el error de equiparar la dimensión cultural-simbólica con la perspectiva ‘idealista’, como si lo cultural (y por lo tanto lo simbólico) no fuesen también materiales.

territorialização- enseja identidades –territorialidades- (...) Estamos longe, pois, de um espaço-substância e, sim, diante de uma tríade relacional territorio-territorialidade-territorialização. A sociedades se territorializa sendo o territorio sua condição de existencia material. E preciso recuperar essa dimensão material sobre tudo nesse momento como o que vivemos em que se dá cada vez mais importância à dimensão simbólica, quase sempre de modo unilateral, como se o simbólico se opusesse a o material (Porto Gonçalves 2002: 229)

Esta manera de entender el territorio es equivalente al territorio como instancia social, como una parte, “componente”, de las relaciones sociales que constituyen una sociedad determinada, sea esta una banda de cazadores recolectores o un Estado-nación. Siguiendo a Stuart Elden, entendemos que el acento que Foucault pone en la relación entre el territorio y la población tiene puntos de encuentro con el enfoque relacional de Claude Raffestin y Robert Sack, en tanto en dicho enfoque el territorio sería “un conjunto de relaciones sociales”, entendiendo que estas son siempre relaciones de poder (Haesbaert 2011: 69).

En el primer caso [Maquiavelo] el elemento clave, según argumenta Foucault, es el territorio en sí mismo. El otro elemento del territorio y su relación con la población son ‘meras variables’. El territorio es el fundamento, la base. En el Segundo caso [de la Perrière], son las relaciones que tienen las poblaciones las que son centrales: no las poblaciones en sí mismas, sino la población en sus relaciones, por las cuales las cosas pueden ser ordenadas y controladas (...) El enfoque relacional toma al territorio no como terreno estático, sino como una entidad vibrante, con sus ‘cualidades específicas’, que también pueden ser medidas (Elden 2007: 575)<sup>8</sup>

Entendemos entonces que una conceptualización de territorio como producto y productor de relaciones sociales se condice con un enfoque foucaultiano<sup>9</sup>. El territorio bajo este enfoque sería condición de existencia material, que a su vez es resultado de un proceso de territorialización que es mediado por una territorialidad (identidad cultural / forma de vida) determinada<sup>10</sup> ¿Qué lugar específico, qué función, cumple el territorio en la producción y reproducción de las relaciones sociales? En este punto resulta particularmente sugerente la idea de Lefebvre de espacio<sup>11</sup> devenido instrumento: “El espacio no sería ni un punto de

---

<sup>8</sup> Traducción propia del original en inglés “*In the first case [Maquiavelo] the key element is, Foucault contends, the territory itself. The other element of the territory and the relation between it and the population are ‘mere variables’.* It is the territory which is the ground, the foundation. In the second case [de la Perrière], it is the relations that the population has that are central: not the population in itself but the population in its relations, by which things can be ordered and controlled (...) The relational approach takes territory not as some static terrain but as a vibrant entity, with ‘its specific qualities’ which too can be measured”

<sup>9</sup> Basta recordar la inspiración foucaultiana de Raffestin.

<sup>10</sup> Vale aclarar que entendemos que la territorialidad no es solo, como expuso Robert Sack, una estrategia de control (1983). Sin duda el control es un componente de algunas territorialidades, el punto es sobre qué o quiénes se ejerce ese control y para qué.

<sup>11</sup> Donde Lefebvre dice espacio, entiendo territorio, tal cual fue definido anteriormente.

partida (...) ni un punto de llegada (...) sino un intermediario (...) un procedimiento y un instrumento, un medio y una mediación. En esta hipótesis, el espacio viene a ser instrumento político” (1976: 30-31). En esta línea, el mapa, así como el plano del arquitecto o del urbanista al que refiere Lefebvre, puede ser también entendido como dispositivo de seguridad, como forma de instrumentalización del territorio. En efecto, el mismo Foucault toma el urbanismo como ejemplo de este tipo de dispositivo<sup>12</sup>. Un mapa temático, por ejemplo, hecho a partir de estadísticas, torna medible, localizable, sectores de la población, para así poder gobernarlos ‘racionalmente’, calculando los costos y beneficios, los riesgos aceptables de tal o cual arreglo de las calles, localización de luminarias, etc., respecto a la población que hará uso de esas cosas. Como recuerda Porto Gonçalves, con la ayuda de la estadística, los geógrafos se encargaron de organizar el espacio para afirmar el Estado Territorial Moderno (2002).

Mapa como instrumento político en Lefebvre; mapa como dispositivo de poder en Foucault. En suma, la práctica cartográfica como práctica gubernamental, para gobernar la población, a través de la creación (diseño, diría Lefebvre) de territorios. En este punto vale retomar la doble función que cumple el mapa y sobre la cual algo adelantamos en la introducción: de representación y de creación. Como cualquier lenguaje, el mapa cumple una función descriptiva y una función performativa: representa un territorio, crea una realidad<sup>13</sup>. Lo que resulta particularmente interesante de la perspectiva epistemológica de Foucault es que entiende que el lenguaje en sí mismo, que usamos para describir el mundo, está inserto en un determinado régimen de saber que se erige ya sea como verdadero o justo. Así, la descripción en sí misma construye realidad, en tanto (re)produce un saber específico. Lo poderoso en Foucault es que muestra cómo ese saber constituye a los sujetos mismos que lo reproducen en su vida cotidiana y en ese sentido el saber es poder, nunca es ‘neutral’, objetivo, siempre es resultado de luchas entre formas de conocimiento diferentes.

---

<sup>12</sup> En una entrevista en 1982 con Paul Rabinow que fue titulada Espacio, Saber y Poder, se le pregunta por el carácter político que adquiere la arquitectura durante el S. XVIII. Foucault contesta: “se ve aparecer una forma de literatura política que se interroga sobre lo que debe ser el orden de una ciudad (...) las ciudades sirven de modelos a una racionalidad gubernamental que va a aplicarse al conjunto del territorio” (Foucault 2012, 139-141)

<sup>13</sup> Siguiendo a Enrique Leff, entendemos que la realidad no es lo mismo que lo real: “el conocimiento implica un desdoblamiento entre lo real y su concepto, entre los procesos convertidos en ‘objetos de conocimiento’ y la teoría con la cual buscamos comprenderlos, aprehenderlos, transformarlos. Desbrozar esta cuestión lleva a especificar el sentido de lo *real* y a diferenciarlo de la *realidad* (...) Lo real es el referente de los objetos de conocimiento de las ciencias (...) la teoría no es una copia de lo real que explica. Lo real está conformado por órdenes ontológicos diferenciados. La realidad está constituida por entes, por cosas, por realidades construidas socialmente. El orden económico no es inmanente. Fue producido a través de la constitución de una racionalidad económica que, más que un modelo de comprensión de lo real, construyó una realidad a su imagen y semejanza” (Leff 2004: 75-77).

Entonces, el mapa es un dispositivo de seguridad inserto en un régimen de saber-poder: saber geográfico, saber estadístico, saber que permite una economía política del espacio, así como en Foucault la penalidad y la criminología constituyen una economía política del castigo. Una economía política que racionaliza el espacio, construye territorios en función de sus utilidades, en función de las poblaciones que lo habitan o que deberían habitarlo. El mapa emerge como diseño, reglamentando usos del territorio y de esa forma delimitando formas de vida apropiadas para cada espacio: creando territorialidades, identidades<sup>14</sup>. En esta línea es que observaremos el OTBN, no solo regulando un recurso, sino a través de ello a la población.

Ahora bien, nunca puede haber dominación absoluta. Sí, hay territorialidades que podríamos llamar dominantes, pero también, siguiendo a Lopes de Souza, hay “territorialidades autónomas” que resisten a las relaciones de poder dominantes, o, mejor, que **resisten desde el interior de las relaciones de poder dominantes**, aquellas del Estado-nación (1995). Esta forma de territorialidad es una de otras territorialidades que coexiste con la del Estado-nación. Esta idea de coexistencia, sea por superposición o yuxtaposición de territorialidades diferentes, muchas veces en lucha, es condensada en el concepto de territorio discontinuo de Lopes de Souza y dialoga directamente con el concepto de multiterritorio de Haesbaert: pues “trabaja con la idea de territorio como un híbrido, tanto entre el mundo material e ideal como entre la naturaleza y la sociedad, en sus múltiples esferas (económica, política y cultural).” (Haesbaert 2011: 66).

En esta línea, el concepto de multiterritorialidad, como forma hegemónica de territorialización contemporánea, propia de los procesos de glocalización (donde parecieran borrarse los límites entre lo local y lo global) habilita una lectura que entiende por ese concepto la posibilidad de coexistencia armónica de las diferentes territorialidades, justificando así la eliminación del conflicto, la invisibilización de territorialidades en disputa. Es evidente que hay coexistencia entre diferentes tipos de territorios, tanto productores como producidos por distintas relaciones sociales. El tema es cómo es esa coexistencia ¿Cómo podríamos caracterizar las relaciones de poder entre las diversas territorialidades? ¿Son relaciones simétricas o asimétricas? ¿Hay

---

<sup>14</sup> Esta perspectiva guarda cierta relación con el carácter persuasivo del mapa en tanto herramienta de planificación, que ha sido relevado y analizado, entre otros, por Mark Monmonier (1991). Es decir, con la idea de que el mapa convence a los sujetos que lo ‘leen’ del carácter verídico y neutral de lo que pretenden representar. Pero encontramos que la idea de distorsión, a partir de la cual el autor desarrolla su argumento, implica una idea de verdad o veracidad de los mapas que presenta ciertas contradicciones con la perspectiva foucaultiana.

dominación de unas sobre otras? Aquí la distinción entre superposición y yuxtaposición se torna reveladora. Por cierto Haesbaert reconoce tanto en la yuxtaposición como en la superposición formas de manifestación de la multiterritorialidad. La primera implica sucesión, mientras la segunda implica simultaneidad. Ninguna de ellas exentas de relaciones de poder (2014).

En esta línea el concepto de multiterritorialidad tiene puntos de encuentro con la idea, retomada por Carl Philo, del espacio que Foucault califica como heterogéneo: espacio donde coexisten lugares (*places*) diferentes (1992)<sup>15</sup>. Sin embargo hay una distinción muy importante que hace Philo entre yuxtaposición y superposición. La primera es la que permite una relación no jerárquica mientras la segunda, la superposición, sí, pues habilita la reductibilidad de un espacio sobre otro. Y esta cuestión se relaciona directamente con un peligro en la forma en que Foucault trata al poder. Donde reside su fortaleza analítica, también reside su limitación. Detengámonos en este punto.

La potencia viene dada, entre otras cosas, por su concepción positiva del poder: “el poder produce. Y produce lo real a través de una transformación técnica de los individuos” (Morey 1995: 8). Esta concepción habilita analizar el saber, los regímenes de saberes, como poderes que construyen subjetividad. Pero esto vale tanto para los dominados como para los dominadores. Entonces, se pierde quién ejerce el poder sobre quién, lo que viene a ser el postulado de la localización: el poder no está en un lugar dado, no se ejerce de arriba hacia abajo ni al contrario. Circula. En este sentido el Estado deja de ser, por esta misma concepción del poder, el lugar privilegiado del mismo. Y esto es sin duda muy enriquecedor, pues nos permite analizar cómo las prácticas y saberes de otros agentes no estatales influyen, condicionan, se entremezclan, en el gobierno. Pero, por otro lado, pareciera que como todos ejercemos poder, entonces hay igualdad. Esta creo que es en parte la idea que se filtra en la lectura del concepto de multiterritorio como uno armónico, equilibrado, que es la que habilita el OT: todos podemos sentarnos en una misma mesa y negociar qué territorio queremos, cuando resulta evidente que hay relaciones de poder que hacen asimétrica esa negociación (Casalderrey Zapata y Muñecas 2017). Creemos que la idea de rizoma que Haesbaert retoma de Deleuze y Guatari para pensar la multiterritorialidad se presta a una lectura que habilita una

---

<sup>15</sup> Entendiendo por lugares, territorios, o mejor, territorialidades

conceptualización de las relaciones entre territorialidades diferentes como exentas de jerarquías, por ende, armónicas<sup>16</sup>. Que el poder puede adquirir la forma de red, pero que ello no implica ausencia de jerarquías, es algo que, en cambio, ya había percibido Foucault: “el poder se ejerce a partir de innumerables puntos, y en el juego de relaciones móviles y no igualitarias” (Foucault (1998) [1976]: 56)

Asimismo, la tendencia de lo que Landau llama la dispersión del poder en Foucault hace difícil la identificación de quienes promueven los saberes, las técnicas, quiénes arman los dispositivos, quiénes confluyen en la estrategia de dominación (2006). ¿Qué intereses comparte ese ‘conjunto’ que se articula en la estrategia? Pensándolo en relación al tema de investigación de esta tesis: ¿quienes participan en el ordenamiento territorial, qué intereses condicionan, logran influir en el ‘diseño’ del mapa? Pareciera que la analítica del poder de Foucault no nos permite ver esto.

Ahora bien, como señala Landau algún tipo de articulación hay, pues existe una *estrategia de conjunto*, lo que falta es tal vez un concepto para designar ese conjunto. Laclau realiza esa articulación con el concepto de hegemonía. En efecto, tal vez un diálogo con dicho concepto, como el que propone Richard Peet<sup>17</sup>, permita pensar, por ejemplo, en procesos de descentralización y centralización del poder, que en efecto parecen existir incluso en los territorios red pues, tomando el ejemplo que da el propio Haesbaert, si bien las redes de Al Qaeda pueden ser (o tal vez parecer) rizomáticas, también es cierto que las redes pueden ser solo una apariencia de ‘descentralización’, típica de las grandes multinacionales y de los grupos financieros. Descentralización que es un efecto de dispersión. ¿Qué articula esa red, qué la convierte en un territorio, a fin de cuentas? Otro ejemplo de este tipo de redes se ve claramente en el sector agroalimentario mundial donde el precio de la soja de la bolsa de Chicago condiciona lo que sucede en la provincia de Salta, donde actualmente se registran las tasas más altas de deforestación mundial<sup>18</sup>. Entonces, hablar de centralización-descentralización del poder, o de “territorios de la descentralización y de la globalización” tal

---

<sup>16</sup> La estructura rizomática se distinguiría de la arbórea en que ella presenta una supuesta ausencia de jerarquía. Ello, como muestra Carlos Reynoso, es más que discutible (2014)

<sup>17</sup> Otro autor que ha buscado hacer este diálogo es Mark Stoddart: plantea el nexo Foucault-Gramsci, como constituyente de una trama conceptual que permite identificar los puntos de articulación entre estrategias de poder a nivel micro (Foucault) y a nivel macro (Gramsci) (2005).

<sup>18</sup> La Gaceta Salta, “La tasa de deforestación en Salta fue la más alta del mundo en los últimos años” (18/03/2017) disponible en: <http://www.lagacetasalta.com.ar/nota/76255/actualidad/tasa-deforestacion-salta-fue-mas-alta-mundo-ultimos-anos.html>

como plantea Mabel Manzanal (2014), puede ser apropiado para dar cuenta del carácter disperso del poder, pero de alguna manera también está implícito que en algún lugar está centralizado, lo cual no parece coincidir con la propuesta foucaultiana. Es algo para seguir pensando, pues si hablar de descentralización implica que el poder se ‘localiza’ (en el sentido de que ‘retorna’ a ámbito ‘locales’), entonces se contradice con lo que Deleuze llamó el postulado de la localización: el poder no está en ninguna parte, circula, es difuso (en Morey 1995)<sup>19</sup>.

Tal vez el marco conceptual planteado por Richard Peet en su libro *Geography of power*, provee una estrategia interesante para abordar esta complicación (2007). Más que buscar definir el poder, retoma el concepto de gubernamentalidad que le permite retener la idea de poder como producción de realidad, ese aspecto positivo del poder en Foucault. Por otro lado, retoma el concepto de hegemonía de Gramsci, lo que le permite localizar el poder, le permite hablar en términos de ‘centros de poder’, como *locus* de generación de saberes, desde donde se ejerce el poder. Estos centros de poder pueden ser hegemónicos, sub-hegemónico o incluso contrahegemónicos, y suelen estar constituidos por un conjunto de instituciones que se relacionan en red y no se asimilan necesariamente a los territorios estatales. En efecto, lo que denomina como ‘ciudad global’ lo es porque forma parte de una red internacional y donde se ejercen tanto poderes hegemónicos como sub-hegemónicos y contrahegemónicos a la vez. Ese *locus de poder*, entonces, se constituye en un territorio discontinuo, un territorio-red, donde la territorialidad autónoma, en tanto una contrahegemónica, subsiste al interior de esas redes, creando multiterritorios, pero no rizomáticos, sino imbuidos de relaciones de poder hegemónicas y contrahegemónicas. Siguiendo esta línea, tal vez sea pertinente distinguir entre multiterritorialidades por superposición y multiterritorialidades por yuxtaposición, donde la primera consistiría en la reducción de unos territorios a otros, mientras que la segunda consistiría en una relación de contigüidad: una relación de unos **junto** a otros, no **sobre** otros.

Esta trama conceptual permitiría retomar el juego de centralización/descentralización del poder. También permite dialogar con David Harvey, pues aporta a la comprensión de lo que es

---

<sup>19</sup> Una pista para seguir pensando en esto proviene de lo que Foucault llamó la “regla del doble condicionamiento”: “ningún foco local (...) podría funcionar sin inscribirse al fin y al cabo, por una serie de encadenamientos sucesivos, en una estrategia de conjunto. Inversamente, ninguna estrategia podría asegurar efectos globales si no se apoyara en relaciones precisas y tenues que le sirven (...) más bien hay que pensar en el doble condicionamiento de una estrategia por la especificidad de las tácticas posibles y de las tácticas por la envoltura estratégica que las hace funcionar (Foucault 1998 [1976]: 59).

uno de sus núcleos: “la relación dialéctica entre la política Estado-imperial, por un lado, y los movimientos moleculares de la acumulación del capital en el espacio y en el tiempo” (Harvey 2004: 80). Entonces, articulación hegemónica de una clase transnacional que cristaliza en los Estados modernos, por el otro, la dispersión del poder de esa clase más allá de las fronteras estatales, más allá de los límites impuesto por el tiempo y el espacio, un ‘movimiento molecular’ de sus técnicas de poder que se traducen, en el territorio, en la acumulación por desposesión. El caso de la provincia de Salta que mencionamos más arriba es un ejemplo paradigmático. La frontera agropecuaria avanza, despojando a los indígenas y criollos que viven en y del bosque nativo (Casalderrey Zapata 2016). Para el caso que nos ocupa en esta tesis, dicha forma de acumulación viene de la mano con el avance la frontera inmobiliaria, impulsada por la mercantilización del paisaje y el discurso conservacionista<sup>20</sup>.

En esta línea, nos proponemos pensar el discurso hegemónico sobre el desarrollo, y específicamente sobre el desarrollo sostenible, en tanto *estrategia de poder*, es decir, como aquello que logra articular el conjunto difuso de micropoderes. Podría plantearse, siguiendo esta línea, y en función del tema de investigación propuesto, que el desarrollo sostenible es ese régimen de saber-poder que articula en un conjunto diferentes técnicas y dispositivos de poder, entre ellas, la producción cartográfica. Dada esta centralidad del desarrollo sostenible, a continuación se presenta un recorrido por su historia, así como una discusión en torno a su posibilidad de utilización, ya sea como herramienta analítica o como término descriptivo.

### **I.3 Desarrollo sostenible: horizonte del consenso**

Antes de referirnos específicamente al desarrollo sostenible, se impone hacer un recorrido del concepto de desarrollo. En primer lugar cabe hacer la distinción de desarrollo como concepto (analítico) o como término (descriptivo) (Manzanal 2014). Ya este uso diferencial del mismo significante lo convierte en un concepto complejo, pues su significado varía dependiendo del contexto de aplicación: como concepto analítico su uso es teórico o tiene asociado un componente teórico; como término descriptivo se suele usar más en la vida cotidiana para caracterizar una situación particular. Este empleo descriptivo, de “uso común” como plantea Manzanal, puede ser que consista en la naturalización del concepto en el ‘sentido común’ y, en rigor, esto es lo que lo torna hegemónico. Este ‘doble uso’ lo torna particularmente peligroso

---

<sup>20</sup> Este argumento es desarrollado en mayor detalle en el capítulo IV

para la reflexión académica/científica, pues puede prestarse fácilmente a las más variadas interpretaciones, lejanas a lo que uno quiere decir.

En esta línea, lo que sigue es una reflexión, a partir de varios autores, a fin de evaluar hasta qué punto el concepto de desarrollo, y específicamente el de desarrollo sostenible, puede ser incorporado en este trabajo como herramienta analítica. Hasta qué punto, un análisis desde una “perspectiva de poder” foucaultiana, como la que propone Manzanal, permite incorporar este concepto como herramienta analítica o si, en cambio, debe permanecer como objeto de análisis; elemento del discurso a ser analizado y no a partir del cual analizamos. De cualquier modo, se impone realizar una revisión del concepto, tanto de su recorrido histórico como de sus relaciones lógicas. Aún más si se decide usar como herramienta analítica, pues sería necesario explicitar qué sentidos rescataríamos y cuáles dejaríamos de lado.

La idea de *desarrollo* nace después de terminada la II Guerra Mundial, cómo un plan de reconstrucción de los países devastados por la guerra, que luego se exportó al resto del mundo: África, Asia, América y Oceanía (Escobar 2005, Castoriadis 1980, Esteva; 1996). Quien popularizó el término fue Harry Truman, trigésimo tercer presidente de Estados Unidos, en un discurso pronunciado en 1949. Siguiendo la segmentación que realiza Arturo Escobar (2005) sobre la evolución histórica del concepto de desarrollo, este momento inicia el período dominado por la teoría de la modernización, que abarca hasta mediados de 1960. Se creó una nueva dicotomía: desarrollo vs subdesarrollo, imponiéndose de esa manera un objetivo a alcanzar para los países subdesarrollados: copiar a los países que se autodenominan “desarrollados” (Esteva 1996). Pero, como plantea Cornelius Castoriadis, no se establece una definición fija, un punto fijo a alcanzar. Desarrollarse trae aparejada la idea de infinito, de indeterminado, de crecimiento exponencial, que se resume en: “(...) más y más (...)...y más quiere decir bien” (Castoriadis 1980: 194). Al ser el desarrollo un punto inalcanzable, el subdesarrollo se torna una condena, lo insuperable. Al pronunciarlo, estamos reproduciendo la división desarrollo-subdesarrollo, condenando a los últimos a una posición inferior, incapaces de pensarse a sí mismos en otros términos, pues “el desarrollo no puede desligarse de las palabras con las cuales se le formó –crecimiento, evolución, maduración” (Esteva 1996: 57). Dado este objetivo, las políticas públicas de desarrollo, de la mano de las instituciones de Bretton Woods, constituían los mecanismos apropiados para llegar a ese objetivo.

La segunda mitad de los 60 y hasta mediados de la década del 80, abrevando del marxismo, va a emerger y consolidarse de la mano de la flamante CEPAL una teoría desde una perspectiva latinoamericana: la teoría de la dependencia. Según esta el problema del desarrollo-subdesarrollo, el por qué algunos países tienen mejor calidad de vida, más acumulación de bienes, mejores salarios, mientras que en otros los salarios son bajos y la población sumida en la pobreza y el desempleo son mayores, son diferencias que se explican por el propio funcionamiento del capitalismo. A partir de los años 80 empieza a emerger la crítica postestructuralista sobre el discurso del desarrollo. En este período, marcado por el postestructuralismo de tinte foucaultiano (Escobar 2005), emergen la llamada crítica decolonial, que precisamente releva la relación de necesidad entre la colonia y la metrópolis, entre la modernidad y la colonialidad (Quijano, Mignolo, Escobar), relaciones constitutivas de lo que Inmanuel Wallerstein denominará ‘sistema-mundo’. Es desde esta corriente que emergerá el concepto de post-desarrollo, entendida como múltiples desarrollos basados-en-lugar (Escobar 2005). La influencia de estas corrientes de pensamiento en la historiografía patagónica es destacable, en tanto y en cuanto el revisionismo histórico se dedicó en mostrar no solo la colonialidad argentina, y también patagónica, respecto al sistema mundo (Bandieri 2009), si no la colonialidad interna de Patagonia respecto al poder central de Buenos Aires (Navarro Floria 2003), colonialidad que perduró en la planificación del territorio patagónico, incluso más allá de su provincialización (Núñez 2016).

Pero a la par de estas corrientes, también van a emerger otros ‘desarrollos’ que supieron aprovechar las críticas que el postestructuralismo hizo a la teoría de la dependencia para proponer un presunto cambio sobre las políticas de desarrollo hegemónicas que evidentemente no habrían funcionado. Las lecturas postestructuralistas del desarrollo, como propone Michael Goldman, han sido muy eficaces en desnaturalizar el discurso del desarrollo, pero en su opinión han fallado en situar los sujetos a cuyos intereses les es funcional (2005). Nota que esta literatura borra el sujeto de la dominación, el desarrollo sería “como una aplanadora pisoteando sobre el tercer mundo con nadie en el asiento del conductor y nada que lo pueda detener” (ibíd: 23)<sup>21</sup>. Esta imagen del desarrollo como una máquina sin conductor, está en línea con esta crítica de la dispersión del poder en Foucault. En este sentido, el autor nota que

---

<sup>21</sup>Traducción propia del original en inglés: “like a steamroller running roughshod over the third world with no one in the driver seat and nothing to stop it”

“lo que falta en estas perspectivas es una narrativa sobre la producción de hegemonía (...) Es solo en los intersticios de la producción de hegemonía que podemos observar luchas orgánicas concretas por el poder” (ibíd: 24-25)<sup>22</sup>. Aquí parece entender el poder como posesión, que iría contra la tesis foucaultiana. Sin embargo, sí es de notar que su crítica radica en que esa conceptualización corre el riesgo de diluir el poder al punto de invisibilizarlo, invisibilizando así también el conflicto. Para decirlo en otros términos, el postestructuralismo parece por momentos generar o aportar al vaciamiento de los significantes, habilitando que se ‘usen’ para todo. Siguiendo este argumento, encontramos que el recurso al concepto de colonialismo interno por momentos dificulta la identificación de los sujetos que efectivamente se benefician del mismo. Así, notamos por momentos que se contraponen la construcción de Patagonia como colonia interna a una presunta autonomía regional, por lo menos en nuestra zona de estudio, donde la frontera bi-nacional no funcionaba como barrera a la circulación de bienes y personas.

Ahora bien, ¿era tal esa autonomía? La autonomía siempre es en relación a algo o alguien, entonces si bien tal vez la zona andino-patagónica que vinculaba la colonia de Nahuel Huapi con Puerto Montt gozaba hasta la década de 1920 de cierta autonomía respecto a los Estados Nacionales de Argentina y Chile, eso no necesariamente se traduce en autonomía respecto a los centros industriales de la época ¿No era Puerto Montt la vía de entrada de mercancías manufacturadas, y a su vez de salida de materias primas de y hacia la región? Si bien no es el objetivo de esta tesis responder a esta pregunta, lo que por cierto implicaría una tesis por completo diferente, sí es importante marcar la vinculación de este imaginario autónomo con lo que actualmente se construye como lo ‘local’ y los usos que este adquiere, como veremos en el transcurso de la tesis, en la elaboración de políticas públicas vía mecanismos de participación social tan importantes en las iniciativas de desarrollo sostenible (ver capítulo II). En este sentido, y abrevando de nuestra formación antropológica, nos preguntamos por la relación entre la delimitación territorial en lo que Appadurai ha denominado “producción de localidad” (1996). Atendiendo entonces a que lo local no es homogéneo, la hipótesis es, siguiendo a Marcelo Escolar (1994), que se recurre a la delimitación territorial como criterio

---

<sup>22</sup>Traducción propia del original en inglés: “Missing from these perspectives is a narrative of the actual production of development hegemony (...) only within the specific interstices of hegemony’s production we can observe concrete organic struggles over power”

definitorio de la identidad en este caso local. Así, lo local aparece asociado a una identidad que se presenta homogénea.

Otro caso ejemplar de estos significantes vacíos es precisamente el adjetivo ‘sostenible’ que desde finales de la década del 80 se le añadió al concepto del desarrollo. Este adjetivo se basa en lo que Erik Swyngedouw llama “núcleo vacío de la Naturaleza”. Vacío no en el sentido que no significa nada, sino en el sentido inverso: lo significa todo. La Naturaleza ha devenido un nuevo universal para abarcarlo todo: la vida humana, no humana, las rocas, los virus, las ideas, las religiones, las leyes, los edificios, los bosques, el trigo, etc. Todo es naturaleza: “los límites se hicieron difusos o fueron transgredidos totalmente” (Swyngedouw 2011: 49). Al final, si la naturaleza lo es todo, ¿qué límite nos impone? Un límite difuso, un límite que siempre puede correrse, un límite que, en efecto, no lo es tal. Es decir, tenemos un concepto de Naturaleza hecho a la medida del capitalismo. Como la Naturaleza lo es todo, podría incluirlo todo: todas las formas específicas de relaciones socio-ecológicas. Se elimina así el conflicto, el hecho de que bajo la pretensión de universalidad se oculta la universalización de un tipo de relación socio-ecológica específica: moderna-occidental-capitalista. Dado el universal, establecida la homogeneidad, el consenso entre estas diversas naturalezas se torna posible. A este ‘vaciamiento’ de la política apunta la sostenibilidad: a una despolitización de la política (Swyngedouw 2011, Rancière 2012).

El “consenso de los commodities” que Maristella Svampa señala como gran ‘unificador’ de tendencias políticas presuntamente opuestas, como una suerte de acuerdo tácito que parece existir entre progresistas y neoliberales sobre la inevitabilidad del rol de América Latina como exportador de materias primas (2013), guarda algún punto en común con esta idea de despolitización de la política. En efecto, el consenso ya está dado, es un punto de partida y no de llegada, al igual que lo es la sostenibilidad. Al igual que este, el ‘consenso’ al que refiere Svampa constituye un “horizonte histórico comprensivo respecto de la producción de alternativas y suturaría así la posibilidad misma de un debate” (2013: 36).

Esta despolitización de la política, este acuerdo tácito que borra cualquier forma de conflicto, de alguna manera también es síntoma de esa falta de sujeto, ese poder diluido al punto de desaparecer, y en este sentido es afín a la idea de poder desde la cual trabaja Foucault y por ende, emerge de nuevo esa dispersión del poder, esa imposibilidad de su localización, esa

imposibilidad de establecer desde dónde se ejerce. Si el poder está en todas partes, ¿quiénes ejercen la dominación? Si el poder construye sujetos, ¿para qué los construye de determinada manera y no de otra? ¿A qué intereses le es funcional un determinado discurso?

En este punto vale aclarar, entonces, que el discurso del desarrollo sostenible no cabría en esta perspectiva como concepto analítico ni siquiera como término descriptivo, pero sí como objeto de análisis. El ‘desarrollo’ forma parte de la estrategia de poder que constituye la economía política del espacio. Es la práctica discursiva de disciplinamiento de los cuerpos y de las mentes: de subjetivación. En otras palabras, el desarrollo, incluyendo a su más reciente derivado ‘sostenible’, es un régimen de saber-poder que constituye una forma de leer el mundo y también de crearlo, a través de la creación de los sujetos que ejercen las relaciones de poder necesarias para la existencia (producción y re-producción) del capitalismo, en tanto modo de producción hegemónico. El desarrollo, logra articular las diversas tácticas, técnicas, dispositivos que hacen a la gubernamentalidad en una estrategia de conjunto; estrategia de dominación global hegemónica.

#### **I.4 Etnografía y genealogía en clave multiescalar**

El problema de la dispersión del poder en Foucault, su efecto anestésico (Castro 2012), fue reconocido por él mismo y es lo que lo llevará a desplazar paulatinamente el término ‘poder’ por el de ‘gobierno’. Así lo esbozará en la primera lección del curso de 1980:

En los cursos de los últimos años [*Seguridad, Territorio y Población* y *El nacimiento de la Biopolítica*] traté entonces de esbozar en parte la noción de gobierno, que me parece mucho más operativa que la noción de poder, si entendemos ‘gobierno’ (...) en el sentido lato –y antiguo, además– de mecanismos y procedimientos destinados a conducir a los hombres, dirigir la conducta de los hombres, conducir la conducta de los hombres (2014: 31)

En esta línea es que Castro Gómez plantea que en los cursos de 1978 y 1979 Foucault desarrollará el concepto de gubernamentalidad que le servirá como “nueva grilla de inteligibilidad para su analítica del poder” (2010: 27). No pretendemos debatir en contra o a favor de esta idea porque hacerlo requeriría de un trabajo en sí mismo, pero sí nos parece importante entender, junto a Castro Gómez, que el concepto de gubernamentalidad se ubica en ese impasse teórico que llevará a Foucault a reencontrar al sujeto. Cuan efectiva resulta esa salida, es otro tema.

En efecto, consideramos que por gubernamentalidad Foucault se refiere al proceso, a la genealogía de la “noción de gobierno por la verdad” (2014: 30). ¿Cómo es que en un momento determinado se consolidó esta idea de que la verdad es necesaria para gobernar? ¿Cómo se construye esa verdad? ¿A qué verdad refiere? Y es aquí donde el método genealógico, tal y como es esbozado en *Defender la Sociedad*, brinda herramientas para pensar este problema de la relación entre los sujetos, el saber y el poder.

He aquí, así delineada, lo que se podría llamar una genealogía: redescubrimiento meticuloso de las luchas y memoria bruta de los enfrentamientos (...) acoplamiento de saber erudito y de saber de la gente (...) memorias locales (...) En esta actividad, que se puede llamar entonces genealógica (...) se trata en realidad de hacer entrar en juego saberes locales, discontinuos, descalificados, no legitimados, contra la instancia teórica unitaria (1976: 18-19)

Y en este punto, entonces, creo que la etnografía dialoga muy bien con este objetivo de la genealogía. Fundamentalmente en dos sentidos. Por un lado, la etnografía entendida como la práctica de “documentar lo no documentado” (Rockwell 2009) aporta al conocimiento del *saber de la gente*, a la identificación y relevamiento de los conocimientos que suelen escapar tanto al análisis histórico tradicional como a los métodos sociológicos tradicionales, como son las encuestas o los análisis estadísticos. Por otro lado, entendida como “diálogo -en el sentido de una interlocución o confrontación- entre las perspectivas de los actores y la propia”, (Balbi, 2008: 9), la etnografía entonces busca, precisamente, confrontar la perspectiva del investigador, sus preguntas, sus hipótesis, con la de los actores para construir un conocimiento nuevo. Pero este conocimiento no se hace *a partir* de los actores sino *con* los ellos (Ingold 2017). Y la misma perspectiva, creo, es la que diferencia a la genealogía del método historiográfico tradicional: dialogar con los documentos.

La genealogía le da profundidad histórica a la perspectiva etnográfica. En el diálogo entre método etnográfico y genealógico la ‘perspectiva de los actores’ se enriquece, pues se la contextualiza, permite ver el proceso histórico de construcción de dichas perspectivas, que son saberes, que son discursos, que son prácticas atravesadas por relaciones de poder.

Así entendidas, tanto la etnografía como la genealogía no serían mero empirismo o positivismo. En la crítica a los universales típica del posmodernismo, ha aparecido la tendencia hacia la producción de conocimiento disperso. Los famosos “estudios de caso”. ¿Qué aportan al conocimiento general? ¿Cómo salir del modo de ‘crónica periodística’, en la

proliferación de estudios de caso que, como señala Ingold (2017) hoy hegemoniza la tarea etnográfica, sin caer en la universalización, en la pretensión de homogenizar todo bajo una máxima? En la crítica de Foucault hacia los universales totalizantes no hay un abandono de la generalización. Precisamente, hay un intento de hacer una “historia general” que no trata meramente de “obtener una pluralidad de historias yuxtapuestas e independientes las unas de las otras (...) el problema que se plantea entonces –y que define a una historia general- es el de determinar qué forma de relaciones puede ser legítimamente descrita entre esas distintas series” (Foucault 1970: 16).

Y en este punto dos cuestiones son particularmente relevantes. Por un lado, esta idea de descripción, cosa también por cierto muy propia de la etnografía. Para que la descripción sea en sí misma una explicación, esta debe ser teóricamente informada. Esto es lo que distingue una etnografía de una crónica periodística. Siguiendo esta línea, esta investigación debe entenderse como el resultado de la interpelación entre nuestra perspectiva, nuestras hipótesis y lecturas, con el campo: los documentos y las personas.

Por otro lado, siguiendo a Carl Philo, es la intención manifiesta de Foucault por derrocar la obsesión de la historia en la continuidad, que sobre todo se construye sobre la variable **tiempo**, la que lo llevaría a considerar la variable **espacio** (1992). Y en este punto la incorporación de la problematización de las escalas, tan propia de la geografía, enriquece la perspectiva genealógica. Nos permite preguntar cómo se construye eso que llamamos, que el mismo Foucault llama, saber *local*. ¿Cómo se delimita lo local? Por ejemplo, en el proceso de OTBN participaron gran variedad de actores. ¿Cuáles de esos actores reproducen o producen saberes locales y cuáles saberes ‘globales’? Pareciera que por global y local se piensa en la distinción entre universal y particular. Y aquí aparece uno de los nudos del problema a investigar. Vivimos, según Haesbaert, en tiempos de multiterritorialidad, somos locales y globales, experimentamos, vivimos, en diversos territorios de diferentes escalas, que pueden tener, o no, relación de contigüidad. Y esa situación tiende a borrar la distinción entre lo local y lo global, ¿también entre lo particular y lo universal?

Siguiendo la propuesta de Cora Escolar y Juan Besse, entendemos que todo el proceso de investigación consiste en una articulación dinámica entre teoría, método y técnica. Su relación tiene que ver con niveles de abstracción: “Las técnicas se colocarían al final del proceso de

abstracción” (Escolar y Besse 2008: 119). Por ello, y con el fin de organizar esta investigación etnográfica en clave multiescalar y genealógica desarrollamos en su momento (en el Plan de Tesis) un sistema de matrices de datos, tal como propone Samaja (1999). No voy a reproducirlo aquí, pero sí reconocer que me fue muy útil para organizar el tipo de información que necesitaba (el nivel de las técnicas), en función de las preguntas necesarias (nivel metodológico) para abordar nuestros objetivos y/o comprobar/refutar nuestra hipótesis (nivel teórico). ¿Cómo procedimos finalmente, a qué técnicas de recolección de información recurrimos?

Por un lado, el problema de investigación requirió un trabajo de lectura bibliográfica sobre la región. Es decir, investigaciones de otros sobre diversos aspectos que van desde historia regional, hasta estudios sobre problemas ambientales de la región. El corte de “la región” fue la norpatagonia andina. A este tipo de información se le sumó trabajo de campo etnográfico: entrevistas abiertas, charlas, asistencia a talleres, a eventos públicos, recorridas en terreno, visitas a las agencias estatales (Dirección de Bosques de la Provincia, Servicio Forestal Andino, INTA Bariloche, etc.), a establecimientos no estatales (algunos aserraderos, juntas vecinales). Nuestros interlocutores fueron de lo más variado. Al vivir tan cerca del campo, siempre surgía alguien nuevo con quien hablar del tema, que aportaba algún dato más, alguna otra opinión. Hecha esta aclaración, se entrevistó más formalmente a varios funcionarios estatales (de todos los niveles: nacional, provincial y municipal), con algunos de ellos también se mantuvieron conversaciones más informales, de las cuales siempre salen cosas interesantes. Por lo general no se recurrió al grabador, pues suele cohibir la charla. Sucedió en varias oportunidades que los entrevistados pidieran que se apagara el grabador en alguna parte de la entrevista o que hicieran referencia a que *por favor, eso no lo repitas o eso no te lo dije yo*. La participación en talleres y charlas del sector forestal y ambiental, organizados tanto por organismos estatales de gestión como de investigación, fueron tal vez los más reveladores y ayudaron a conocer mejor el ámbito, cómo se plantean los problemas, así como para conocer personas que o bien habían participado en el OTBN, o bien estaban al tanto de cuestiones referidas al mismo.

El trabajo de archivo constituyó otra actividad fuerte de la investigación. Fueron consultadas la biblioteca del INTA Bariloche y del INTA de Buenos Aires, la Dirección de Tierras de la Provincia de Río Negro, la biblioteca del Servicio Forestal Andino de El Bolsón y la

Biblioteca Forestal del Ministerio de Agroindustria de la Nación. Consultar estas bibliotecas, que también funcionan como archivos, derivó en una forma de entrar a algunas de estas instituciones. A esto se le sumó el trabajo de archivo online: consulta de leyes, de proyectos de leyes, tanto nacionales como provinciales, etc. También hubo colegas que proveyeron algunos documentos, como versiones taquigráficas de discusiones de proyectos que no se encontraban por internet. El acceso a las Actas del Consejo Consultivo de la Unidad Ejecutora de protección de Bosques Nativos de la provincia de Río Negro, así como el expediente que se elevó al entonces Ministro de Producción de la provincia, y que constituyen los documentos centrales de esta investigación, fue facilitada por funcionarios de la provincia y no constituyen documentos públicos.

A medida que se fue relevando y catalogando la información, se procedió a analizar la misma. Fuimos construyendo un repertorio de palabras claves para segmentar los documentos, creando así una suerte de códigos para el análisis de las fuentes. Estos códigos o palabras claves se fueron modificando a medida que realizaba lecturas teóricas. Sin duda este proceso fue largo, pero finalmente llevó a ‘afinar’ la mirada y a recortar el objeto, logrando generar una especie de ‘clave’ a partir de la cual ‘leer’ los documentos y las entrevistas. El propósito fue hacer lo que Rosana Guber denomina ‘categorización diferida’: “una lectura de lo real – mediatizada por el informante– donde se relativizan los conceptos y categorías del investigador” (Guber, 1991: 216). Es decir, a partir de las claves, categorías, nodos problemáticos que empezamos a ‘descubrir’ en las entrevistas y los documentos, volvimos sobre las preguntas iniciales, sobre los conceptos teóricos que estábamos utilizando para construir los datos. De esta manera se encontraron nuevas categorías, nuevas claves, a partir de las cuales analizar los materiales. Finalmente, durante el proceso de escritura se fueron dejando de lado unos planteos teóricos y adoptando otros, resultando en el marco conceptual arriba expuesto. Siguiendo a Juan Samaja (1999) podría decirse que esta forma de proceder, entonces, no ha sido ni inductiva ni deductiva, sino más bien abductiva: avanzando a partir de síntomas, indicios, que el campo fue aportando.

Parte de la sistematización de la información, que ayudó a identificar dichos síntomas, fue trabajada en Atlas Ti, que es un programa de análisis cualitativo de datos que permite codificar diferentes tipos de documentos (audios, pdf, imágenes, procesadores de texto, etc.), que permiten a su vez el agrupamiento en familias de códigos, o cruzar unos con otros a fin de

observar reiteraciones, frecuencias, superposiciones, etc. En algunas cosas, como la lectura y sistematización de las Actas del Consejo Consultivo, fue sumamente útil. Para otras cosas, como diverso tipo de fuentes históricas, se volvió un poco engorroso. Las entrevistas y las notas de campo no fueron trabajadas con ese programa.

Finalmente, y lo que creo que ha sido uno de los mayores aprendizajes que nos ha dejado esta investigación y la cursada de la maestría en general, consistió en el trabajo sobre los mapas. Conseguir los mapas no fue fácil. En un principio tuvimos acceso solo a los mapas en formato pdf. Al iniciar la investigación por allá en el 2015, no teníamos conocimiento de muchas cuestiones técnicas, como por ejemplo, qué era un *shape*. Siguiendo la propuesta de Silvina Quintero sobre las diversas formas en que los mapas pueden incorporarse en una investigación crítica (2000), podemos aventurarnos a afirmar que lo que intentamos fue incorporar la práctica de cartografiar con SIG en tanto herramienta de análisis, pero también en tanto un objeto a analizar. El aprender a trabajar con mapas en un SIG (aunque de forma bastante rudimentaria) ayudó a comprender muchas cosas respecto al OTBN, la lógica detrás, así como muchos de los documentos técnicos sobre el tema, que sin el conocimiento específico nos hubiesen resultado indescifrables.

## **Capítulo II. Situando el problema de investigación**

Ocurren dos cosas con la ley de bosques que resultan particularmente relevantes. Primero, se propone por primera vez al OT como instrumento dentro de una legislación de alcance nacional. Segundo, se produce un nuevo objeto político: los bosques nativos. El objetivo de este capítulo es, entonces, rastrear las condiciones de posibilidad que tornaron esto posible: hacer su genealogía.

La exposición tratará de desarrollarse a partir de ciertos indicios, a modo de síntomas, que se fueron identificando en el transcurso de la investigación. Aunque pueda parecer sinuosa, es resultado de dichas pistas.

### **II.1 La política forestal y el debate ‘conservación’ vs ‘desarrollo’**

Desde las primeras entrevistas, allá por el 2015 cuando se iniciaba esta investigación, el año 1972 empezó a ser mencionado con insistencia. Es un año interesante. Nos informaron que en este año se sancionó la ley 757, ley forestal de la Provincia de Río Negro. Asimismo, llegamos a saber que ese mismo año se celebró la Primera Conferencia sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo y en Buenos Aires la VII Conferencia Forestal Mundial. Además, y dato nada menor, reaparece Perón en Argentina, auspiciando su retorno a la presidencia para el año siguiente.

Ya en la primera entrevista se nos advirtió: *si querés entender algo de la ley de bosques en la provincia, hay que leer la 757* (GT funcionario Dirección de Bosques). Se trataba de la Ley Forestal de Río Negro y efectivamente es importante, no solo porque sigue vigente, sino porque toda la burocracia forestal, es decir, las agencias en terreno, los procedimientos administrativos, los permisos, las guías, en fin, toda la administración forestal se hacía en Río Negro hasta el 2010 siguiendo aquella ley de 1972. La LB se viene a incrustar, así, en un contexto previo, no solo a nivel nacional, donde se encontraba vigente la Ley de Riqueza Forestal de 1948, sino provincial.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Puede llamar la atención, a esta altura del trabajo, la falta de referencia a la política nacional de Parques Nacionales que data oficialmente de 1934, aunque ya en 1922 se habría constituido el Primer Parque Nacional, el Parque Nacional del Sud, en lo que hoy es el Parque Nacional Nahuel Huapi (PNNH). Esta omisión responde a varias cuestiones, pero dos de ellas resultan particularmente relevantes. Por un lado, el objeto de esta tesis es el OTBN de la región andina de la Provincia de Río Negro, donde el Parque Nacional Nahuel Huapi (como su nombre lo indica) pertenece precisamente a otra jurisdicción. De hecho, si se observa el mapa n°1, se notará que el área del PNNH está pintado de un rojo diferente. Esto es así porque no pertenece a la provincia. Por otro lado, como mencionamos en las primeras líneas de este apartado, hemos seguido un método sintomático, es decir, siguiendo las pistas que nos fue dando el campo. En este sentido, la vinculación que nuestros interlocutores hicieron iba de la Ley de Riqueza Forestal a la Ley de Bosques. Las referencias a la política de Parques Nacionales o, específicamente,

La LB, una ley nacional pensada como han dicho varios funcionarios, para frenar el avance de la frontera agropecuaria, se tiene que adoptar también en las provincias patagónicas, que tienen otros problemas: el avance de la frontera inmobiliaria (Stecher 2013), la invasión de exóticas (Raffaele, Núñez y Relva 2015), la concentración de la propiedad de la tierra (Sili y Li 2012, Comisión Tierras 2015), entre otros.

Así como la ley de bosques se inscribe en un contexto particular, también lo hizo en su momento la de 1972, y no solo en uno de carácter local o provincial, si no nacional e internacional, que la torna inteligible. Es decir, se trata de un contexto que es necesariamente multiescalar, tanto espacial como temporalmente.

¿Cuál era la coyuntura al momento de la sanción de la ley 757, ley forestal de la Provincia de Río Negro? En lo que respecta al plano internacional, para principios de la década de 1970 existía un contexto complejo, donde se estaba discutiendo qué tipo de desarrollo seguir. La discusión se daba en dos grandes frentes cuya separación aquí es analítica, pues, como veremos, se encuentran profundamente interrelacionados: **uno ambiental** y otro más propiamente **económico**.

Respecto al primero, basta mencionar que fue en 1972 cuando se celebró en Estocolmo la Primera Cumbre de la Tierra a partir de la cual se creará el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Dos años antes, el Club de Roma<sup>24</sup> había auspiciado en la ciudad de Río de Janeiro una reunión entre expertos sobre desarrollo con el fin de discutir el Modelo Mundo III que dos años después sería publicado bajo el título “Los límites del desarrollo”<sup>25</sup>. Como el nombre de este último informe sugiere, existía un problema más amplio en el que la ‘crisis ambiental’ viene a colarse: el del modelo económico internacional que estaba dando señales de agotamiento. Tal vez el indicio más certero de éste fue la ruptura del Patrón Oro que realizó Nixon en 1971 (Graeber 2011).

---

al papel del PNNH en el OTBN fueron pocas y hacían más a cuestiones ligadas a su rol en el imaginario de ‘vivir en la Naturaleza’, el turismo y los procesos de mercantilización del paisaje. Por ello, haremos mención al rol del Parque Nacional solo cuando así lo requiera nuestra línea argumental, al igual que hacemos con otros actores que participaron, directa e indirectamente, en el OTBN.

<sup>24</sup> ONG fundada en 1968 por un pequeño grupo de personas, mayoritariamente científicos y políticos, preocupados por el futuro de la humanidad y del planeta.

<sup>25</sup> Siguiendo a Verónica Hollman (2011), cabe mencionarse el rol que las primeras imágenes de la Tierra tomadas desde el espacio tuvieron en la construcción del imaginario de un ‘común’ planetario. No es casual que el informe que precedió a la Conferencia de Estocolmo se llamara “Una sola tierra: el cuidado y conservación de un pequeño planeta” y tuviese de tapa una imagen de la Tierra desde el espacio. Como señala la autora “Con posterioridad a la captura y la difusión de estas imágenes de la tierra, se aprobaron las primeras leyes ambientales, se estableció el *día de la tierra* y, entre otras acciones, se comenzaron a celebrar conferencias internacionales sobre medio ambiente” (ibíd: 5).

Si bien, como señala Eduardo Gudynas (2012), el mencionado informe vino a cuestionar, tal vez por primera vez, “la idea central del desarrollo como crecimiento perpetuo” (ibíd: 25), también es cierto que no tenía en cuenta las realidades de los países en ese momento aún llamados subdesarrollados. Es que, como destaca Ana Grondona (2014), todavía existía en ese momento una estructura bipolar, y particularmente en América Latina todavía era reciente el recuerdo de la Revolución Cubana y acababa de asumir Salvador Allende en Chile. En esa línea, tuvimos en Argentina el Cordobazo en 1969 y el armado del Frente Justicialista de Liberación Nacional que arranca en 1971 y culminará con el retorno de Perón. En toda la región, salvo algunas excepciones, se seguía el modelo desarrollista de la mano de políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que a su vez estaba en línea con el modelo de Estado de Bienestar y el enfoque keynesiano que hasta principios de los 70 aún gozaba de hegemonía mundial. Bajo el enfoque de la teoría de la dependencia, en ese momento hegemónico tanto en la CEPAL como en la mayoría de los gobiernos de América Latina, un modelo de crecimiento cero como el que se proponía en “Los límites del crecimiento” no hubiese hecho más que profundizar las relaciones desiguales centro-periferia.

Es en este contexto que empezaron a emerger iniciativas que buscaron mostrar que el problema no era el desarrollo, sino un tipo de desarrollo: el desarrollo de las sociedades capitalistas del Norte. Desde América Latina destacan la “Declaración de Cocoyoc” de 1974 y el “Modelo Mundo Latinoamericano” publicado en 1975 por la Fundación Bariloche. También desde Europa destacan la propuesta de ‘Otro desarrollo’ (1975) y de ‘Ecodesarrollo’ (1974). Tal fue el nivel de discusión que estas propuestas generaron que entre 1978 y 1980 la CEPAL sostuvo un proyecto sobre “Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina”, en el marco del cual se realizó un seminario homónimo en Chile en 1979<sup>26</sup>. En efecto, lo que denota el nombre del proyecto es la necesidad que existía de discutir sobre las formas de desarrollo posibles y necesarias para la diversidad cultural y territorial de América Latina. Tampoco es un dato menor que en 1974 se redactara en el marco de la Asamblea General de ONU la “Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”, que instaba a los países desarrollados no ya a ‘ayudar’ a los países subdesarrollados, sino que se los compelió a recomponer lo que su propio desarrollo tenía como consecuencia: el

---

<sup>26</sup> Sin duda puede parecer contradictorio que en la Chile de Pinochet existiese este programa. Precisamente esta apertura, que es apariencia de libertad, es rasgo característico del régimen neoliberal que para esa época recién estaba empezando a tomar forma plenamente. De hecho, Chile fue el primer experimento neoliberal.

subdesarrollo del resto del mundo. Así, empezaron a replantearse las relaciones de fuerza internacionales en términos de, entre otras cosas, deuda ecológica de los países desarrollados con los subdesarrollados.

Este escenario era complejo. Recordemos que estábamos en plena Guerra Fría. La resistencia que se venía gestando desde los entonces llamados países subdesarrollados no podía continuar. El ISI atentaba contra los intereses económicos del sector financiero internacional: era necesario generar mecanismos de endeudamiento externo. El plan Cóndor, orquestado desde EEUU con la intención de asegurar la sumisión de la región latinoamericana a los intereses de dicho país, fue el último recurso ante la imposibilidad de lograr dicha sumisión de forma pacífica. Como bien explica Eduardo Basualdo, aquella doctrina de seguridad nacional que caracterizó a las fuerzas armadas hasta 1976, tanto peronista como antiperonista, “alentó un proceso de industrialización y crecimiento económico (...)”. Con el golpe militar de 1976 esto cambia. Se empieza a percibir que “con crecimiento hay conflicto social y por lo tanto es necesario replantear la situación mediante la reestructuración económica y el aniquilamiento de las expresiones sociales y políticas de los sectores populares” (Basualdo 1997: 148). El cálculo entre los costos y beneficios del crecimiento se invirtió. En sintonía con una racionalidad gubernamental que opera bajo el principio del mayor beneficio al menor costo posible, se entiende que el golpe militar era un costo que justificaba los beneficios que se obtendrían. ¿Cuáles eran esos beneficios y para quiénes? Esto es un poco más difícil de discernir. Por lo pronto, elegimos seguir a Basualdo, quien ha sabido mostrar que existió una suerte de articulación entre los intereses de un sector de la burguesía nacional con sectores del capitalismo financiero internacional que se beneficiaron, por un lado de los mecanismos de endeudamiento externo para fugar capitales al exterior, por el otro, del disciplinamiento de las clases medias y trabajadoras.

La política forestal no quedó al margen de estos debates. Más bien al contrario, se auto proclamó como especialmente capacitada para dirimir las controversias entre la necesidad de conservar y de producir. Es así que en el VII Congreso Forestal Mundial de la FAO, celebrado en 1972 en Buenos Aires y por primera vez en América Latina bajo el lema “El Bosque y el desarrollo económico”, se reconoció el carácter precursor de la ciencia forestal “en la lucha por conservar y utilizar racionalmente los recursos renovables” así como también su “contribución a la **ordenación** de la vida silvestre” (CFM, 1972: p. s/p), idóneas para adecuar

las políticas del sector a la nueva realidad manifestada en la Conferencia de Estocolmo de Naciones Unidas. Pero en ese contexto, no dejaron de reconocer la necesidad de suplir la demanda creciente de bienes y servicios, que el sector forestal podía cubrir tanto a través de “la **ordenación** racional y la valoración de los bosques existentes” como “con la creación de nuevos bosques artificiales” (ídem). Es así, entonces, que la actividad forestal se ubica en un lugar idóneo para contribuir a la protección del recurso para las generaciones futuras.

Esta última idea, que será clave en el paradigma del desarrollo sostenible, también es muy antigua entre las ciencias forestales, pudiendo retrotraerse, entre otros, a Gifford Pinchot, creador del Forest Service en EEUU a principios de S. XX: “el uso de los recursos naturales para el bien general, para el mayor número de personas y por la mayor cantidad de tiempo” (Friskics 2009: 155)<sup>27</sup>.

En esa línea, probablemente aprovechando el empujón que la organización del VII Congreso Forestal Mundial generaba para el sector forestal argentino, Agustín Cozzo<sup>28</sup> resumía así el “problema forestal argentino”: deficitario en materia prima (superficie forestal), deficitario en su capacidad productiva y modesto en su forestación reconstitutiva. La culpa de esta situación era “la ausencia de un coetáneo ritmo de incremento en la industrialización (...) altos costos de implantación y mantenimiento de bosque (...) [y] déficit financiero forestal” (1972: 5). Por ello vaticinaba

si las medidas de mejoramiento forestal nacional no se intensifican drásticamente ahora, el futuro de la Argentina en este importante campo de su economía, atravesará inexorablemente por un grave período de aguda escasez (ídem)

Cabe recordar que la ley que para esa época regía a nivel nacional en materia forestal era la 13.273 de 1948, de *defensa, mejoramiento y ampliación de bosques*, también conocida como “Ley de Riqueza forestal”. Si bien, como ha relevado Nilda Fernández (2015), la política forestal argentina puede remontarse a fines de S XIX con la creación en 1898 de la Oficina de Bosques y Yerbales en el entonces Ministerio de Agricultura de la Nación, será, como propone Adrián Zarrilli (2016) la ley 13.273 la primera que buscara regular el recurso ante un modelo

---

<sup>27</sup> Traducción propia del original en inglés: “the use of natural resources for the greatest good of the greatest number for the longest time.”

<sup>28</sup> Figura referente del sector forestal argentino de la década del 70 y 80. Desde su Cátedra de Dasonomía de la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la Universidad de Buenos Aires, organizó en 1969 el Primer Congreso Forestal Argentino.

de producción agroexportador que le dio “la espalda a sus recursos forestales” y que en gran medida se expandió sobre tierras desmontadas (ibíd: 155).

Esta ley, por cierto peronista, buscaba impulsar el sector forestal con el objetivo de lograr la autosuficiencia en productos forestales. Es decir, se insertaba en el modelo ISI. Lo que resulta particularmente relevante de esta ley, a los efectos de esta investigación, es que estableció regulaciones sobre el aprovechamiento de bosques y tierras forestales, tanto de propiedad pública como privada. Es decir, la ley, al declarar en su artículo primero de “**interés público** la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques”, habilitó su regulación por parte del Estado Nacional, creando un organismo específico para ello: la Administración General de Bosques (AGB).

Para llevar a cabo dicha regulación, la ley estableció una clasificación de tipos de bosques: protectores, permanentes, experimentales, de producción y montes especiales. También un criterio para definir las tierras forestales: tierras no cubiertas por bosques (de ninguno de los tipos anteriores) y que no sean aptas para sostener otras actividades agrícolas o ganaderas. Como señala Zarrilli, en esto se observa nuevamente el carácter secundario del sector forestal respecto al agrícola ganadero (2016).

En función de dicha clasificación, la ley estableció tres regímenes forestales, según el tipo de bosque. Un *Régimen Forestal Común*, que aplica para todos los bosques por igual y para las tierras forestales, proponiendo actividades permitidas y no permitidas según el tipo de bosque. Un *Régimen Forestal Especial*, para bosques protectores y permanentes. Un *Régimen de los Bosques Fiscales*, los cuales son aquellos ubicados en tierras que pertenezcan al Estado, en cualquiera de sus niveles<sup>29</sup>. Todas las especificaciones de cómo explotar, cuánto, cuándo, y qué proteger o conservar, quedaba a criterio de la autoridad de aplicación y para ello la ley estableció que la Administración General de Bosques debía:

confeccionar un **mapa forestal** y mantenerlo actualizado (...) realizar estudios de técnica y de economía forestal de los bosques, tierras forestales, sus productos y subproductos para la defensa, mejoramiento, ampliación y explotación racional del patrimonio forestal, fiscal y privado (...) fijar **planes** de forestación y reforestación (...) fomentar y proponer al Poder Ejecutivo la creación de colonias forestales y mixtas (ley 13273 art 76)

---

<sup>29</sup> Hay que tener en cuenta que esta es una ley de adhesión, así que si la provincia no adhiere, la misma no aplica en su territorio.

En función de esta información, la AGB evaluaba los planes particulares, ya fuesen en tierras privadas o fiscales, a fin de aplicar los regímenes apropiados.

Una zonificación de los tipos de bosques y de las tierras forestales constituía la base para la gestión. Si no, cómo sabría el Estado qué controlar, a quiénes pedirles permisos y cobrarles aforo, dónde forestar, etc. Incluso, cómo sabría el propietario que su tierra era apta para forestaciones. Esta es una de las principales falencias que se detectan en sucesivos trabajos e informes específicos para el sector (Cozzo 1972, Tinto 1986). Es decir, hasta donde hemos podido rastrear, para principios de la década del 70 no existía aún un mapa forestal argentino.

En este contexto, tal vez también impulsado por la celebración del VII Congreso Forestal Mundial en 1972, se empieza a tratar la necesidad de una reforma en el sector a nivel nacional. Pero será finalmente en 1973, durante el corto gobierno camporista, cuando se sancione la modificación de aquella Ley de 1948, a través de la ley 20.531, de *promoción industrial del sector forestal*. Entre muchas de sus modificaciones, se encuentra la creación del Instituto Forestal Nacional, que sería uno de carácter autárquico.

Pero incluso antes de esta modificación a la ley 13.273, que por cierto era una de adhesión, Río Negro sanciona una ley forestal provincial, la 757, derogando la anterior de 1967 mediante la cual había adherido a la ley forestal nacional de 1948. ¿Por qué era necesaria una ley provincial propia? Chubut no la tenía ni la tuvo hasta la sanción de su Ley de Bosques provincial en el 2010. ¿Por qué esta necesidad en Río Negro? ¿Cuál era la coyuntura provincial en la que se inserta esta ley?

Al igual que sucedía a nivel nacional, se estaban preparando los comicios para elecciones del ejecutivo y, al igual que a nivel nacional, también en Río Negro se conformó un partido, el Partido Provincial Rionegrino (PPR), que buscaba la elección democrática del gobierno de facto. Una forma de legitimar lo que venía haciendo la dictadura de entonces que en Nación lideraba el Gral. Lanusse y en Río Negro el Gral. Requeijo. En mayo de 1972 se conforma oficialmente el Partido Provincial Rionegrino. En agosto se sanciona la ley 757. El hecho de que fuese una ley que derogaba la anterior, de adhesión nacional, parece contradecir el supuesto alineamiento del gobierno provincial de Requeijo con los intereses nacionales. La ley sí podría entenderse en el marco de una campaña que tenía como lema la integración provincial, por un lado, y un programa desarrollista siguiendo el estilo de Edgardo Castello, quien fue el primer gobernador electo de Río Negro (Abel 2012).

En este punto, vale destacarse que de hecho, la ley 757 retomó muchos principios y en general compartía el espíritu general de la ley nacional. No encontramos en ella modificaciones sustantivas respecto a la tipología de bosques, por ejemplo. Tampoco respecto a cómo se entiende la protección de los bosques. En lo que sí es bastante más detallado, respecto a la nacional, es en su objetivo ordenador del territorio, lo cual cobra renovado sentido en el marco de la mencionada campaña por la integración provincial: ordenar el territorio es integrarlo. Tal es así que en el Capítulo de los Bosques Fiscales<sup>30</sup>, establece que

El aprovechamiento de los bosques fiscales no podrá autorizarse hasta la formulación del **plan dasocrático de la zona**, que determine los volúmenes maderables, las especies aprovechables y el sistema de corte, salvo que se destine la tierra a uso agrícola; el plan incluirá asimismo la reforestación del área. (art. 21)

Lo mismo es repetido en las disposiciones transitorias

Dentro de los 18 meses de la sanción de la presente la Dirección de Recursos Naturales, a través del Servicio Forestal Andino, **deberá completar el relevamiento de las áreas boscosas y determinará el capital forestal de la zona** cuyo aprovechamiento se programe. En base al plan dasocrático elaborado en consecuencia podrá comenzarse el otorgamiento de concesiones” (art. 48)

En otros artículos, a su vez, establece que no se expedirían permisos para nuevos aserraderos hasta tanto no se tuviese ese plan. Porque de hecho la *dasocracia* refiere precisamente a esta cuestión. Se trata de una disciplina de las ciencias forestales que refiere a la identificación, inventario y **ordenamiento** de los bosques con el fin de realizar un aprovechamiento que maximice los beneficios, sin agotar el recurso. Para que haya un ordenamiento, según usos posibles y aptos, es necesario un inventario previo. Sabemos que para 1973 dicho inventario no estaba completo. Así lo establece el Plan Trienal de Franco, quien gobernó la provincia de Río Negro de 1973 a 1976:

Es indispensable el conocimiento de los recursos forestales existentes a cuyos efectos se finalizará el inventario del área cubierta por bosques naturales maderables, su estado y la superficie total factible de ser forestada (PT 1973: 200)

En esa sintonía se reglamenta en 1975 por decreto QN 446 el artículo 2 de la ley 757. Este decreto es particularmente relevante porque establece las definiciones y tipos de bosque, en

---

<sup>30</sup> Hay que tener en cuenta que esta categoría de bosque fiscal se aplicaba también a bosques particulares, siempre y cuando se hubiesen obtenido con posterioridad a 1948.

función de las cuales a su vez establece los aprovechamientos a los que puede someterse cada uno. A los tipos establecidos en la ley de 1948 se le añaden algunos nuevos: bosque maderable, bosque de uso múltiple y bosque secundario. No se incluye una definición de bosque natural ni de bosque nativo, distinción que tampoco se encontraba en la ley nacional de 1948. Asimismo, el decreto establece que para cada tipo de aprovechamiento se deberá formular un plan dasocrático y sobre el mismo los planes de reforestación pertinentes, aunque no queda claro si se trata de un mismo plan dasocrático sobre el cual los planes individuales se contrastan o si se trata de planes dasocráticos por solicitud.

Sintetizando, para mediados de la década de 1970 no existía plan dasocrático alguno, ni a nivel nacional ni provincial. De hecho, no había si quiera un inventario. Tampoco existía para esa época ni a nivel nacional ni a nivel provincial nada parecido a una política de conservación de bosques que hoy llamamos *nativos*, y que en ese entonces se denominaban *naturales* o *espontáneos*. Lo que es más, una misma ley y una misma autoridad de aplicación se encargaba tanto de la conservación como de su desarrollo o explotación, encarnando lo que enunciaba la declaración del VII Congreso Forestal Mundial: el rol privilegiado del sector forestal para propender a un tipo de desarrollo económico duradero, compatible con la necesidad de conservar.

Si bien esta convivencia entre política de desarrollo y de conservación al interior del sector forestal puede considerarse hoy incluso como el ideal a construir, una política verdaderamente integral, dicha convivencia no era una igualdad. Como nos comentaron varios agentes forestales (públicos y privados), la conservación que se pensaba en esa época no es la actual. La idea era otra: conservar el recurso económico para su explotación futura. Esta era la idea de Gifford Pinchot y es por lo cual J. Baird Callicot (1990) lo llama el padre de la ética de conservación de recursos. Es decir, primaba en esta convivencia la explotación del recurso por sobre la conservación. Esta última tenía sentido solo en función de la primera<sup>31</sup>.

Entonces, en este escenario ¿cómo se podía planificar sin un inventario de los tipos forestales propuestos en el decreto reglamentario de la ley 757? ¿Cómo operaba, por ejemplo, el servicio forestal andino para dar los permisos de aprovechamiento especificados en dicho decreto, cuando la ley había exigido elaborar un plan dasocrático precisamente para que el SFA

---

<sup>31</sup> Desde ya es discutible si no persiste esta supremacía de la producción por sobre la conservación incluso hoy en día bajo el paradigma del desarrollo sostenible.

podiese hacer esta tarea? Los planes de aprovechamiento que los particulares presentaban eran analizados en terreno por los funcionarios de dicha institución. No existía una mirada de mayor escala que la del predio. Haciendo un gran salto al presente, no resulta un dato menor el hecho de que el OTBN, y la figura del Plan de manejo que sobre el mismo se presenta, fuese percibido como lo que estaría cubriendo la falta de ordenamiento.

Siguiendo nuestro enfoque teórico, es el mapa el que permite la mirada estratégica sobre el recurso, si es que este se quiere explotar sustentablemente. ¿Se podría decir entonces que no hubo una estrategia en el manejo forestal de la zona andina de Río Negro? No. Dicha ausencia de una mirada integral del bosque generó otro tipo de políticas. Es de desatacar, por ejemplo, la política de ‘conservación’ del SFA que hasta hace no mucho tiempo consistía en lo que algunos pobladores de Mallín Ahogado aún recuerdan como *dos pinos por ciprés*. De alguna manera, si el bosque era protector de una cuenca o si servía para la prevención de la erosión, por poner dos ejemplo, esa política tenía sentido<sup>32</sup>. Ahora, ¿por qué dos y no uno? Claramente porque se buscaba aumentar la cantidad de ejemplares. Recordemos que el objetivo era la provisión de materia prima para la industria. Esto queda claro en las actas de las Primeras Jornadas Forestales Andino-patagónicas, celebradas en 1977 en la ciudad de El Bolsón bajo el lema “El Bosque, recurso productor, protector y escénico”, donde se reconoce que mucha de la superficie plantada “lo ha sido por la vía de forestaciones compensatorias de permisos de corta” (JFP 1977: 28). Para Río Negro se estimaba que 800 Has. de las 2500 que en total se encontraban para 1977 en la región andina de la provincia, correspondían a dicho tipo compensación. Este tipo de política incentivó la plantación de pinos exóticos, que en muchos casos (dependiendo de la especie) resultaron invasivos, generando muchos problemas, desde degradación de los ecosistemas hasta incendios.

La fecha de estas jornadas no es casual, responden a un quiebre en la política nacional instaurado por la última dictadura militar que vivió el país, quiebre que también afectó a la política forestal. En 1977 se sanciona la Ley 21.695 instaurando un sistema de crédito fiscal en sustitución del sistema de desgravación impositiva anterior. A diferencia de los sistemas de

---

<sup>32</sup> Cabe mencionarse que al interior del PNNH existió también una política de “mejora” de la naturaleza a través de la incorporación de especies exóticas, incluyendo especies forestales (Núñez y Núñez 2008). Contrario a lo sostienen Paula y Martín Núñez (2008), nos atrevemos a pensar que la idea de “mejorar” la naturaleza no presentaba una paradoja respecto a cómo se entendía la conservación hasta, por lo menos, principios de la década de 1980. Por cierto el hecho de que el vivero forestal de la Isla Victoria se cerrara en la década del 70, durante la cual, como vimos, se inician los debates *conservación vs desarrollo*, es una pista a seguir. Esta hipótesis sin duda ameritaría todo un trabajo en sí mismo.

créditos anteriores, propuestos en la Ley 13.273 y sus modificaciones, estos créditos eran no reintegrables, convirtiéndolos en definitiva en un sistema de subsidio a las plantaciones que podían llegar a cubrir hasta el 70% de los costos de producción. Pero este régimen, contrario a lo que se proponía, no se tradujo en un aumento en la superficie implantada (ver cuadro N°1), a pesar de que técnicos forestales lo consideraron el mejor sistema de promoción hasta por lo menos mediados de los 80 (Tinto 1986). Sobre esto no había consenso ya que otros técnicos, también del IFONA, propusieron “la derogación de la ley 21.695 y la sanción de otra de fomento del desarrollo forestal” (IFONA 1984). Parte del problema con dicha ley residió en que los subsidios se entregaron en función de planes aprobados y no en función de plantaciones logradas. Muchas nunca se realizaron (Zarrilli 2016). En otros casos, como la producción apuntaba a la industria del papel y celulosa, se promovieron densidades de plantación que resultaron en montes “de escaso valor forestal maderable” (Zarrilli 2008). Este puede ser el origen de muchas de las plantaciones que hoy existen en la provincia de Río Negro, que por su escaso valor ni si quiera justifican su explotación, generando graves peligros de incendios, por un lado, y por el otro, invasiones sobre ecosistemas nativos<sup>33</sup>. De hecho, existió la propuesta de instalar una planta celulosa en la región a fines de la década del 70<sup>34</sup>.

<b>Cuadro N° 1</b>		
<b>Evolución de la superficie forestada con incentivos entre 1960-97</b>		
Período	Stock al final del Período (has)	Superficie forestada promedio/año (has)
1960-68	208.000	20.000
1969-77	550.000	56.000
1978-88	760.000	28.000
1990-97	790.000	24.000

Zarrilli (2016). Evolución de la tasa de forestación a escala nacional

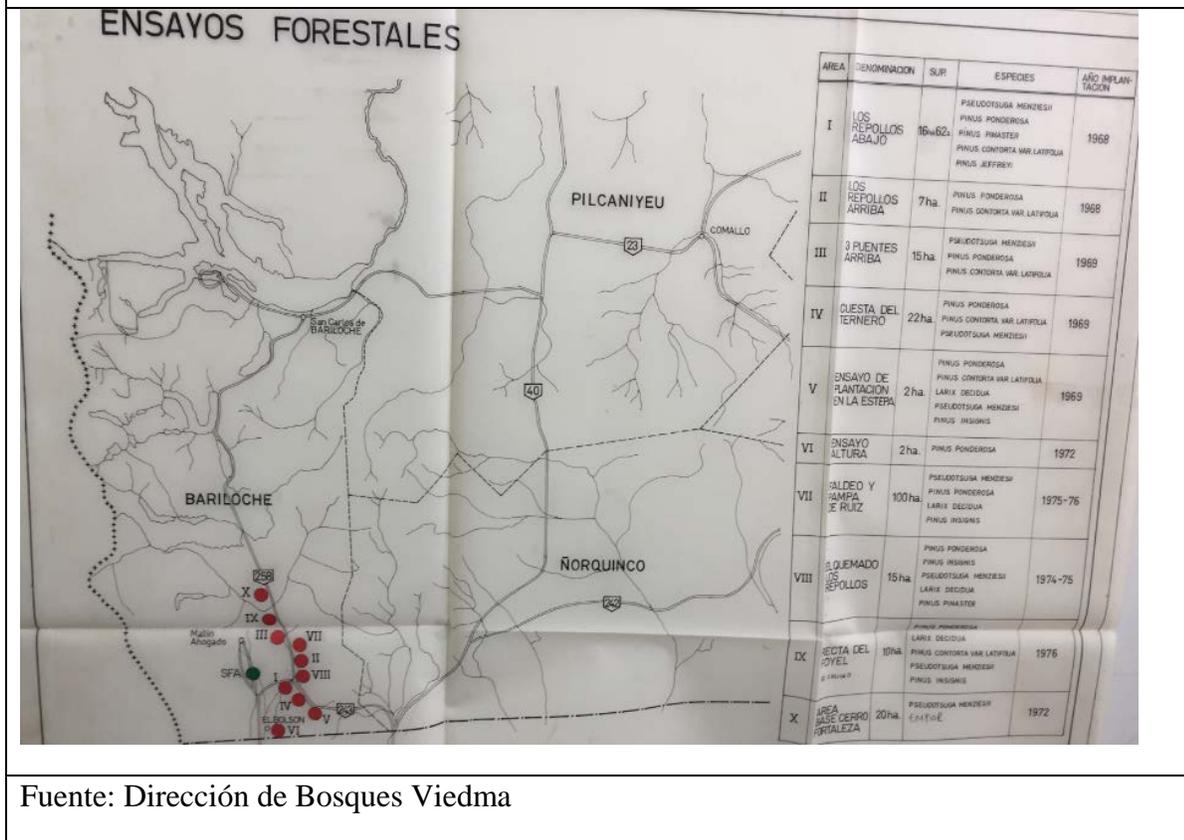
La situación del avance forestador en la provincia se condice con la tendencia nacional que se observa en el Cuadro N°1, con una clara caída a partir de 1977. De la comparación entre los

<sup>33</sup> El problema de las ‘exóticas invasoras’, como hoy se denominan a estas especies, es percibido como uno de los más acuciantes por la comunidad local, tanto por parte de expertos como por la población general. Se están buscando soluciones, como por ejemplo hacer chips o pelets, entre otras, pero estas soluciones siempre se cruzan con los mismos problemas: no cierran los números. Los costos son más altos que los beneficios, siempre en términos monetarios.

<sup>34</sup> Tal y como deja expresado el Ing. Ftal. Slavko Hranilovic, funcionario del IFONA, en las ya referidas Jornadas de 1977 con su exposición titulada “El Porqué de una planta celulósica en la región Andino Patagónica”.

datos proporcionados en la Primeras Jornadas Forestales Andino-patagónicas de 1977 y las Segundas Jornadas, de 1985, se desprende que la tasa de forestación entre 1974 y 1977 fue de aproximadamente 333 has. por año, mientras la tasa entre 1978 y 1985 fue de aproximadamente 250 has. por año. Asimismo, el SFA estableció su último ensayo forestal hacia 1976, tal como puede observarse en la imagen n°1.

Imagen n°1: Ensayos Forestales SFA



Fuente: Dirección de Bosques Viedma

En esta línea, en las *Bases para la Elaboración del Subprograma Forestal*, que el IFONA redacta en 1984, se reconoce que hay una subocupación de la capacidad instalada. Esto es un claro indicio de que el período anterior, de la dictadura, significó un retroceso respecto al previo, como también parecen demostrar los datos del cuadro n°1.

Sumado a este escenario, se desfinanció al Fondo Forestal a través de diversos mecanismos como la no retención impositiva de importaciones forestales (Tinto 1986) y la desviación de excedentes del Fondo hacia Rentas Generales (Ley 21695 art. 24). Es decir, se desfinanció al IFONA. Además, se le privó de su autarquía, al designársele un interventor en 1975, cosa que

no se modificó con el retorno de la democracia y que persistió hasta su disolución en 1991 con el decreto N° 2284, de desregulación económica, de Carlos Menem.

## **II.2 El Ordenamiento Ambiental del Territorio durante la dictadura**

La falta del mapa forestal que exigía la ley 13.273, de plan dasocrático que a su vez exigía la ley provincial 757, continuó durante la dictadura, aunque fue con la dictadura que se inicia una política específica de Ordenamiento Ambiental del Territorio. En efecto, tras el golpe militar de 1976, la dictadura creó una Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental (SOA) al interior de la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas (SETOP) que vino a reemplazar a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano creada en 1973 durante el gobierno peronista (por cierto otra señal de la importancia que iba adquiriendo la cuestión ambiental como problema público en las postrimerías de la Conferencia de Estocolmo).

Si bien es cierto que “en el marco de una visión que asociaba el ambientalismo con una ideología subversiva, el gobierno militar tomó la decisión de dismantelar la SRNAH” (Abers et al 2013: 11), el dismantelamiento no fue absoluto. Muchas de las subsecretarías que constituían a la SRNAH se transfirieron a otras secretarías del Ministerio. Esto también puede deberse a una creciente presión internacional respecto a lo que empezaba a plantearse como crisis ecológica (Estenssoro Saavedra 2015). Tal vez debido al cambio de pertenencia institucional, la impronta de la planificación territorial en la política ambiental se hizo más fuerte durante la dictadura. Así queda expresado, por ejemplo, en el documento “Impacto y gestión ambiental” que publicó el organismo en 1980, donde, a partir de comprender que las grandes obras de infraestructura que la SETOP tenía a su cargo impactarían en los ambientes y en calidad de vida de las poblaciones, plantean el carácter necesario de una “correcta gestión de **ordenamiento ambiental del territorio** (...) una adecuada gestión de planificación y administración del territorio impactado desde el punto de vista ambiental” (SOA-SETOP 1980: 1). En esta línea, y como importante antecedente en nuestra área de estudio, en el año 1978 la SETOP, junto con la Secretaría de Planeamiento de Río Negro y la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, llevan a cabo estudios para la elaboración de un “Plan de Ordenamiento Ambiental en el área de la región andino-patagónica”<sup>35</sup>. Esto nos está indicando que ya para fines de los 70 en Argentina se estaba vinculando la idea de ordenamiento, con la

---

<sup>35</sup> Ordenanza N° 99-I-78, MSCB

de territorio y la de planificación como constitutivas de la política ambiental<sup>36</sup>. Vinculaciones que a su vez se enmarcan en los debates iniciados en la Cumbre de la Tierra de Estocolmo. Tal es así que en el Informe de dicha cumbre se estableció que:

A fin de lograr una más racional **ordenación** de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un **enfoque integrado** y coordinado en la planificación de su desarrollo (citado de Gutman 1984: i)

Si bien Abers et al (2013) le otorgan al Consejo para la Consolidación Democrática del gobierno alfonsinista<sup>37</sup> el carácter precursor del “paradigma ambiental” que se inicia formalmente con la reforma constitucional de 1994, ya en las “Bases Normativas para el Desarrollo Ambiental” de 1979 de la SOA se encuentran importantes antecedentes. La vinculación entre la calidad de vida y el medio ambiente, que luego se plasmará en el art. 41 de la Constitución de 1994, es una de ellas. También la problemática sobre “el deslinde preciso de las atribuciones nacionales y provinciales en la cuestión ambiental” (SOA-SETOP 1979: 9), quedará parcialmente resuelta con la reforma constitucional, siendo potestad de la Nación establecer presupuestos mínimos de protección ambiental (art 41), sobre las que luego las provincias, en calidad de dueñas de sus recursos naturales (art. 124), deberán establecer normas complementarias así como normativas para su implementación.

El mencionado documento de la SOA también estableció una serie de grandes fines de la política ambiental bajo la forma de principios, tal como hará mucho después la Ley General del Ambiente del año 2002. Entre ellos, resultan particularmente interesantes: el principio 4 en tanto llama a “establecer criterios de ordenamiento y control de los asentamientos urbanos” y el principio 5: que propone que “el mantenimiento y mejoramiento del medio ambiente físico así como el mejoramiento del nivel y calidad de vida de las poblaciones rurales, requieren una reestructuración del espacio rural argentino” (SOA-SETOP 1979:7). En esa línea, concluye el documento, “resultaría entonces, conveniente considerar la preparación de un **proyecto de ley nacional de ordenamiento y preservación del ambiente (...)**” y, a título tentativo, la denominan: Ley Básica de Ordenamiento Ambiental Nacional que, entre otras cosas, “fijaría

---

<sup>36</sup>Resulta interesante que la legitimación o necesidad de este tipo de políticas, yace en su vinculación con la calidad de vida. Si bien la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental dependía de la SETOP y esta a su vez del Ministerio de Economía, en el decreto 520 queda establecido que la implementación y control de la política ambiental será en coordinación con el Ministerio de Bienestar Social, que se había creado en el 66 durante la dictadura de Onganía.

<sup>37</sup> Desde dicho organismo se estudió la posible reforma constitucional, llegando a proponer que “debería garantizarse a todos los habitantes la protección de la calidad de vida y del medio ambiente y su condición de consumidores” (citado de Abers et al 2015: 12)

la correlación que debe existir entre la política ambiental, por un lado, y el planeamiento integral, los planes nacionales y el modelo de desarrollo” (SOA-SETOP 1979: 10). Queda clara aquí la idea de espacio instrumental, de espacio en tanto instrumento de la política, que aparece luego en la Ley General del Ambiente del 2002, donde se propone al ordenamiento territorial como instrumento de la política y gestión ambiental (art. 8)

Asimismo, resulta interesante lo que se proponía desde la SOA como rol del Estado para la regulación y ordenamiento del ambiente. Se entendía que

el ambiente, en términos generales, supone una entidad sujeta al patrimonio natural, necesariamente a ser administrada por el Estado. Esta noción no interfiere con el reconocimiento que la Constitución Nacional y el Código Civil hacen del derecho de propiedad. La preservación del ambiente guarda estrecha relación con la noción de **bienestar general**. De allí que la intervención del Estado para alcanzar esa meta supone también la protección de los derechos particulares (...) no escapa al razonamiento jurídico la circunstancia de que ciertos aspectos de perturbación ambiental (contaminación, agotamiento de recursos naturales, ruido, etc.) desbordan el control privado y lesionan a corto o largo plazo los bienes y las personas. No obstante, la afirmación respecto al alcance del **dominio estatal sobre el ambiente**, es aún motivo de controversia jurídica y política que se aclarará en la medida que se valore la real dimensión que tiene el tema ambiental y que se implementen, de lo general a lo particular, instrumentos jurídicos de regulación (SOA-SETOP 1979: 8)

Lo interesante es que en los documentos citados del SOA es el ambiente el concepto integrador, mientras que el ordenamiento espacial o planificación territorial aparece como el instrumento para la política de desarrollo económico, para darle coherencia a la gran variedad de políticas sectoriales. Si bien esta noción de territorio como punto de encuentro persiste hoy en las políticas de planificación territorial (Massiris Cabeza 2008), el concepto de territorio que manejaba la SOA es de espacio como contenedor o sustrato (Blanco 2007), a diferencia del actual que reconoce su carácter político como producto y a la vez productor de relaciones sociales, que son siempre relaciones de poder (Lopes de Souza 1995, Haesbaert 2011, Peet 2007, Harvey 2001, entre otros). Entonces, si bien es cierto que la idea de ordenamiento territorial como instrumento para la gestión y planificación ambiental aparece de la mano de la emergencia del debate desarrollo/conservación, que coincide en su primera década con el tercer peronismo histórico y la dictadura militar, su integralidad tenía más que ver con la capacidad de armonizar la conservación con el desarrollo, obviando la existencia de conflictos sociales. En esa línea, se entiende que en ningún momento en los documentos de dicho

organismo se plantee la participación social como instancia necesaria en la formulación y/o implementación de las políticas públicas. El problema, en todo caso, se plantea en: a) términos geopolíticos: cómo compaginar crecimiento económico con conservación en países con “bajo nivel de desarrollo”; b) tensión entre intereses particulares y el bienestar general. En ambos casos, el OT que predominaba era precisamente uno altamente tecnocrático, donde el poder de decisión, si bien claramente en manos de los militares que en ese momento gobernaban, se legitimaba en el conocimiento experto detentado por los equipos técnicos de los organismos estatales. Era este tipo de OT el capaz de solucionar estos conflictos.

Durante el interregno democrático que significó el tercer peronismo esto es levemente matizado. Si bien centralista, se proclama la participación popular como guía necesaria de cualquier planificación. Pero esa participación popular se organizó en función de sectores sociales y no tanto por identidad territorial: local, provincial, nacional.

### **II.3 El retorno democrático y su impacto en la política forestal**

Esto empieza a cambiar con el retorno de la democracia, que a su vez se enmarca en un contexto más amplio. Por un lado la “crisis de la planificación” (Gutman 1984), que desde la ciencia política se ha abordado a partir de la relación entre dos momentos de la política pública: su formulación (dimensión propiamente política: ámbito de discusión y/o negociación) y su implementación (dimensión técnica-administrativa) (Oszlak 1980, Subirats et al 2008). Este problema de la falla de la planificación a su vez ha desatado una creciente valoración positiva sobre la necesidad de hacer partícipe a la sociedad en su conjunto de los procesos de toma de decisiones políticas (Gutman 1984). Desde diferentes ámbitos de evaluación de las políticas públicas se empezó a relevar que la falla en la implementación tenía que ver con que dichas políticas no estaban respondiendo a las necesidades de los actores involucrados (ídem).

Paralelamente a esta crisis de la planificación, que lleva a Gustavo Esteva a plantear que los 80 fue la década perdida para el desarrollo (1996), empieza a quebrarse el modelo de Estado de Bienestar y a instaurarse su corolario: el modelo neoliberal. Sin ir más lejos, basta recordar la alianza Reagan-Thatcher, quienes durante la década de 1980 llevaron adelante importantes modificaciones institucionales como el desembarco en el Banco Mundial de economistas ortodoxos de la escuela de Milton Friedman que finalmente se volvieron hegemónicos al interior de la institución (Goldman 2005).

En lo que respecta al sector forestal hubo algunos cambios significativos. Con el retorno de la democracia desde el IFONA se propondrán objetivos específicos para el manejo de bosques nativos, aunque aún entendidos como parte de la conservación del recurso forestal en general. Es así que al aumento de la superficie plantada, se le suma el objetivo de “incluir el manejo racional y enriquecimiento de los **bosques nativos** en áreas seleccionadas” (IFONA 1984: 10). Es así que en la Pre Carta Forestal de Río Negro conviven mapas de tipo de bosque (mapa n° 2) con mapas que sobre esas mismas superficies delimitan zonas según su potencial productivo (mapa n° 3). Es destacable, por cierto, que en el mapa de tipo de bosques no figuren las zonas con forestaciones de exóticas. Según indica el informe, “en razón de su escasa extensión la superficie forestada no ha sido demarcada sobre la cartografía” (IFONA 1986: 14).

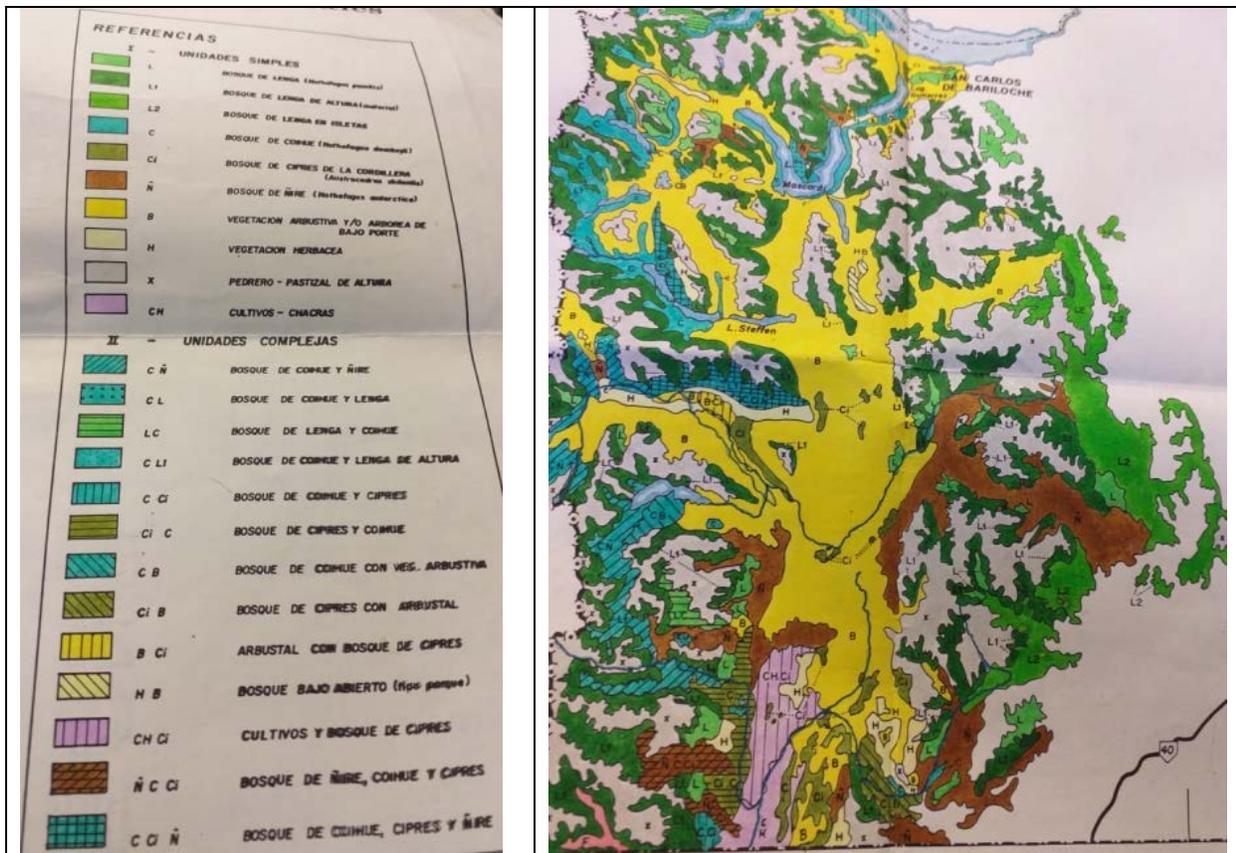
Otro dato sumamente importante a los efectos de esta investigación refiere a la metodología para la elaboración de estos mapas. Según explica el informe:

se utilizaron para la interpretación visual imágenes LANDSAT (...) en falso color compuesto. Este análisis fue apoyado por fotografías aéreas con el objeto de caracterizar cada uno de los estratos identificados (...) la interpretación preliminar fue controlada a campo (...) La capacidad de producción toma como base la clasificación empleada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (p.8).

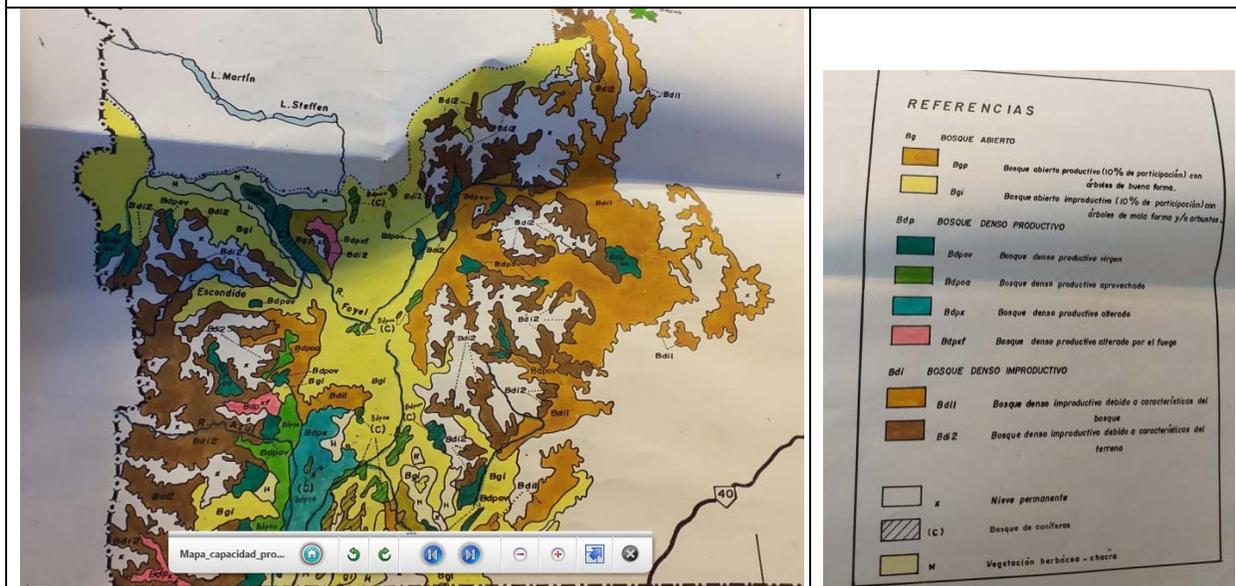
Es importante este antecedente por varios motivos. Si bien aún no se explicita nada sobre uso de software para el análisis de las imágenes -su análisis es aun precisamente “visual”- ya se recurre a información satelital. Asimismo, el buscar homologar los tipos forestales a la clasificación propuesta por la FAO, es indicativo de la progresiva consolidación de estándares internacionales, siendo éstas herramientas características de la gubernamentalidad neoliberal (Ferguson y Gupta 2002), condición de posibilidad de una estrategia de acumulación global.

En esta línea, será también con el retorno de la democracia que aparecerá en el mundo forestal de Río Negro la inserción de un nuevo tipo de agencia, la empresa público-privada, bajo la

Mapa n° 2: Tipo de Bosque
---------------------------



Mapa n° 3: Capacidad de producción



Fuente mapa n°2 y n°3: Pre-carta forestal Río Negro (IFONA 1986)

figura de EMFORSA. A través de ésta, creada a mediados de los años 80, empezó lo que varios de nuestros interlocutores, funcionarios de organismos forestales, han identificado como el inicio de la *sangría* que vivió el SFA, que se profundizó en los 90 y que continúa al día de hoy. *En los 90 empezó a decaer el SFA, empezaron a desvincular gente... Muchos técnicos se fueron a otros sitios donde sí se los valoraba* (KD). Él mismo se fue al SPLIF.

La Empresa Forestal Rionegrina (EMFORSA), según ellos, le quitó al SFA su rol de forestador en la provincia. Además, es percibida como una *matufia*, es decir, parte de una estrategia de transferencia de tierras públicas a manos privadas. En 1990 a través del Decreto Provincial N° 2428, la provincia le transfiere tierras fiscales a la empresa. Asimismo, varias comunidades indígenas mantienen hoy reclamos en distintas instancias judiciales por este tipo de operatoria de EMFORSA, a la que en algunos asocian directamente con el SFA. Entre algunos casos, destacamos el de la Comunidad Las Huaytekas, por ser una de las comunidades que participó en el Consejo Consultivo para la revisión del OTBN (capítulo IV), quedando su territorio circunscripto en el mismo<sup>38</sup>.

En 1988 la provincia decide reformar su constitución, que es la actualmente vigente. La misma se divide en tres grandes partes, cada una de ellas a su vez subdivididas en secciones, las cuales a su vez pueden o no ser subdivididas en capítulos. El artículo 76, específico sobre bosques, quedó bajo la sección quinta, titulada “Políticas de Recursos Naturales”, a su vez dentro de la segunda parte, “Políticas Especiales del Estado”. Dicho artículo afirma:

El Estado promueve el aprovechamiento racional de los bosques, resguardando la supervivencia, conservación, mejoramiento de las especies y reposición de aquellas de mayor interés, a través de la forestación y reforestación. Para alcanzar tales fines, ejerce las facultades inherentes al poder de policía.

Bajo la misma sección se encuentran los artículos específicos sobre el dominio de otros recursos naturales como agua, hidrocarburos, minerales, etc., así como sobre ordenamiento territorial (art. 74), régimen de tierras y parques, entre otros. El hecho de que los bosques hayan sido incorporado en esta sección y no, por ejemplo, en la sección séptima, sobre

---

<sup>38</sup> Solo a modo de ejemplo, pueden consultarse los siguientes artículos periodísticos.

<https://www.anbariloche.com.ar/noticias/2011/05/15/21276->

[http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Argentina\\_fallo\\_historico\\_a\\_favor\\_de\\_la\\_Comunidad\\_Mapuche\\_Las\\_Huaytekas](http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Argentina_fallo_historico_a_favor_de_la_Comunidad_Mapuche_Las_Huaytekas)

<https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-287842-2015-12-09.html>

(Consultados última vez: 25-09-2019)

"política ecológica" con artículos sobre defensa del medio ambiente (art. 84) y sobre custodia de los ecosistemas naturales (art. 85), es indicativo de la persistencia de una visión productiva sobre el bosque.

Asimismo, el hecho de que el ordenamiento territorial cuente con un artículo específico (art. 74), y que también esté bajo la sección de "recursos naturales", algo está diciendo respecto a la visión que en esa época se quería instalar. Que el OT es un instrumento de administración de los recursos, administración que "debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y **participativa** de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica". Donde ahora los objetivos deben fijarse democrática y participativamente acordados, durante la dictadura eran fijados centralmente desde el estado Nacional.

Más allá de esto, lo cierto es que a pesar de las declamaciones de participación popular del tercer peronismo histórico o inclusive del gobierno de Raúl Alfonsín, la participación social amplia, ya sea denominada popular, local o ciudadana, no existió en el sector forestal en ninguno de los gobiernos del período que va de 1972 a 1989 y mucho menos en la confección de estudios, como los inventarios. Tampoco hubo, en rigor, planes de ordenamiento territorial que merezcan ese nombre. Lo que más se acercó fue la Pre-carta forestal, que se hizo desde el IFONA con participación de los organismos de aplicación de las provincias. Pero, de nuevo, esa participación de las provincias se basaba en la opinión de sus cuadros técnicos. Se acentuó el necesario carácter técnico-científico que los estudios debían tener. Aún más, se entendía que la política forestal debía ser de carácter nacional y las regiones debían apoyarse mutuamente, no competir entre ellas, si no buscar la integración de sus potencialidades respectivas en un mercado nacional. Y esto no es proclamado por los cuerpos administrativos o más netamente políticos, sino por los técnicos que trabajaron en las autoridades de aplicación. Muchos de los cuadros técnicos, de hecho, no se vieron afectados por la alternancia entre dictaduras y gobiernos democráticos.

El gobierno de Alfonsín no pudo cambiar el rumbo económico del país, en gran parte estrangulado por los compromisos de deuda que heredó de la dictadura, en otro, porque aún no entendían cuan profunda era la reestructuración económica que ésta suponía para el resto de la economía argentina (Basualdo 2001). El proceso desindustrializador que la dictadura inició, siguió su curso. El sector forestal no fue la excepción. De hecho, si bien se hicieron estudios,

como las mencionadas “Bases” y la “Pre-Carta Forestal”, no hubo cambios estructurales hacia el sector. Ninguna ley nueva. No se cambió en nada el funcionamiento del IFONA. Un factor que sí resulta novedoso fue la incorporación de proyectos financiados por agencias internacionales o directamente de otros países. Es probable que el retorno de un régimen democrático haya influido en ello. En 1985 se inició un proyecto con la República de Alemania denominado “Asesoramiento al IFONA” que incluyó un sub proyecto específico para Patagonia “Investigación y extensión forestal en la Patagonia”<sup>39</sup>. Curiosamente, unos años después, en 1990, comenzará a funcionar el Centro de Investigaciones y Extensión Forestal Andino Patagónica (CIEFAP), con el apoyo económico de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). En rigor, dicho Centro había sido creado en 1988 por iniciativa del IFONA, en conjunto con los gobiernos de las cinco provincias patagónicas (de Neuquén a Tierra del Fuego), el INTA, la Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, pero recién pudo empezar a funcionar con el apoyo de GTZ.

¿Qué cambió entre 1988 y 1990? Seguramente habrán jugado muchos factores, pero uno que no es menor fue el cambio de gobierno nacional. En 1989, bajo la presión de lo que se llamó un “golpe de mercado”, Raúl Alfonsín llama a elecciones anticipadas y ganó el Justicialismo liderado por Carlos Menem. Fue durante la presidencia de este último que se consolida el modelo neoliberal. Consolidación que se dio en un contexto internacional que proclamaba, a partir de la caída de la URSS, el triunfo del capitalismo y la democracia, por sobre el comunismo y los regímenes autoritarios. Por algo se habla de **Consenso** de Washington, donde la palabra consenso es precisamente clave, pues denota lo que mencionamos en el capítulo anterior: un fin ya establecido, no se sabe bien por quiénes, que elimina la posibilidad de desacuerdo.

Ahora bien, entendemos que el modelo neoliberal es distinto del modelo aperturista que lo engloba, pues no trata sólo de un régimen de acumulación, sino de una modificación sustancial en la forma de gobierno. Retomando a Verónica Gago,

*desde arriba*, el neoliberalismo da cuenta de una modificación del régimen de acumulación global –nuevas estrategias de corporaciones, agencias y gobiernos- que induce a una mutación en las instituciones estatal-nacionales. En este punto, neoliberalismo es una fase (y no un mero matiz) del capitalismo. Y *desde abajo* el

---

<sup>39</sup> Hubo varios otros proyectos de este tipo. Algunos otros los iremos mencionando a lo largo del trabajo, pero este guarda especial relevancia para el área de estudio.

neoliberalismo es la proliferación de modos de vida que reorganizan las nociones de libertad, **cálculo** y obediencia, proyectando una nueva racionalidad y afectividad colectiva (Gago 2014: 10)

Es decir, parte de la novedad del modelo neoliberal es precisamente un cambio en el arte de gobernar en el que la participación social se vuelve un poderoso mecanismo de legitimación. La libertad individual es condición de posibilidad de participación y con esta se busca el aparente ‘consenso’. La privatización de empresas públicas tiene como correlato la exaltación de la iniciativa privada sobre la pública. Y por privada también se entiende individual. En este punto se cruza con el juego de las libertades, de las buenas y las malas (Polanyi 1986 [1944]). Porque la novedad del neoliberalismo<sup>40</sup> consiste en haber logrado lo que el liberalismo no pudo hacer del todo: proponer como garantía de las libertades “buenas” (libertad de expresión, de culto, de asociación, etc.) a la libre empresa, a la propiedad privada; a las “libertades perversas”, “la libertad para explotar a los iguales, la libertad para obtener ganancias desmesuradas (...) la libertad para beneficiarse de calamidades públicas tramadas secretamente” (Polanyi en Harvey 2007:41).

El gobierno de Menem logró realizar este mandato neoliberal. Desregular el Estado significaba más libertad individual, delegar en los individuos la responsabilidad de la gestión bajo el argumento de hacerlos partícipes de la toma de decisiones. Bajo este argumento firma en octubre de 1991 el conocido DNU 2284, de desregulación económica, que entre otras tantas cosas disuelve el IFONA, cuyas responsabilidades fueron transferidas a tres organismos diferentes. La secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca quedó a cargo de las plantaciones. Al INTA se le transfirieron las actividades de investigación y, por ello, también las Estaciones Forestales, incluyendo a la de Loma del Medio (ubicada en El Bolsón). Finalmente, la política de conservación de bosques nativos quedó a cargo de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH).

Esta última, recordemos, había sido creada por primera vez durante el tercer peronismo histórico, pero luego fue desmantelada por la dictadura. Será precisamente en el marco de reestructuración de las instituciones estatales que el DNU de desregulación económica precipitó, que se vuelva a crear la SRNyAH, en 1991. Al igual que cuando se creó por primera

---

<sup>40</sup> En rigor, es una herencia del liberalismo de la Mont Pelerin Society, que será retomado por Milton Friedman. Par más detalles sobre estas vinculaciones ver Harvey 2007

vez, en ese momento bajo la estela que había dejado la Conferencia de Estocolmo, también esta vez se haría bajo el paraguas de la inminente Conferencia de Río de Janeiro.

En la provincia de Río Negro este proceso de fragmentación se da de otra manera. La Dirección de Bosques no será fragmentada, pero se relegará su rol cada vez más hacia la regulación del recurso forestal, pero no ya hacia la forestación. Como dijimos, esta última actividad será relegada a EMFORSA.

#### **II.4 Globalización neoliberal: bosques y cambio climático**

Ahora bien, este individualismo tan característico del modelo neoliberal, esta exacerbación de los derechos individuales, de la libertad individual, se da paralelamente a la construcción de un tipo de individuo. Si la sociedad es, para el modelo neoliberal, una sumatoria de individuos, estos últimos algo deben compartir. Si no, qué los convierte en sociedad. Es en este marco que se populariza el llamado *desarrollo local*, y todas sus variantes, asociado a la descentralización política y la participación ciudadana (Manzanal 2006). Este énfasis en *lo local*, tiene su contrapartida en la institucionalización de la crisis ambiental como una de carácter *global*. El título del informe de 1987 que propone al desarrollo sostenible como nuevo paradigma es indicativo de ello: “Nuestro Futuro Común”. El mensaje es: *actúa localmente pero piensa globalmente*. Bajo este lema se justifica cada vez más la injerencia de agencias internacionales o multilaterales en el gobierno, desde el nivel nacional hasta el municipal. Es curioso, porque por un lado se predica a favor de la descentralización, es decir, buscando empoderar los gobiernos locales, pero por otro se legitiman cada vez más las agencias multilaterales internacionales como la ONU, y todas sus programas y agencias: la Organización Mundial de la Salud, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, UNICEF, etc. La construcción del ambiente como bien común lleva a pensar, junto a Michael Goldman, que el neoliberalismo nació verde (2005).

Esta construcción del ambiente en tanto *bien común* no es solo global. No es solo entre países, sino que también juega al interior de los países. En esto el COFEMA, creado en 1990, y la reforma constitucional de 1994 son particularmente importantes, pues han sido los dos mecanismos que han habilitado la construcción de ese común: el ‘federalismo ambiental’ (Langbehn 2017). ¿Cuáles son los límites a la acción gubernamental que puede ejercer la Nación sobre la materia en un país federal? Si bien el artículo 41 de la CN de 1994 le confiere a la Nación la obligación de establecer “las normas que contengan los presupuestos mínimos

de protección”, el mismo artículo agrega “y a las provincias, las necesarias para complementarlas”. Esto es importante, pues la misma CN en su artículo 124<sup>41</sup> le confiere a las provincias el “dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. En este sentido, la incorporación del artículo 41 introdujo un concepto de ambiente como un ámbito superior al de los ‘recursos naturales’, otorgándole a la Nación el poder para reglamentar sobre el mismo. Existe un juego entre intereses colectivos e individuales donde precisamente emergen intereses ‘difusos’, siendo el ambiente objeto paradigmático de los mismos (Casalderrey Zapata 2018). Los intereses difusos, como indica su nombre, son de afectación común pero tienen la particularidad de que no se sabe bien cuál es el límite de ese común. Esto ocurre con muchos problemas ambientales, entre ellos, con la deforestación. ¿A quiénes afecta la deforestación de los bosques andino patagónicos de Río Negro? ¿A la población que habita esa región forestal? ¿A toda la población de Río Negro? ¿A la población de Patagonia? ¿Afecta a todo el país? ¿Y qué hay del país vecino con el cual comparte la ecorregión? Como pude observar en otra investigación (Casalderrey Zapata 2016), a través del concepto de servicios ambientales se buscan dirimir este tipo de conflicto entre intereses, ya que habilitan, mediante su medición y comparabilidad, la delimitación del común al que un servicio ambiental afecta, en qué grado lo afecta, etc.

Esta tensión por la delimitación del común cristaliza en la tensión entre intereses nacionales, provinciales y privados. Por ello, el rol del COFEMA, por lo menos en lo que hace a la ley de Bosques, pasará a ser crucial, pues se convertirá en el ámbito de negociación de dicho federalismo ambiental (Langbehn 2017). Por ejemplo, respecto a lo que nos interesa indagar aquí, y que desarrollaré más adelante, es desde el COFEMA que se propondrá la metodología para actualizar los OTBN.

Además de la creación del COFEMA y de la reforma constitucional, Argentina adhiere entre 1993 y 1996 a los acuerdos multilaterales<sup>42</sup> que surgen de Río 92. Paralelamente a estos

---

<sup>41</sup> “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.” (art. 124 CN)

<sup>42</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (adhesión de Argentina en 1993 por Ley 24.295), la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (adhesión de Argentina en 1996 por Ley 24.701), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (adhesión de Argentina en 1994 por ley 24.375)

convenios, se firma en 1994 el nuevo acuerdo de la Organización Mundial de Comercio que reestructura las reglas del comercio internacional.

El imaginario de “la aldea global”, el “mito de la desterritorialización” que lo sostiene, no tarda en propagarse. Un efecto muy observable de ello son los proyectos de cooperación internacional. Dado que aparentemente todo el mundo, toda la humanidad, tiene al desarrollo sostenible como objetivo, entonces aquellas diferencias entre centros y periferias, entre países desarrollados y subdesarrollados, pasan a ser “artificiales”, tal como lo expresó Gro Brundtland en “Nuestro Futuro Común”:

en tanto que Comisarios, no actuamos en nuestra calidad de representantes nacionales sino a título individual y, a medida que trabajamos, se desvanece entre nosotros el nacionalismo y las **divisiones artificiales** entre países "industrializados" y "en desarrollo" y entre el Este y el Oeste. En su lugar aparece una preocupación **común** por el planeta en que vivimos y por las entrelazadas amenazas ecológicas y económicas a las que sus pueblos, instituciones y gobiernos tienen ahora que hacer frente. (1987: 13) (resaltado propio)

Lo mismo ocurre al interior de los Estados-nación, invisibilizando las diferencias internas: entre sectores sociales, entre sectores económicos, entre intereses y sistemas de valoración diferentes, entre identidades indígenas y entre estas y otras identidades, etc. Bajo el discurso neoliberal, todos pasamos a tener el mismo objetivo: la sostenibilidad (Swyngedouw 2011). En este marco, qué tendría de extraño que un organismo alemán financie un centro de estudios en la Patagonia (el CIEFAP). Un centro de estudios que tiene como objetivo la formulación de políticas para el sector. En una coyuntura en la que deja de existir el organismo nacional forestal, el CIEFAP pasa a ocupar un rol preponderante y a través de él, el GTZ alemán<sup>43</sup>.

En marzo de 1992 el CIEFAP organiza el “Taller sobre normas para la confección de planes de ordenación forestal” del cual participaron representantes de los organismos forestales de todas las provincias patagónicas (ya incluida Tierra del Fuego), así como también de Parques Nacionales. La fragmentación de la política forestal, signada por el desmantelamiento del IFONA, es reconocida como problemática durante el mismo. A partir del documento técnico

---

<sup>43</sup> Hay que decir que parte del proyecto de la GTZ con el CIEFAP, incluyó la formación de los cuadros técnicos, muchos de los cuales viajaron a Alemania para estudiar. Este dato no es menor cuando estamos analizando la construcción de una racionalidad que enaltece el principio *pensar globalmente, actuar localmente*, donde el conocimiento científico se autoproclama ya no solo como verdadero, sino que por ello, como el mejor, el conocimiento a partir del cual fundar una ética. Este argumento ha sido explorado, aunque someramente, en una investigación previa (Casalderrey Zapata 2016).

publicado por el CIEFAP, en el que se resumen los diagnósticos y recomendaciones de las diferentes comisiones de trabajo, se vuelven observables varias de las cuestiones que hasta aquí hemos señalado. Por un lado, a partir de este documento sabemos que aún no se contaba para esta fecha con un plan de ordenación del recurso, ni a nivel de las provincias, ni tampoco a nivel regional. Se menciona la “Pre-Carta Forestal” del IFONA como la proveedora de las mejores estimaciones forestales. Se reconoce, en función de ello, la necesidad de elaborar planes a diversas escalas.

Por la dinámica propia que suelen tener los talleres, las conclusiones del mismo no son siempre coherentes entre sí, pero eso es lo que torna a este tipo de documentos en fuentes tan valiosas, pues precisamente nos permiten volver observables los conflictos, las tensiones. Una de ellas es la que emerge entre los intereses estatales, los privados y el rol de los técnicos forestales. Se reconoce que son los organismos estatales los encargados de “zonificar tierras boscosas, tierras de aptitud forestal, ganaderas y agrícolas”, y se identifican “tres niveles de Ordenación Forestal: el nivel nacional, el regional y el local”, siendo fundamental la delimitación de objetivos claros que la orienten. Estos últimos “deben reflejar los intereses del propietario (Estado o privado)”, pero por otro lado es el propio Estado el que debe “compatibilizar” dichos objetivos. El Estado, que por cierto aparece como un homogéneo, es parte y árbitro. Y en este doble rol del Estado el papel del técnico pasa a ser crucial. ¿Cuál es el nivel de libertad que este puede tener? Tal es la importancia de esta pregunta que se organizó una comisión específica bajo el título “Rol de los profesionales en los planes de manejo” (CIEFAP 1992: 14). Algunas citas son sugerentes

El sujeto del manejo son los profesionales, en los cuales la sociedad ha delegado esta responsabilidad, quienes actuando colectiva o individualmente, a través de su formación y creatividad conducen el recurso forestal. Esta actuación profesional debe estar claramente regulada y amparada legalmente (...) el Estado como **exponente de la voluntad de la comunidad nacional**, delega la planificación a nivel de microrregiones o de unidades empresariales, en manos de profesionales idóneos, reservándose el rol indeclinable de la fiscalización, a través de sus propios profesionales (ibíd: 14)

Este fortalecimiento de la posición del profesional debe permitir que su actuación siga normas de la Ciencia y de la Técnica, del estado de las artes (nivel de conocimiento), de la ética y la moral, con total **libertad** creadora (ibíd: 15)

El Estado, siguiendo esta línea, manifestaría el interés general, pero resulta que dicho interés es construido por individuos que a su vez actúan siguiendo leyes presuntamente universales: de la ciencia, de la moral, etc. A su vez, en todo esto, no se deja de considerar el problema de las escalas de gobierno:

Si el plan está referido a un gran territorio (continente, nación, provincia, etc.) con seguridad serán organizaciones internacionales o gubernamentales quienes darán cobijo a los profesionales autores del plan. A nivel de cuartel la acción del profesional como persona natural o jurídica cobra un rol preponderante (CIEFAP 1992: 21)

Esta influencia internacional, del cual el CIEFAP es ejemplo paradigmático, manifiesta el carácter transnacional de la gubernamentalidad neoliberal (Ferguson y Gupta 2002) y también la localización de determinados intereses: el territorio red (Haesbaert 2011), pues no hay conocimiento que no provenga de algún tiempo y lugar, de un determinado contexto geo-histórico (Porto Gonçalves 2002).

Para el caso de los bosques, su carácter transnacional, aparentemente desterritorializado, se reconfiguró a partir del Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que entre otras cosas se propuso:

Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, **los bosques** y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos (Ley 24295/93 art. 4)

En función de ello, la Convención estableció que cada una de las Partes (países adheridos), debería proveer

Un inventario nacional, en la medida que lo permitan sus posibilidades, de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que promoverá y aprobará la Conferencia de las Partes (ibíd. art. 12)

Por otra parte, el Convenio sobre Diversidad Biológica, si bien no refiere específicamente a bosques, deja establecida la importancia de la conservación de ecosistemas naturales. Para ello propone que se prohíba que se introduzcan especies exóticas “que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies”, inclusive llamando a su erradicación en los casos que se considere

necesario. Si bien ya con la disolución del IFONA y la reasignación de sus funciones, se había logrado separar lo que era la política de plantación (exóticas) de la de conservación (nativas), por lo menos a nivel nacional, será recién en 1996 que se tomarán iniciativas específicas al respecto. Aquí mencionaremos dos de ellas.

En 1996, por iniciativa de un diputado de Santa Cruz, se sanciona la primera ley nacional referida a bosques nativos, N° 24688, que curiosamente es específica para la región andino-patagónica. La misma declara “de interés nacional la preservación y conservación de los bosques nativos andino-patagónicos, y a la reforestación de los mismos con las mismas especies” (art. 1). No agrega más nada, consta de ese solo artículo.

Para ese mismo año, el gobierno obtiene financiamiento de la Sociedad para la Promoción del Conocimiento del gobierno de Japón, a partir del cual se realiza un estudio preliminar para la formulación del Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas. Este último se pondrá en marcha a partir de 1998, gracias a un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)<sup>44</sup>, que fue aprobado por el Congreso en 1997: BIRF 4085-AR. El componente Bosque Nativo quedó a cargo de la entonces SRNyAH, el componente Áreas Protegidas, a cargo de la Administración de Parques Nacionales. El que aquí interesa es el primero. Este proyecto devendrá en el “Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos” (PINBN), que a su vez tuvo implicancias directas en la formulación de la Ley de Bosques.

Por su parte, tal vez no casualmente, también en 1996 se realiza un estudio a nivel provincial desde el Campo Forestal San Martín, ubicado en el Bolsón: “Evaluación de las masas forestales nativas en la zona andina de la provincia de Río Negro” (PR-CFI). El mismo se realizó con financiamiento de Consejo Federal de Inversiones y tuvo por objetivo obtener información sobre los recursos forestales de la provincia. Para ello, se realizaron las siguientes actividades:

- Cartografía y mapeo a escala 1:100.000 de las distintas unidades boscosas nativas existentes en la provincia.
- Cuantificación areal de las unidades identificadas y categorizadas (PR-CFI 1996: 5)

---

<sup>44</sup> Es una institución del Banco Mundial

Aquí la relación entre práctica cartográfica y el cálculo como racionalidad subyacente a la gubernamentalidad, tal como propone Elden (2007), se torna particularmente evidente. Así, entre las conclusiones del informe se destaca precisamente

El sistema Landsat permite obtener en forma confiable, sinóptica y con nivel de precisión geométrica y cartográfica, información de relevancia para estudios a nivel regional de recursos forestales (...) la principal utilidad que brinda el uso de la tecnología de la percepción remota, es el de la actualización de la información forestal, conformando una herramienta sumamente útil para establecer un **sistema de monitoreo** continuo de la superficie forestal del país. (PR-CFI: 16)

Se empieza a manifestar el potencial que las nuevas tecnologías cartográficas en tanto herramientas de control: del territorio, con sus recursos y, por supuesto, su población. Eso que Jeremy Crampton llama *catographic political economy* (2010). ¿Qué novedad introduce la percepción remota? Por lo pronto, un cambio de escala, tanto espacial como temporal. Permite la gran aceleración: lo que Harvey llama compresión espacio-temporal (Harvey 1990). La experiencia de la simultaneidad, diría Harvey (ídem); de la multiterritorialidad, diría Haesbaert (2004). La percepción remota como objeto técnico (Santos 2000) empieza a mostrarse como condición de posibilidad de un panóptico global: la geovigilancia (Crampton 2010).

Sintetizando, tenemos que para mediados de la década del 90 los bosques empiezan a configurarse como un recurso de interés global por su relación con el cambio climático. Ello es condición de posibilidad para empezar a diseñar formas para su regulación. Para 1996 en Argentina empiezan a aparecer las primeras señales de esta transformación, entre ellos se dan los primeros pasos hacia la formulación de un proyecto de investigación sobre bosques nativos. Paralelamente empieza a ser cada vez más necesaria la existencia ya no solo de un inventario, sino de un sistema que permita el control periódico de dicho recurso, de cómo se usa: un sistema de monitoreo. En otras palabras, se empieza a configurar la necesidad de generar un sistema estadístico, una forma de medir el recurso bosque nativo: de regularlo. Esto es, diseñar e instalar un dispositivo de seguridad. En esta línea, empiezan a surgir a nivel nacional una serie de proyectos legislativos con ese objetivo.

## **II.5 Hacia una legislación para regular los bosques nativos. La aparición del OTBN**

Revisando los proyectos presentados que contuviesen los términos “bosques nativos” en los archivos del Congreso de la Nación, encontramos varios de ellos. Uno, que resulta muy

interesante por lo temprano, es el proyecto para “Declarar bosques protectores en el marco de la ley de riqueza forestal a todos los bosques nativos del país”, aprobada en diputados en agosto de 1997<sup>45</sup>. Diez años antes de que se aprobara la ley 26331. En esos diez años se presentan sucesivos proyectos referidos a bosques nativos (tabla n° 1), pero salvando la LB, en ninguno de ellos se desvincula la regulación sobre bosques nativos de la forestal. Asimismo, en todos ellos se incorpora la idea de planificación o plan, aunque no la de ordenamiento propiamente dicho.

<b>Tabla n° 1: Proyectos bosques nativos en el Congreso Nacional</b>				
<b>Num</b>	<b>Fecha</b>	<b>Origen</b>	<b>tipo</b>	<b>Título</b>
14	22/05/2007	Senado (Capitanich)	PL	PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES DERIVADOS DE LOS SISTEMAS FORESTALES NATIVOS
13	17/04/2007	Diputados	PL	LEY DE PROMOCION PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS FORESTALES NATIVOS Y GENERACION DE BOSQUES PROTECTORES Y PERMANENTES
12	10/04/2007	Senado	PL	PRESUPUESTOS MINIMOS DE PROTECCION AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS Y DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES QUE BRINDAN (López Arias)
11	29/03/2007	Senado Vigo y otros	PL	PROYECTO DE LEY SOBRE PRESUPUESTOS MINIMOS DE PROTECCION AMBIENTAL PARA LOS BOSQUES NATIVOS
10	16/03/2007	Diputados	PL	PROYECTO DE LEY EN REVISION SOBRE PRESUPUESTOS MINIMOS DE PROTECCION AMBIENTAL PARA LOS BOSQUES NATIVOS ( Bonasso)
9	06/11/2006	Senado	PL	LEY DE RECUPERACIÓN Y PRESERVACION DE BOSQUES NATURALES. Y DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN FORESTAL
8	23/08/2006	Senado	PL	DECLARACION DE EMERGENCIA FORESTAL EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, POR EL TERMINO DE DOS (2) AÑOS, PRORROGABLES POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL
7	30/05/2006	Diputados	PL	PRESUPUESTOS MINIMOS AMBIENTALES PARA LA PROTECCION DE LOS BOSQUES NATIVOS.
6	12/05/2006	Senado	PC	PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO LA PLANIFICACION Y EJECUCION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS BOSQUES NATIVOS PRIORIZANDO EL ESTABLECIMIENTO DE " BOSQUES PROTECTORES "
5	23/03/2005	diputados	PL	REGIMEN DE BOSQUES NATIVOS (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 4807-D-03).
4	9/10/2003	diputados	PL	RÉGIMEN DE BOSQUES NATIVOS
3	15/05/2001	Senado	PD	SANTUARIO INTERNACIONAL BOSQUES NATIVOS DEL SUR
2	04/05/2001	Diputados	PL	REGIMEN DE PROTECCION Y PROMOCION DE LOS RECURSOS FORESTALES NATIVOS, TANTO LOS BOSQUES COMO LAS TIERRAS CON APTITUD FORESTAL (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 3794-D-99).

<sup>45</sup> EXP-DIP : 4169-D-97. Aprobado el 13/08/1997 en período de sanciones ordinarias 115.

1	08/07/1999	Diputados	PL	RÉGIMEN DE PROTECCION Y PROMOCION DE LOS RECURSOS FORESTALES NATIVOS, TANTO LOS BOSQUES COMO LAS TIERRAS CON APTITUD FORESTAL
*PL (proyecto de ley); PD (proyecto de declaración); PC (proyecto de comunicación) Fuente: elaboración propia				

El primer proyecto es del año 1999. En 1998 se había iniciado el proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas, a través de un préstamo del Banco Mundial. El segundo objetivo del mismo consistía precisamente en desarrollar legislación sobre incentivos y regulación de los bosques nativos que

lograse motivar a tomadores de decisión tanto públicos como privados para que internalicen en el proceso de toma de decisión todo el espectro de **costos y beneficios** asociados a las acciones que afectan los bosques nativos<sup>46</sup> (BM 2011: 6)

Nótese el énfasis de que lo que se buscaba era **convencer** a los tomadores de decisión de que la forma correcta de proceder, de gobernar, es a través de un cálculo: el de costo-beneficio. El objetivo: que internalicen esta forma de pensar. En esa sintonía, el primer objetivo se proponía asistir a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) entre otras cosas, en la elaboración de un inventario de bosques nativos y en la instalación de un sistema de monitoreo del recurso. Para poder realizar este tipo de razonamiento, de cálculo, es necesario tener datos y en lo posible numéricos.

Hubo una ley que no aparece en la tabla n° 1 porque no es específica sobre bosques nativos, pero que sin embargo sentó las bases para la sanción de la LB. Ya la hemos mencionado en otros momentos: la “ley general de ambiente”, n° 25675, que se sanciona en el 2002. Esta ley es muy importante por muchos motivos. Para empezar, establece los principios que deben regir la política ambiental, entre ellos el precautorio y el de no regresividad, que son los que retoma la LB. También establece una definición de presupuesto mínimo, que introdujo la reforma constitucional del 94. Pero a los efectos de esta tesis es aún más relevante porque establece el Ordenamiento Territorial Ambiental como instrumento de la política ambiental (art 8), estableciendo sus objetivos y algunos de sus requisitos:

El proceso de ordenamiento ambiental (...) deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización

---

<sup>46</sup> Traducción propia del original: “would encourage public and private decision-makers to internalize more fully within their decision-making process the full range of social costs and benefits associated with their actions affecting native forests”

de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;
- b) La distribución de la población y sus características particulares;
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos. Evaluación de impacto ambiental.

Es la primera ley de nivel nacional que establece al OT como instrumento. Nótese, en el citado artículo, varias cuestiones: a) el desarrollo sostenible como objetivo; b) la incorporación de la participación social en la toma de decisiones; c) y aunque no lo dice explícitamente, subyace una idea de cálculo: hay que “posibilitar la máxima producción” pero hacerlo garantizando “la mínima degradación”. Para ello, hay que tener en cuenta las enumeradas variables, siendo especialmente interesantes: “la vocación de cada zona (...) la distribución de la población (...)”. La evaluación de impacto ambiental, que si bien no tiene aún una ley propia, suele incluir los llamados análisis de costo-beneficio. Respecto a la participación social, si bien busca promoverla, e incluso que deberá ser “asegurada principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio” (art. 21), en otro artículo deja claramente establecido que la misma no es vinculante (art. 20), lo cual quiere decir que lo que surja de las instancias participativas no tiene que ser necesariamente retomado en la decisión final.

En esta línea, el proyecto original de “Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos” presentado por el Diputado bonaerense Miguel Bonasso en mayo de 2006 (tabla n° 1, PL. 7) no contenía la figura del OTBN ni la de la participación social. Tampoco fue el primer proyecto de ley en buscar regular los bosques nativos, aunque sí fue el primero en proponer una legislación específica para los mismos. Es decir, contrario a lo que proponían los proyectos anteriores, e incluso a su manera la ley de Riqueza Forestal de 1948, escindía la administración de bosques nativos de aquella referida a forestaciones. Por otro lado, no

incorporaba nada parecido a un apoyo económico o compensación por conservar, ni tampoco nada parecido a una planificación u ordenamiento territorial de los bosques. En efecto, entre su primera presentación y su sanción definitiva a fines del 2007 tuvo varias modificaciones. Tres de ellas llaman la atención<sup>47</sup>. Una fue relevada por Mariana Schmidt (2015): la incorporación del concepto de servicios ambientales y la creación del Fondo de Compensación, como parte de una negociación con los representantes de las provincias con mayores superficies de bosques chaqueño. La segunda y la tercera, mencionadas por Ricardo Gutiérrez (2017), que son las que más nos interesan aquí, consistieron en la incorporación de la figura del ordenamiento territorial y de la participación social en su elaboración. Ninguna de las dos estaba en el proyecto original. Sabemos que ambas se incorporaron en el transcurso del tratamiento que tuvo en la cámara de diputados, pues en el proyecto que se elevó al Senado en marzo del 2007 (tabla n°1, PL. 10), figuraba que:

En un plazo máximo de UN (1) año y a través del **proceso participativo** previsto en la presente ley, cada jurisdicción deberá realizar un **Ordenamiento de los Bosques Nativos** existentes en sus territorios de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo 1 de la presente ley, declarando las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosques (art. 5, PL núm. 10, tabla n° 1)

Es de destacar que el concepto de ordenamiento, como aquí es propuesto, vino asociado tanto al establecimiento de criterios y de categorías, como al proceso participativo. En efecto en este proyecto se define al Ordenamiento de Bosques Nativos como el

documento que basado en los criterios ecológicos establecidos en el Anexo 1 de la presente ley **zonifica** los bosques nativos existentes en cada jurisdicción dentro de las diferentes categorías de conservación (Anexo II PL núm. 10)

Más allá de la discrepancia de llamar “criterios de sustentabilidad” en un momento y luego denominarlos “ecológicos”, varias cosas generan interrogantes. Por un lado, ¿qué factores llevaron a la incorporación del ordenamiento, es decir, a la propuesta de zonificar los bosques según categorías de uso? ¿Por qué las categorías y los criterios quedan preestablecidos en la ley nacional? Y, finalmente ¿por qué en la ley que finalmente se sanciona se le agrega el adjetivo de “territorial”? ¿Modifica en algo la inserción de este término?

---

<sup>47</sup> En rigor, hay muchas otras: la inclusión del principio precautorio y del principio preventivo, establecidos en la ley general del ambiente, es muy importante. La relevancia de estos principios fue explorada en mi tesis de licenciatura (Casalderrey Zapata 2016).

Dado que el concepto de servicios ambientales fue incorporado estratégicamente en el marco de una negociación con sectores cuyos intereses económicos se veían profundamente afectados por la sanción de dicha ley, se me ocurrió que tal vez lo mismo había ocurrido con el ordenamiento. En los proyectos de ley alternativos (tabla n° 1) que se presentaron antes de que se incorporase esta figura al proyecto original del diputado Bonasso no se propuso nada en línea con un ordenamiento o zonificación. Sin embargo, hubo una solicitud previa (PC n° 6 en tabla n°1) a la presentación del proyecto inicial de la LB, dirigida a la autoridad nacional competente (SAyDS) en la que se le pedía “planificar y ejecutar el **ordenamiento territorial de bosques nativos**, priorizando el establecimiento de ‘bosques protectores’”(Senado PC 6 tabla n° 1)

Dicha solicitud se fundamentaba, por un lado, en la disminución de “la cobertura forestal nativa del mundo”, en el deterioro y pérdida del “patrimonio forestal autóctono” y en la “carencia de políticas de sustentabilidad (...) que en materia forestal” se manifestaban en “una acción extractiva, de tipo minero, no planificada y sin criterios conservacionistas” (ídem). Como marco legal que habilitó esta solicitud se citó la Ley Nacional Forestal N° 13.273. Recordemos que esta ley exigía un mapa forestal, en función del cual la autoridad de aplicación debía planificar su uso, aprovechamiento, resguardo, etc. Pero en dicha ley no se recurre al concepto de ordenamiento territorial. El mismo, en cambio, sí aparece como recomendación del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, publicado en el 2005:

conocida entonces la magnitud de Patrimonio Nacional de los Bosques Nativos argentinos, es posible determinar, en forma democrática y **participativa**, cuáles son las prioridades de una Política Forestal de Estado (...) el PINBN, contribuye en forma directa a otros organismos del Estado Nacional, a alcanzar un adecuado **Ordenamiento Territorial** (SAyDS 2005: 63)

Todo lo dicho hasta aquí permite afirmar que el proyecto de ley tuvo como una de sus condiciones de posibilidad dicho inventario. La presión de ONG ambientalistas, tanto nacionales como internacionales<sup>48</sup>, en alianza estratégica y circunstancial con poblaciones originarias y campesinas sobre todo de la región chaqueña fue, sin dudas, otra, tal y como ha sido señalado por Lorenzo Langbehn (2013).

---

<sup>48</sup> Participaron de la campaña por la ley de Bosques Greenpeace, Fundación Vida Silvestre y FARN. Las primera es una reconocida organización internacional, la segunda es una variante nacional de World Wildlife Foundation, solo la última es una organización nacional.

Hubo otros tres proyectos que se presentaron en el transcurso del mes siguiente a la obtención de la media sanción de diputados. Al revisar qué proponían respecto al ordenamiento territorial, me llamó la atención que ninguno de ellos establecía lineamientos a seguir por todas las provincias, si no que dejaba mucho más librado a cada una de ellas el cómo realizar sus respectivos ordenamientos. Por ejemplo, el PL núm. 11 (tabla n° 1), que retoma la figura de Ordenamiento de Bosques Nativos y de que el mismo debe hacerse de forma participativa, por otro lado retoma la clasificación de bosques de la ley 13273, estableciendo áreas de bosques protectores, bosques permanentes, bosques aptos para cambio de uso del suelo, tierras forestales y “áreas ocupadas por pueblos originarios cuyo vuelo deba ser mantenido a perpetuidad”. No le dicta a las provincias los criterios a seguir, adjudicándole al COFEMA esa tarea.

Por su parte, el COFEMA elevó su propio proyecto, n° 13 (tabla n° 1) que seguía una lógica mucho más parecida a aquella de la Ley de Riqueza Forestal. El título en sí mismo es indicativo de ello: “Ley de promoción para el desarrollo sustentable de los recursos forestales nativos y generación de bosques protectores y permanentes”. Asimismo, tiene, al igual que la ley del 48, la intención de fomentar la actividad industrial:

Créase el régimen de promoción de las inversiones para la restauración, recuperación, conservación, mejoramiento y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales nativos y para la generación de bosques protectores y permanentes. El régimen que se establece también tendrá por objeto favorecer la instalación de nuevos proyectos **forestos industriales** y artesanales de sus productos madereros y no madereros tendientes a **dar mayor valor agregado** en origen (art. 1, PL n°13 tabla n°1)

En este proyecto no se propuso la elaboración de un ordenamiento territorial de los bosques, sino que se establecieron tipos de planes los cuales serían evaluados por la autoridad de aplicación, en función del Inventario de Bosques Nativos y del ordenamiento territorial que hubiesen realizado las provincias. Parece prevalecer en este proyecto un sentido de ordenamiento no sectorial, si no integral. Tampoco se propuso ninguna instancia de participación social, si no que predominó el conocimiento técnico-científico de las autoridades de aplicación, tanto de nivel nacional como provincial.

Por último, el PL 12 propuso una clasificación que diferenciaba “bosques nativos” de “bosques nativos protectores” y que solo sobre estos últimos se debía exigir un ordenamiento

territorial. Por cierto, el proyecto proponía la derogación de la ley de Riqueza Forestal, cosa que no hace ninguno de los otros proyectos. Probablemente se deba a que cambiaba la definición de bosques protectores, los cuales hubiesen pasado a definirse como tales en función de su provisión de servicios ambientales estratégicos. Para ello, exigía a la autoridad de aplicación provincial “asegurar la participación ciudadana en los procesos de determinación de áreas con Bosques nativos protectores” (art. 7 PL n° 12, tabla n°1).

Nos queda aún sin identificar las condiciones que llevaron a que lo que se presentó como Ordenamiento de Bosques Nativos en el proyecto elevado al Senado finalmente pasará a denominarse Ordenamiento **Territorial** de Bosques Nativos. Ya vimos cómo se lo definió al primero (ver supra pág. 76). El segundo, por su parte, quedará definido en la ley 26331 como:

la norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la presente ley **zonifica territorialmente** el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación.

Aun así, solo parece el agregado de “zonificar territorialmente”. El agregado “territorial” no parece cambiar el sentido que tenía el Ordenamiento de Bosques Nativos del proyecto anterior. ¿Hay otra forma de zonificar que no sea territorial? Tal vez la respuesta proviene de otro lugar. Tal vez el agregado territorial tiene que ver con el auge de las políticas territoriales que, como dice Mabel Manzanal (2014), se asocia a la tendencia descentralizadora y participativa tan característica del modelo neoliberal. Pero también tal vez tenga que ver con este deslizamiento de la capacidad integradora del ambiente hacia el territorio: el uso del territorio para construir consensos (Montenegro 2008). La ley General del Ambiente propone como instrumento de política y gestión ambiental al “ordenamiento ambiental del territorio” (art. 8). En la ley de bosques parece haber una inversión. No es el ambiente el que ordena el territorio, si no el territorio el que ordena al ambiente, en este caso representado este último en la figura de bosques nativos. Es decir, el territorio pasa a ser el medio de ordenación de los bosques nativo y no al revés.

Volvamos a pensar: ¿qué hace un ordenamiento territorial? Zonifica. ¿Qué es zonificar? Delimitar áreas según categorías y/o criterios ¿Quién lo hace, quiénes definen esas categorías y/o criterios? Todos, pues el proceso se presupone participativo. ¿Cómo se delimita ese todos? ¿Quiénes quedan adentro y quiénes fuera? Aquí es donde tal vez el agregado territorial realiza

su mayor aporte, desde su vínculo con la participación. Para que esta última cumpla con su pretensión de ‘armonizar’, de ‘equilibrar’, la diversidad de intereses afectados positiva o negativamente por la regulación de los bosques nativos, tiene que pasar necesariamente por el tamiz territorial, porque parece que las escalas territoriales habilitan la construcción de un ‘bien común’ delimitado espacialmente. Es decir, la localidad es producida, como dice Appadurai (1996), tanto como lo es la nacionalidad. No es algo dado. Siguiendo a Marcelo Escolar (1994) podríamos decir que la delimitación del pueblo, y por ende del soberano, se hace necesariamente siguiendo un criterio territorial, sea cual sea la escala.

Además, ocurre que la ley nacional relega en las provincias el llevar a cabo los ordenamientos territoriales para los cuales cada una de ellas debe definir mecanismos participativos (Decreto 91/2009). La lógica de la gubernamentalidad neoliberal presupone que el gobierno provincial puede actuar a una escala más local de la que lo puede hacer el gobierno nacional. Pero de hecho, éste opera a través de las provincias y estas a través de los municipios. Esta es, precisamente, la forma en que la descentralización oculta, en efecto, una concentración del poder.

Recordemos que la ley nacional provee tanto las categorías de zonificación como los criterios de sustentabilidad que las provincias deben seguir. ¿Hasta qué punto la homogeneización que dichas categorías y criterios buscan puede coexistir con la diversidad de formas de entender, habitar, incluso explotar el bosque nativo? En efecto, durante su tratamiento legislativo el entonces diputado Federico Pinedo (opositor a la ley) observó precisamente que

El Anexo I [de los criterios de sustentabilidad] no se refiere a los presupuestos mínimos, sino que tiene comentarios casi literarios sobre la superficie, la vinculación con otras comunidades naturales y una serie de cuestiones que no tienen que ver con los presupuestos mínimos. **No son umbrales**, como decía la señora diputada Comelli y, en consecuencia, **no podemos ordenar a las provincias qué deben hacer con sus propios derechos**. (Sesión Ordinaria Cámara Diputados 29/11/2006).

Esta observación apunta precisamente a lo que ya han señalado otros autores (Gutiérrez 2017, Langbehn 2017, Schmidt 2015): que la sanción de la Ley de Bosques estuvo atravesada por un conflicto constitucional (art. 41 y 124 de la CN) respecto al dominio sobre los recursos naturales y la legitimidad del Estado nacional en administrarlos. Pero, creemos que no se le ha presentado la necesaria atención en esos trabajos a esta cuestión de cómo la vinculación entre

los criterios y el ordenamiento territorial es condición de posibilidad del cálculo entre los intereses en sus diversas escalas y sectores, es decir, de la internalización de cierta forma de regular los recursos y la población.

Para explorar este punto es necesario volver la mirada hacia algún proceso de ordenamiento particular con la finalidad de observar el juego entre los lineamientos nacionales (prefijados por la ley nacional) y los intereses ‘locales’ y ‘globales’. El juego entre territorialidades que operan sobre el telón de fondo del territorio del Estado-nación. Pero antes de proceder a ello, resulta sumamente relevante describir un poco mejor en qué consiste el OTBN, tal como lo propone la LB nacional, y algunos problemas que surgieron alrededor del mismo.

## **II.6 El COFEMA en el OTBN**

Cabe en este punto profundizar en la naturaleza del vínculo entre la norma de OTBN y los criterios de sustentabilidad ambiental (CSA) que establece la ley. La ley estipula que el primero debe hacerse de acuerdo a los segundos. Es decir, el ordenamiento es resultado del “análisis ponderado” entre los CSA, a partir del cual se pretende “obtener una estimación del valor de conservación de un determinado sector” (Anexo I LB).

En este punto surgen dos preguntas: ¿qué quiere decir análisis ponderado? ¿Cómo es que estos criterios se transforman en variables medibles en el territorio? Es decir, cómo “criterios de sustentabilidad” se transforman en “criterios de zonificación”. Entendemos que lo que subyace a la ponderación es la idea de que es posible hacer un **cálculo** entre esos criterios y que del mismo surgirá el valor de conservación o, como la misma ley lo nombra en otros artículos, el “valor ambiental”, donde la categoría roja supondría el mayor valor y la verde el menor.

Ahora bien, la pregunta es cómo se hace para transformar los CSA, que por cierto son muy disímiles, en variables pasibles de ser comparadas entre sí. Porque tanto la acción de ponderar como la de calcular suponen la existencia de algún tipo de comparabilidad, una unidad de medida. Aún más, como han mostrado tanto informes oficiales como trabajos académicos (García Collazo, Paniza y Paruelo 2013, MAYS 2016), la interpretación de dichos criterios no es unívoca. Es decir, los CSA permiten niveles de interpretación disímiles. Este problema se observa en las categorías de conservación, sobre todo respecto a la categoría amarilla que propone un uso sostenible de los bosques. Por ejemplo, y para traer un debate que está muy

presente en la definición de los planes de manejo sostenible (categoría II): ¿es la ganadería extensiva bajo monte un uso sostenible del bosque nativo? Algunos consideran que el llamado Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MGBI) es un desmonte encubierto. Otros, lo defienden. De ambos lados tenemos técnicos. Los biólogos suelen inclinarse más por la primera postura, mientras que los agrónomos tienden a inclinarse por la segunda. Este es un ejemplo que manifiesta que tanto los CSA como las categorías, tal como son definidas en la LB, se prestan a interpretaciones muy disímiles, situación que revela el carácter no neutral del ‘valor’ que se pretende obtener del análisis de los CSA.

A esta ambigüedad se le suma el hecho de que la LB no estableció ningún tipo de pautas sobre cómo hacer dicho “análisis ponderado”. El decreto reglamentario, sancionado en el mes de febrero del año 2009<sup>49</sup>, le otorga a la autoridad nacional de aplicación (SAyDS) junto al COFEMA la tarea de promocionar criterios comunes a fin de “lograr un nivel de coherencia entre las categorías de conservación que establezcan aquellas jurisdicciones que comparten ecorregiones” (art. 6), así como también de elaborar “guías metodológicas” (art. 5).

Bajo ese mandato, en el año 2012 el COFEMA aprueba las “Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos” (Resolución COFEMA 236/2012). Si bien las mismas no son de carácter obligatorio, no dejan de ser relevantes primero porque el COFEMA es un órgano con participación de todas las provincias, así que lo que se decide desde ahí goza de cierta legitimidad. Segundo, porque, como veremos, será retomado en el caso particular del reordenamiento de Río Negro. Por último, porque manifiesta algo sobre cómo se entiende la ponderación y cómo es posible espacializar los CSA, es decir, transformarlos en criterios de zonificación.

Lo primero que llama la atención del texto es la separación que establecen entre dos dimensiones del proceso de OTBN: uno técnico y otro más netamente político. Es así que recomiendan que al interior de la autoridad de aplicación local de cada provincia se genere una Unidad Ejecutora encargada de llevar a cabo el OTBN, compuesta por dos áreas: “una área técnica que establece una propuesta técnico-metodológica y formula el OTBN en un sistema

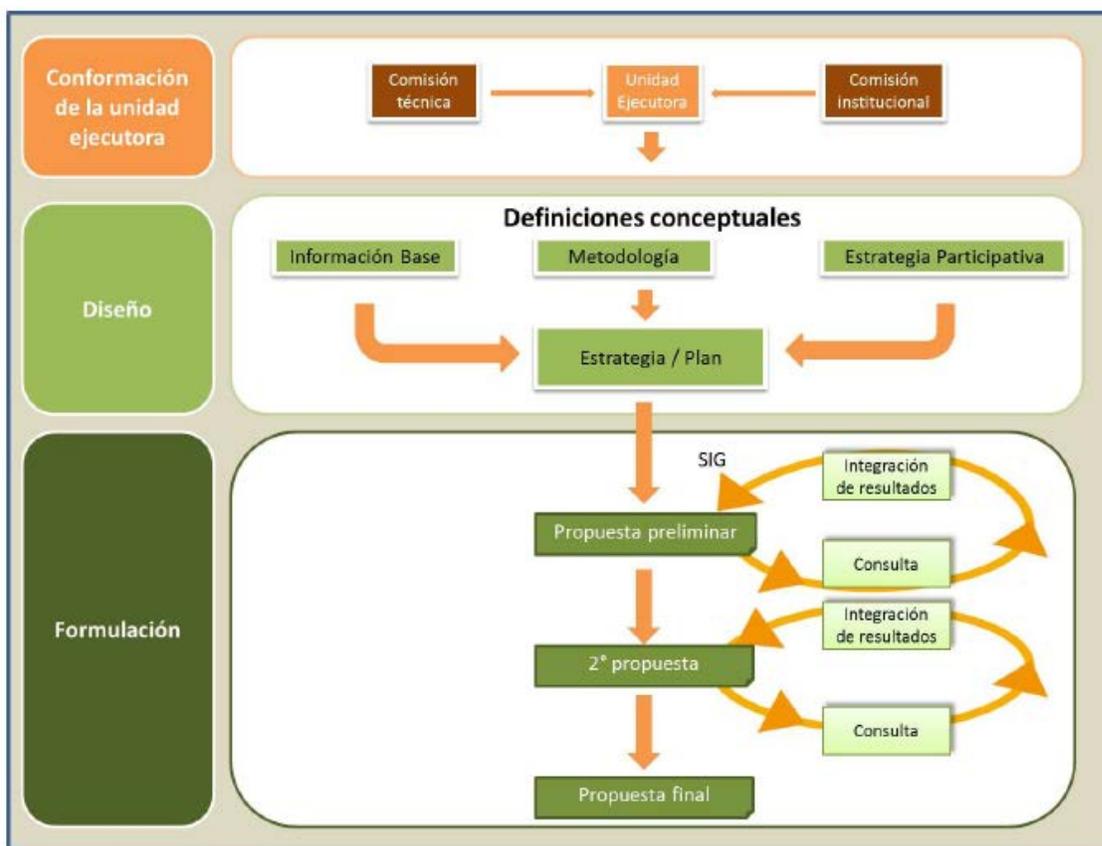
---

<sup>49</sup> Cabe mencionar que el decreto, bastante postergado respecto a la sanción de la ley, sobrevino al alud de Tartagal, ciudad que se encontraba en uno de los departamentos más deforestados de la Prov. de Salta, y que había quedado bajo la medida cautelar de la CSJN por el caso Salas, al que ya hemos hecho referencia (Casalderrey Zapata 2016)

de información geográfico [SIG], y un área responsable del proceso participativo, a fin de que los actores locales formen parte en el análisis de la información” (COFEMA 2012: 4-5).

Bajo este esquema, representado en la figura n°1, la participación queda relegada a una instancia de “consulta y validación”, pero no de decisión. Esto reproduce el supuesto del modelo cartográfico positivista de la primera mitad del S XX, entre el cartógrafo y el usuario. Es decir, entre quien tiene el conocimiento para hacer los mapas y quienes no lo tienen. La participación se reduce a opinar sobre el mapa, para que luego éste vuelva a las manos de sus creadores y emitan el veredicto final. ¿Qué intereses, qué objetivos, qué valores finalmente guían a los técnicos?

Figura n° 1: Esquema proceso de actualización OTBN

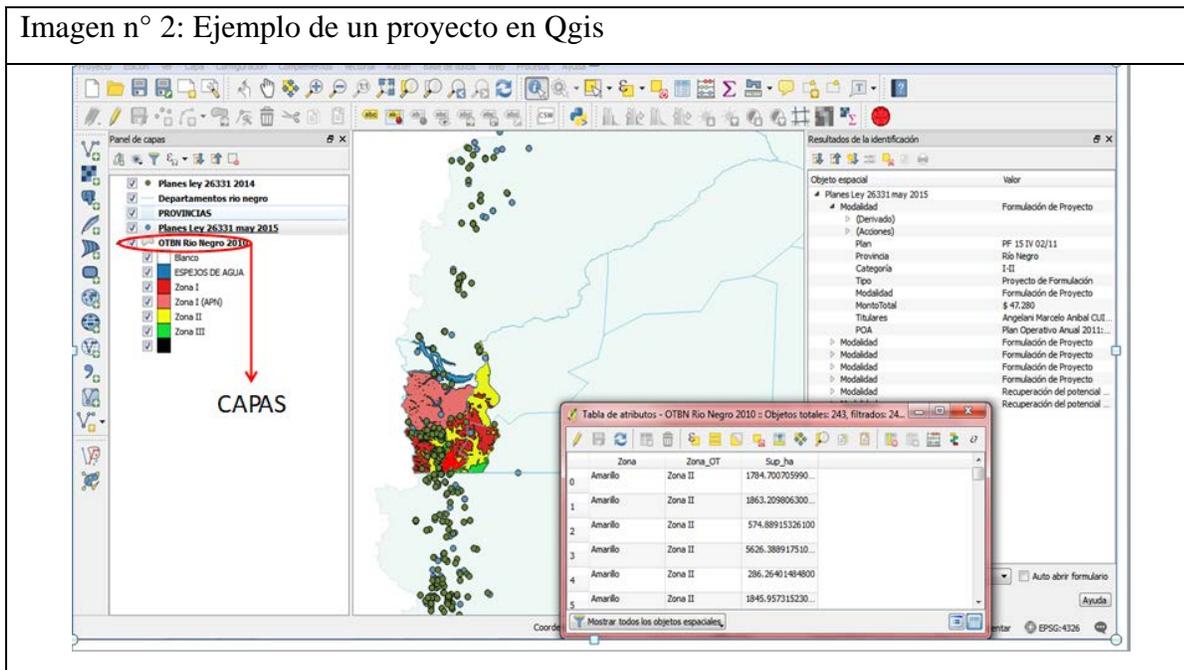


Fuente: COFEMA 2012: 7

Precisamente para responder a esa pregunta y establecer “criterios comunes”, la guía también establece una serie de pasos metodológicos dirigido al equipo técnico, para la integración de los CSA en un SIG. El problema es, por un lado, cómo transformar los CSA en variables pasibles de ser espacializadas y, aún más, pasibles de ser valoradas de forma tal que habilite su comparación.

¿Cómo funciona un SIG? Es un software que habilita la superposición de capas donde cada capa es un tipo de mapa. Esto no sería muy distinto a lo que se nos hacía practicar en la escuela: calcar mapas. La novedad del SIG radica en que cada capa tiene tablas de información asociadas, que permite hacer cálculos a partir de fórmulas lógico-matemáticas, como en una tabla Excel (imagen n° 2). Así, por ejemplo, si tengo una capa de elevación (DEM), otra de las cuencas hidrográficas y otra de distribución de especies endémicas, podría ordenarle al software que me pinte de rojo todas las áreas que se encuentren a más de 1000ms de altura, pero también aquellas entre los 500 y 1000 ms de altura donde haya especies endémicas y una franja de 3ms respecto a todos los cursos de agua, dejando el resto de las áreas en verde. Este es un ejemplo totalmente ficticio, aunque es bastante acorde a la lógica que se siguió en la elaboración del primer mapa de OTBN de Río Negro, según nos contaron varios funcionarios.

Imagen n° 2: Ejemplo de un proyecto en Qgis



Fuente: elaboración propia

El punto es que si bien el SIG pueda hacer esto, con ello no soluciona el problema de la comparabilidad, sólo facilita la observación simultánea de información. Es decir, el SIG permite una simultaneidad de la información, pero el problema que este software no soluciona es, precisamente, el de la ponderación entre los criterios: ¿cómo y quiénes deciden cuáles son los criterios más importantes?

Para ello el documento provee de una serie de recomendaciones sobre cómo proceder. Por ejemplo, indica que se puede hacer una sola capa con un campo (en la tabla asociada) para cada criterio. O puede ser un criterio por capa. Lo importante es que en la tabla asociada a cada capa se indique el valor de ponderación, también llamado peso relativo (ver cuadro n° 2), y el valor de conservación. Para establecer cada uno de estos valores, el COFEMA provee a modo de ejemplo una “tabla de valoración y ponderación de criterios de sustentabilidad” que aquí reproducimos:

Cuadro n° 2: Valoración y ponderación de criterios de sustentabilidad						
Criterio	fuentes	formato	Nombre capa/campo	Peso relativo del Criterio	valor (Vx)	
C1				1	6	>1000 ha
					5	501-1000 ha
					4	101-500 ha
					3	51-100ha
					2	11-50ha
					1	<10ha
C2				1	5	+ de 3 comun.
					4	3 comun.
					3	2 comun.
					2	1 comun.
					1	0 comun.
C3				1	3	Alta
					2	Mediana
					1	Baja
C4				1		
C5				1		
C6				1		
C7				1		
C8				1		
C9				1		
C10				1		
				10		

Fuente: COFEMA 2012:29

Lo destacable es que en ninguna parte del documento se explica cómo establecer los pesos relativos. Lo que es más, no se explica tampoco cómo se pueden comparar unidades de medida disímiles. En el ejemplo (cuadro n°2), se proponen valores cualitativos y cuantitativos, pero no se explica cómo pueden compararse. Todo ello muestra algo respecto de los métodos de valoración multicriterio: que “obviamente la propia elección de los criterios relevantes es polémica y debe someterse al debate social” (Martínez Alier y Roca Jusmet 2001: 272).

Y esta cuestión nos remite a la distinción entre yuxtaposición y superposición que mencionamos en el capítulo anterior. Haesbaert hace referencia a esta diferencia como dos formas, “manifestaciones”, de la multiterritorialidad: puede ser por yuxtaposición (sucesión) o por superposición (simultaneidad). Si bien ninguna de las dos está exenta de ‘juegos’ de poder, la diferencia, siguiendo a Philo (1992), radica en que la superposición habilita la reductibilidad de un espacio sobre otro, es decir, la imposición de unos criterios (los de mayor peso relativo) sobre otros. Esto pone de manifiesto el “problema de cómo agregar los diferentes criterios” (Martínez Alier y Roca Jusmet 2001: 273), cómo compararlos entre sí. Ello implica, necesariamente, establecer algún tipo de jerarquización entre los criterios y esto depende de quiénes deciden, de cómo se participa en la toma de decisión. Es en este punto donde llama la atención que la participación se plantee solamente como una instancia de validación, es decir, de legitimación de algo previamente decidido.

Hechas estas aclaraciones, ahora sí vayamos al caso de Río Negro a fin de observar cómo se realizaron estas decisiones y si, o hasta qué punto, el SIG constituyó una herramienta democratizadora.

## **Capítulo III ¿Un mapa de técnicos? El primer OTBN en Río Negro**

Río Negro adhiere a la ley 26631 mediante ley provincial 4336 en noviembre del 2008, un año después de que se sancionara a nivel nacional. Esta adhesión no incluyó el OTBN. Será recién en julio del 2010 cuando se apruebe este último mediante ley 4552. ¿Cuál era el contexto de regulación en materia de bosques nativos en la provincia antes de la sanción de esta ley?

### **III.1 Hacia el primer OTBN**

La ley que regulaba a los bosques nativos en la provincia<sup>50</sup> antes de la adhesión del año 2008 continuaba siendo la 757 de 1972 que también regulaba las forestaciones. La autoridad de aplicación era, y sigue siendo, la Dirección de Bosques de la Provincia y los Servicios Forestales de cada zona. Hoy dependen de la Subsecretaría de Recursos Forestales que a su vez depende del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. El derrotero de su conformación es interesante, porque también ha sufrido cierta fragmentación, al igual que a nivel nacional.

Por un lado, como vimos en el capítulo anterior, hacia la década de 1990 la Dirección de Bosques empieza a perder su rol de forestador que ejercía a través de los Servicios Forestales. Dicho rol fue trasladado hacia EMFORSA<sup>51</sup>. Por otro lado en 1992 se crea el Consejo de Medio Ambiente (CODEMA) provincial, separando el área de medio ambiente de lo que hasta entonces había sido la Dirección de Bosques, Medio Ambiente y Fauna. Más allá de ello, la regulación sobre los bosques, fuesen ellos ‘naturales’ o ‘implantados’, hasta el 2008 seguía siendo potestad de la Dirección de Bosques, porque era la única autoridad de aplicación de la ley 757/72. Esto se modificará con la Ley de OTBN provincial 4552, al establecer una Unidad Ejecutora Provincial de Bosques Nativos (UEP-

---

<sup>50</sup> Como ya mencionamos, excluimos de este el área bajo jurisdicción del Parque Nacional Nahuel Huapi, pues se trata de un territorio que, si bien dentro de la provincia, no fue ‘ordenado’ por ella, sino por la APN.

<sup>51</sup> EMFORSA, empresa público-privada mayoritariamente estatal, se crea en 1986 mediante ley 2022. Desde entonces la mayoría de los mecanismos de fomento de Río Negro apuntaron a financiar a esta empresa y no, por ejemplo, al Fondo Forestal provincial: a) la desgravación impositiva en el impuesto a los Ingresos Brutos para Personas Físicas o Jurídicas que deseen invertir en la Empresa Forestal Rionegrina Sociedad Anónima (decreto N° 2057/1986); b) el Régimen de Ahorro Forestal de 1993, apuntó a financiar a actividades de forestación de EMFORSA a través de la adquisición de certificados o títulos por plan de forestación, que devengaría intereses a sus adquirientes. En 1990 mediante decreto provincial 2428 se transfieren tierras fiscales a esta empresa. En el 2001 se la intenta privatizar, pero el decreto que lo hizo (938/2001) será derogado en el año 2003. Estos, y otros detalles, nos llevan a reconocer, junto a Valeria Iñigo (2018), el rol de esta empresa en una estrategia de acaparamiento de tierras en la provincia, por cierto en sintonía con el auge neoliberal (Casalderrey, Tozzini y Abduca 2018). Todo ello ameritaría una investigación aparte.

BN) de doble pertenencia: el CODEMA y la Dirección General de Recursos Naturales (Ministerio de Producción).

Siguiendo el derrotero de la administración provincial de los bosques nativos, tenemos que en 1994 se creó el área protegida provincial Río Azul-Lago Escondido (ANPRALE). Si bien no hace referencia a bosque nativo, sino a recurso boscoso<sup>52</sup>, sí estipula que se deberían delimitar las unidades de conservación, así como la localización de aquellas destinadas a turismo. Asimismo, reconoce la preexistencia de ocupantes en el área delimitada (que será expandida en 1999) y estipula su regularización, aunque no impone plazo alguno. No incluye ningún mecanismo participativo. La autoridad responsable de su regulación será, precisamente, el Consejo de Ecología y Medio Ambiente (CODEMA) que se constituyó bajo la forma de un Consejo, es decir, un tipo de organismo que, distinto a la típica institución burocrática estatal (ministerio, secretaría o dirección) buscaba precisamente incluir otros actores y funcionar de manera descentralizada con: “organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, representantes de las asociaciones intermedias e instituciones de servicios fuera del ámbito de la administración pública” (art. 4to Ley provincial 2497<sup>53</sup>). Este tipo de organización “por consejo” reaparecerá en la ley 4552 en tanto garantía de participación social.

Resulta interesante encontrar hacia 1992 este tipo de organización y la inserción de ONG en la administración pública, síntoma del régimen neoliberal y de la gubernamentalidad transnacional que le es característica (Ferguson y Gupta 2002). Es decir, el hecho de que la demanda de mayor participación social fuese canalizada vía participación de ONG dice algo sobre el giro gubernamental consolidado durante la década de 1990. Las ONG no son instituciones necesariamente transparentes: ¿Quiénes trabajan en ellas? ¿Quiénes eligen a sus directores? ¿Cómo se determinan sus agendas? Que la participación de las ONG se haya constituido en herramienta democratizadora cuando es menos representativa que las instituciones públicas, las cuales sí son resultado de un proceso electoral, nos está llamando a analizar precisamente el tipo de democracia que ha instalado el neoliberalismo.

Siguiendo nuestro derrotero, si bien como ya mencionamos para 1996 se finalizó la *Evaluación de las masas forestales nativas en la zona andina de la provincia de Río Negro*,

---

<sup>52</sup> Esta forma de nombrar el recurso no hace distinción entre nativo y exótico.

<sup>53</sup> De creación del CODEMA

esto no se tradujo en una ley provincial específica. El primer proyecto legislativo en la provincia que incluye el término “bosques nativos” es del año 2001. Buscaba declarar de interés ecológico el proyecto Gondwana, para la creación de un santuario internacional de bosques nativos al sur del paralelo 40, el cual fue finalmente aprobado al año siguiente<sup>54</sup>. Otro indicador del giro hacia una gubernamentalidad transnacional.

Posteriormente hubo en la provincia otros proyectos de declaración referidos a bosques nativos, pero ningún proyecto de ley. Entre ellos, un antecedente importante, aunque no específico sobre bosques nativos, fue la creación en el año 2007 de la Reserva de Biósfera Andino Norpatagónica. La zona delimitada por esta reserva comprende cinco parques nacionales, así como también reservas provinciales y municipales ubicadas en tres provincias argentinas: Neuquén, Río Negro y Chubut. Según relevó Graciela Namiot (2019), la información cartográfica relevada y producida durante este proyecto fue aprovechada para la posterior realización del mapa de OTBN de Río Negro, el cual, como veremos más adelante, tuvo que hacerse *a las apuradas*.

La presentación del proyecto de ley del diputado Bonasso en el 2006 ante la Cámara de Diputados generó el apoyo de la Legislatura de Río Negro, la cual comunicó a dicha cámara que “vería con agrado el urgente tratamiento del (...) proyecto de ley referente a ‘Presupuestos para la protección de bosques nativos’ cuya autoría pertenece al Diputado Nacional Miguel Bonasso” (Comunicación LRN 196/2006). Al año siguiente, en septiembre del 2007 mientras el mencionado proyecto se encontraba para su tratamiento en el Senado, desde la legislatura de Río Negro se inició un proyecto de comunicación llamando a los representantes rionegrinos a aprobarlo (Comunicación LRN 94/2007).

Tal fue el nivel de aceptación que tuvo en la legislatura rionegrina la LB, que se presentó un proyecto de adhesión al mismo, aun cuando, como bien señaló la legisladora Graciela Morán, no era realmente necesario pues

Se trata de una ley nacional que, ateniéndose a los presupuestos mínimos consagrados por la Constitución Nacional, no requeriría nuestra adhesión para ser de efectiva y obligatoria aplicación en la provincia, pero por ser un tema de capital importancia, nos parece que esta legislatura como ámbito político e institucional de la representación popular debe manifestarse y expresarse claramente a favor (Sesiones RN 2008: 307)

---

<sup>54</sup> Este proyecto también se inició en el Senado de la Nación, e incluso lo hizo con anterioridad a la provincia.

Si bien la ley fue adherida unánimemente en todos sus términos (Ley provincial 4366), se hicieron una serie de solicitudes al ejecutivo y legislativo nacional. Por un lado, pidiendo al ejecutivo que reglamentase la ley (Comunicación LRN 710/2008). En efecto, la LB había establecido un plazo de 90 días para que el ejecutivo hiciese dicha reglamentación, pero ello no ocurrió sino hasta febrero del 2009<sup>55</sup>. Ligado a esto, se solicitaron los fondos para realizar el OTBN (Comunicación LRN 446/2008), cuestión que también se mencionó cuando se trató la adhesión provincia a la ley nacional, resaltando que la ley aseguraba dichos fondos. Pero la solicitud más interesante, por lo menos a efectos de esta investigación, fue que en esa misma sesión la legisladora Beatriz Manso adelanta que desde su bloque<sup>56</sup> iban a presentar

Un proyecto de comunicación al gobierno nacional para que se amplíe y modifique el concepto con el que se define bosque nativo, porque no están incluidas en estas categorías las especies arbustivas, siendo que en nuestra provincia predominan este tipo de especies que no estarían contenidas en esta ley (Sesiones RN 2008: 307)

Efectivamente dicho proyecto se aprobó por unanimidad en la legislatura provincial y llegó al Congreso Nacional. No hemos podido rastrear en qué quedó este reclamo, pero sabemos que el reordenamiento que se hizo en la provincia entre el 2012 y 2015 agregó la zona de “monte” de la provincia, que aparece en el PINBN bajo la denominación de “Espinal”. Asimismo, el OTBN que realizó el municipio de San Carlos de Bariloche (MSCB) también incorporó bosques protectores, aun cuando no coincidían con la definición de bosque nativo. Detengámonos un momento en esta cuestión.

### **III.1.a Cuestiones clasificatorias**

Ya mencionamos en el apartado anterior la influencia de la cooperación internacional en lo que llamamos, siguiendo a Ferguson y Gupta (2002) gubernamentalidad transnacional. Como ya lo planteara Foucault, la estadística, en tanto práctica clasificatoria monopolizada por organismos estatales significó un quiebre, una ruptura con las formas de gobierno anteriores. Así como la estadística sirvió a la homogeneización de la población al interior de los nacientes estados modernos, así también las categorías clasificatorias, los

---

<sup>55</sup> La reglamentación de la ley estuvo cruzada por varias cuestiones, entre ellas: un alud ocurrido el 9 de enero en la ciudad de Tartagal, en Salta; habitantes de esta zona habían presentado recurso de amparo pocos días antes de este suceso, pidiendo detener los desmontes en la región. Asimismo, el *conflicto con el campo* por la resolución 125 que buscaba imponer retenciones a la producción agropecuaria, especialmente a la soja.

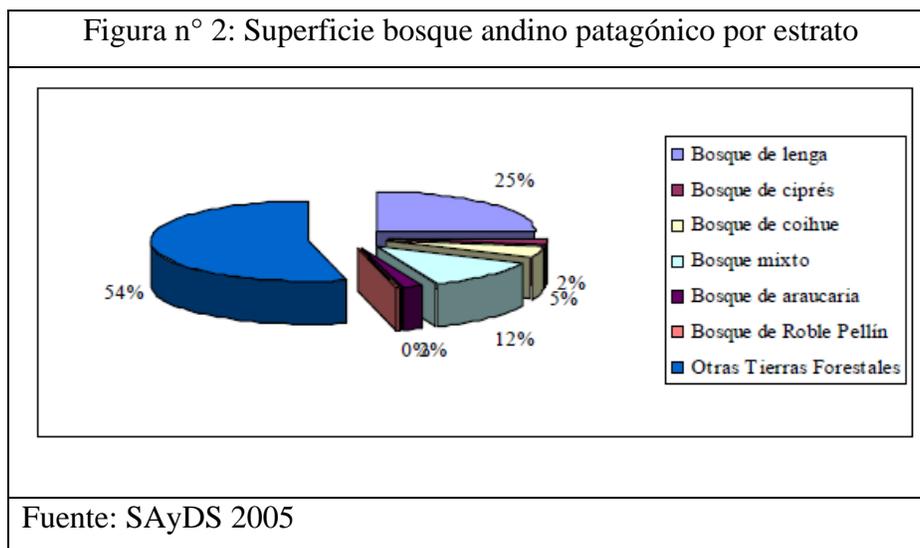
<sup>56</sup> Frente para la Victoria, alto valle.

indicadores, etc. propuestos por organismos multilaterales o multinacionales, también operan en el mismo sentido, lo que cambia es la escala. Los censos e inventarios toman categorías clasificatorias de estos organismos multinacionales.

Es así que, si bien el PINBN fue precisamente de bosques nativos, la clasificación que toman no distingue entre bosque nativo y exótico. Como ya mencionamos en el capítulo anterior, dicha clasificación la tomaron de la FAO, que precisamente no hace esa distinción entre nativo y exótico. Entonces, para solucionar esto diseñaron una metodología que subdividió dos estratos clasificatorios. Uno más general, que fue el del Programa de Recursos Forestales de la FAO, que llamaron estratificación de nivel 1 (cuadro n° 3). El criterio para este sistema clasificatorio es el tipo de cobertura de la tierra:

Cuadro n° 3	
Clase de cobertura de la tierra	Definición
Tierras forestales	Tierra con una cubierta de copa (o su grado equivalente de espesura) de más del 20 por ciento del área y una superficie superior a 10 hectáreas (ha). Los árboles deberían poder alcanzar una altura mínima de 7 metros (m) a su madurez <i>in situ</i> . Puede consistir en formaciones forestales cerradas, donde árboles de diversos tamaños y sotobosque cubren gran parte del terreno.
Otras tierras forestales	Tierras donde la cubierta de copa (o su grado de espesura equivalente) tiene entre 5 y 20 por ciento de árboles capaces de alcanzar una altura de 7 m a su madurez <i>in situ</i> ; o tierras con una cubierta de copa de más del 20 por ciento (o su grado de espesura equivalente) en la que los árboles no son capaces de alcanzar una altura de 7 m a su madurez <i>in situ</i> (por ej. árboles enanos); o aquellas donde la cubierta arbustiva abarca más del 20 por ciento.
Bosques rurales	Remanentes de bosque natural en un paisaje agrícola, menores a 1000 hectáreas.
Otras tierras	Tierras no clasificadas como forestales u otras tierras forestales (especificadas más arriba). Incluye tierras agrícolas, praderas naturales y artificiales, terrenos con construcciones, tierras improductivas, etc.
Fuente: SAyDS 2005	

Ahora bien, una vez identificado cada uno de estos estratos para cada región<sup>57</sup>, se procedió a una “estratificación de nivel 2” al interior de cada estrato. Por ejemplo, para Bosque Andino Patagónico se clasificó en tierras forestales y otras tierras forestales y solo dentro de las primeras la estratificación de nivel 2:

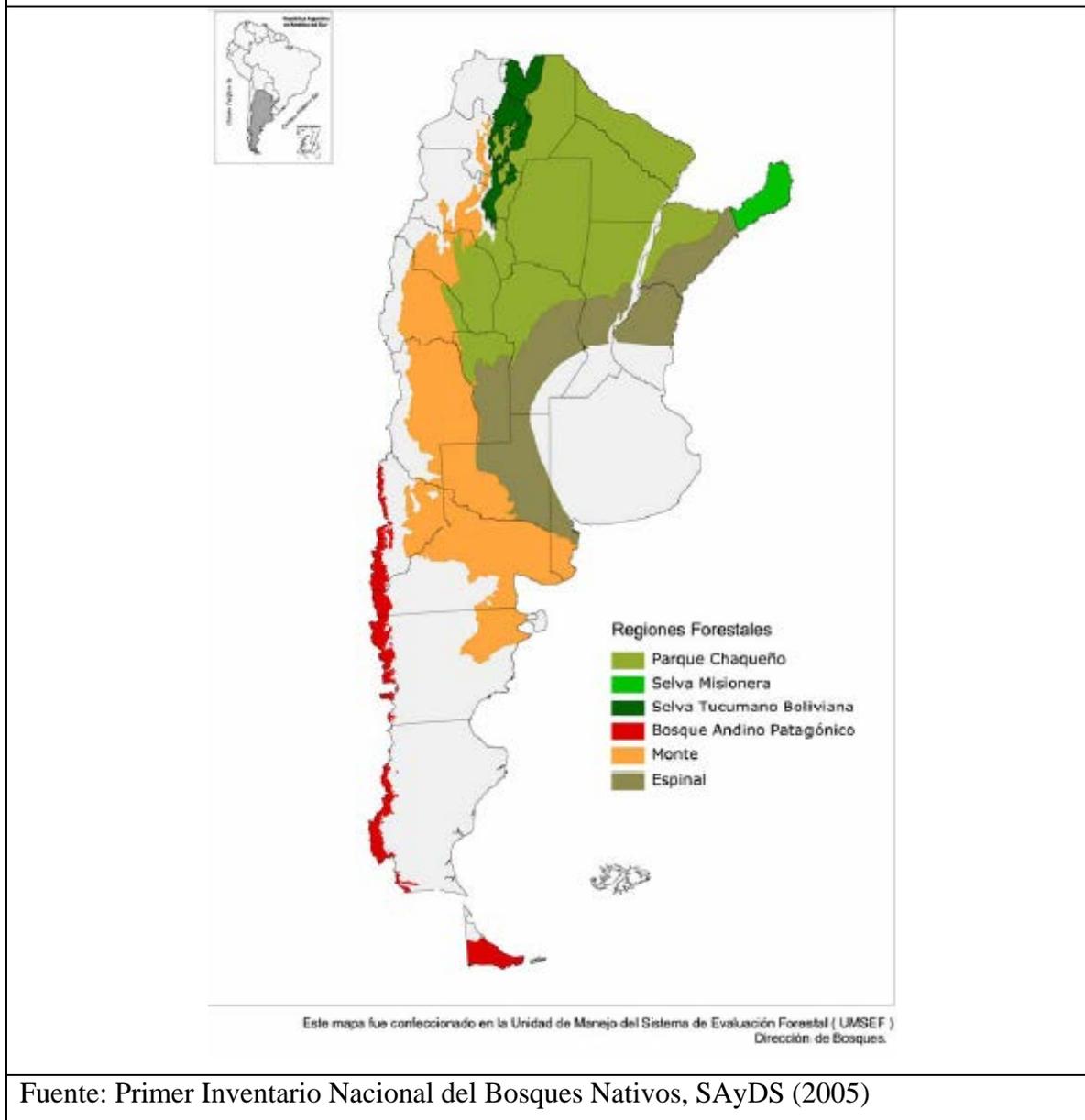


Por un lado, salta a la vista que solo las tierras forestales son sujetas a una segunda estratificación. Pero de hecho, si bien es así como se grafica, en el texto del PINBN sí se establecen las características de la vegetación de las otras tierras forestales para la ecorregión “bosque andino patagónico”, entre las cuales entra el ñire. Es decir, esa especie fue clasificada como arbustiva en el PINBN. Sin embargo, “Bosque de Ñire” había sido una de las clasificaciones en la *Evaluación de las masas forestales nativas en la zona andina de la provincia de Río Negro (PR-CFI 1996)*. Lo interesante es que dentro de las “otras tierras forestales” de la ecorregión “bosque andino patagónico” el PINBN incluye tanto vegetación arbustiva como propiamente bosque. El caso de la ecorregión “monte” es diferente, porque es la única que no tiene tierras forestales. Si vemos las ecorregiones forestales de Río Negro (mapa n° 4) una cosa salta a la vista: posee más proporción de “monte” que de “bosque andino patagónico”. Pero toda la vegetación correspondiente a “monte” es clasificada como arbustiva con lo cual no entraría, precisamente, en la definición de bosque nativo de la ley 26331. Sin embargo, sí entra en la definición de bosque nativo del PINBN, pues la misma

<sup>57</sup> Cabe destacar que no se explican los argumentos para la clasificación de cada región forestal, pero intuimos que son producto de un estudio fitogeográfico: es decir, a partir de la delimitación de especies vegetales que componen un ecosistema específico.

es inventariable<sup>58</sup>. Tal vez por ello en el segundo OTBN se denomina dicha región como “espinal” (que sí constituye una tierra forestal) y no como “monte” (que es como figura en el PINBN).

Mapa n° 4: Regiones forestales de Argentina



Fuente: Primer Inventario Nacional del Bosques Nativos, SAyDS (2005)

<sup>58</sup> El criterio de si un tipo de vegetación era o no inventariable fue usado en dicho inventario para definir bosque nativo.

Lo que todo esto manifiesta es que hay una cierta ambigüedad en la definición o, como nos dijo IF, ex funcionario de la Dirección de Bosques, *hay por lo menos tres definiciones diferentes dando vuelta*. Para IF, esta cuestión trae problemas en la implementación de la ley, porque si bien en *la formulación de la LB prevalece una definición ecosistémica, su aplicación es de inventario*. ¿Cuáles son los límites de lo que entra o no bajo la categoría de bosque nativo? Los mallines<sup>59</sup>, por ejemplo, ¿forman parte de un bosque nativo? Si se toma una definición ecosistémica podrían entrar, mientras que si se toma una definición de inventario, no necesariamente. Este tipo de discusiones, como veremos, serán transversales a la discusión sobre los criterios durante el proceso de revisión del primer mapa. Pero antes de avanzar sobre este último, es necesario entender algunas cosas sobre el primer mapa.

### **III.2 Un mapa a las apuradas**

Como ya mencionamos, en febrero del 2009 el Ejecutivo nacional reglamentó la LB. Para entonces, Río Negro aún no contaba con su OTBN respectivo. En rigor, la mayoría de las provincias aún no lo tenían hecho. ¿Por qué esta tardanza? Por un lado, algunos gobiernos provinciales entendían que hasta que no estuviese reglamentada la LB, el plazo de un año que esta establecía para realizar los respectivos OTBN no empezaba a correr. Por otro lado, Nación no había girado los fondos para llevarlos a cabo. Pero el factor determinante que llevó a que la mayoría de las provincias realizaran sus respectivos OTBN en el 2010, Río Negro incluida, fue el hecho de que ese año se iban a empezar a girar los Fondos previstos en la Ley. Para recibirlos era necesario contar con los OTBN y que estos estuviesen acreditados por la SAyDS. En este contexto se sancionó la ley provincial n° 4552, *de conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques nativos*, mediante el cual aprobó su mapa de OTBN, que es el que aún está vigente. La necesidad de estos fondos, según algunos funcionarios, respondía a la situación de Servicio Forestal Andino (SFA), que se encontraba (y aún se encuentra) desfinanciado. Una situación que como ya mencionamos en el capítulo anterior, se retrotrae a la década de 1990. Esta situación llevó a un cierto *apuro* en la confección del mapa. Es por ello que, además de las disposiciones transitorias que establece la ley en sus últimos dos artículos, establece también una excepción en el plazo para la primera revisión del mapa.

---

<sup>59</sup> Son humedales propios de la región patagónica

La ley provincial, al igual que la nacional, estableció que la autoridad de aplicación debía revisar su OTBN cada 5 años, debiéndose elevar al poder ejecutivo provincial para su aprobación. Pero establece una excepción: la primera revisión debía realizarse a los dos años de aprobada esta ley. ¿Por qué esta excepción? Al preguntarles al respecto a funcionarios de la Dirección de Bosques y otros técnicos (de INTA y CONICET) que también trabajaron en ese primer mapa, la respuesta fue unánime: se propuso un plazo más corto para la primera revisión, porque el primer mapa no había sido lo suficientemente participativo.

En efecto, la misma ley en su artículo 3° manda a la autoridad de aplicación a crear un

consejo consultivo en la zona andina, integrado por instituciones públicas y privadas que detentaren legítimos intereses en la constitución de los bosques nativos provinciales. Dicho Consejo asesorará a la Autoridad de Aplicación en todo lo referente a la instrumentación efectiva y eficiente de la presente ley

Ahora bien, las disposiciones transitorias arriba mencionadas muestran algo interesante. Se trata de los dos últimos artículos de la ley. El primero establece un plazo de 120 para que la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB) presente un OTBN revisado (art. 19). El artículo 20 le concede al Club Andino Piltriquitrón un plazo de 90 días para que eleve su anteproyecto para “el desarrollo integral del Cerro Perito Moreno (...) especificando la ubicación geográfica, a una escala apropiada de las obras a realizar”. Hasta entonces, se dejan provisoriamente en verde las parcelas rurales 20 1 H 420 480 - 400 460 - 400 515; 20 1 H 390 530 - 440 540 - 455 605 - 425 510 - 420 550 - 465 555.

Ambas excepciones presentan particularidades específicas que obligan a presentar el contexto en el que se inserta la ley de bosques en la región. Veamos cada una de ellas.

### **III.2.a La revisión de Bariloche**

Para el momento en que se sanciona la ley 4552, Bariloche estaba en pleno proceso de elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el cual se propuso como objetivo unificar y *aggiornar* la gran diversidad de normativas que regulaban el uso del suelo en la ciudad. Uno de los problemas más relevantes que ha ocasionado esta diversidad normativa, muchas veces superpuesta y contradictoria, ha sido la especulación inmobiliaria, que no solo genera un aumento de la superficie urbana, sino un aumento desproporcionado

del valor del suelo y, por ello, una importante desigualdad en el acceso al mismo<sup>60</sup>. Como señala Brenda Matossian, “el proceso de loteo en la ciudad reviste una importancia clave desde que fueron estas superficies las que marcaron el pulso de la expansión urbana y del asentamiento urbano” (2014:62). Las consideraciones ambientales, como presencia de pendientes pronunciadas, inaccesibilidad por accidentes geográficos, cursos de agua, etc. no tuvieron el mismo peso. Con la sanción del Código de Planeamiento Urbano en 1980, se buscó “limitar la expansión urbana hacia áreas donde se observaba una mayor predación del medio natural” (Medina 2018: 24), pero sucesivas ordenanzas, así como la existencia de loteos previos, impidieron en gran medida cumplir ese objetivo. Fue el mercado inmobiliario el que orientó el crecimiento urbano (ídem).

En ese contexto, desde 1989, con la sanción de la ordenanza de “Impacto Ambiental”, empezaron a proliferar sucesivas normativas que buscaron regular la expansión urbana a partir de criterios ambientales. Entre las más citadas se encuentra el “Estudio Geocientífico Aplicado al Ordenamiento Territorial de San Carlos de Bariloche”, realizado entre el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) y el Servicio Geológico Alemán, que fue anexado en el 2006 a la ordenanza de 1989, como guía de riesgos geológicos (Ordenanza n° 1640-CM-06).

En esa misma línea el Concejo Deliberante sancionó en marzo de 2010 la ordenanza n° 2020-CM-10, la cual instaba al “Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche a realizar (...) un relevamiento de los Bosques Protectores, Nativos y Permanentes del ejido municipal”. Aunque anterior a la ley de OTBN provincial 4552 (sancionada en julio de 2010), la ordenanza dejó establecido que “el resultado del relevamiento (...) deberá ser incorporado dentro del Ordenamiento Territorial que la Provincia de Río Negro debe realizar en el marco de la ley 26331”. Es por ello que en las disposiciones transitorias de la ley 4552 se le otorgaron 120 días al MSCB para que presentase su mapa de zonificación. Mientras tanto, aprobaron el OTBN provincial con el siguiente mapa (n° 5)

---

<sup>60</sup> Diferentes aspectos de esta problemática son tratados por otros investigadores. Algunos trabajos muy interesantes pueden encontrarse en la reciente compilación de Tomás Guevara titulada *Urbanización y Hábitat en Bariloche*, del año 2018.

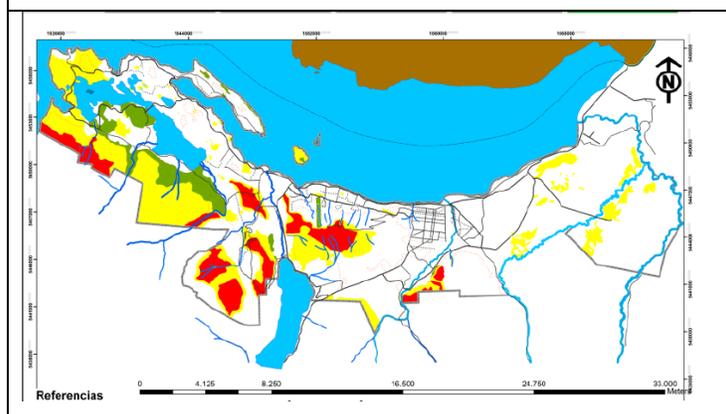
Mapa n° 5: OTBN 2010 Ley 4552 – Área correspondiente al MSCB



Fuente: Ley 4552

En diciembre de 2010 el MSCB presenta en la Sala de Prensa la actualización, incluyendo la metodología y los criterios que la municipalidad utilizó para zonificar los bosques que caerían bajo jurisdicción de la ley 4552. Una cosa llama la atención del nuevo mapa (n° 6), la incorporación de Bosques Protectores y Permanentes.

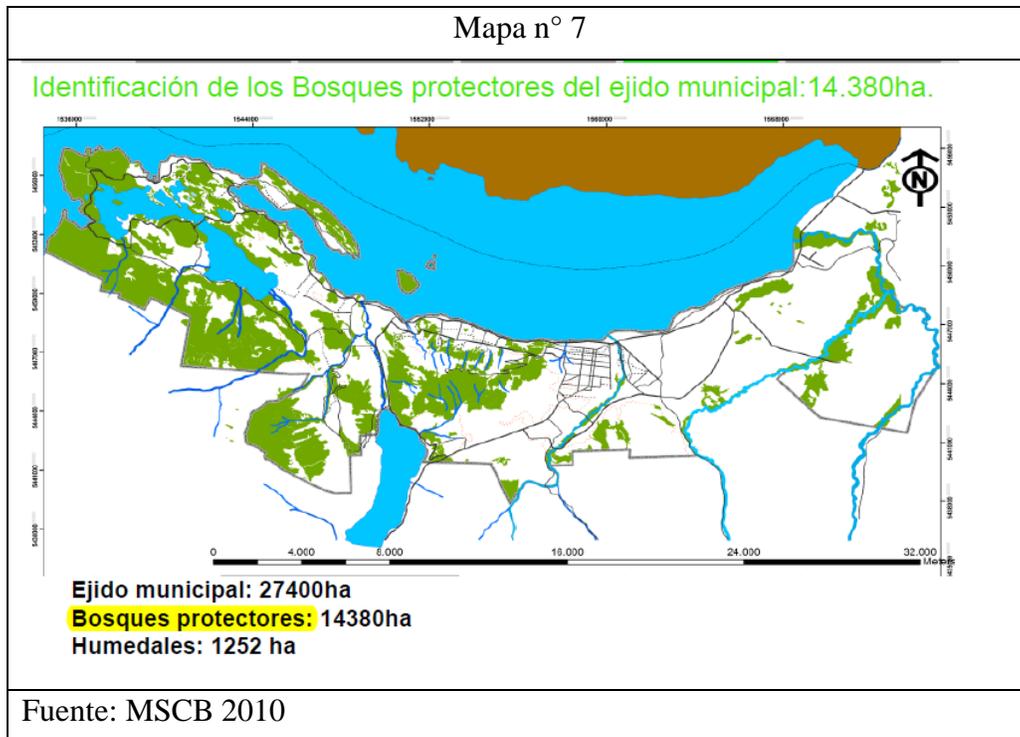
Mapa n° 6: Mapa OTBN actualizado por MSCB 2011



Fuente: MSCB 2010

En efecto, la ordenanza 2020 retoma como fundamento, además de la ley 26331, la 13273, Ley de Riqueza Forestal de 1948 que aún sigue vigente. Según el MSCB era necesario

incorporar áreas que no entraban dentro de la definición de Bosque Nativo, pero que, en opinión tanto de la Dirección de Bosques como de vecinos y organizaciones ambientalistas locales, igual necesitaban preservarse: “Masas vegetales de fisonomía boscosa, y masas vegetales que cumplen función de protección, aun sin conformar el criterio fisonómico de bosque nativo o protector” (MSCB 2010) (mapa n° 7). Nótese que también se incluyen los mallines, es decir, los humedales.

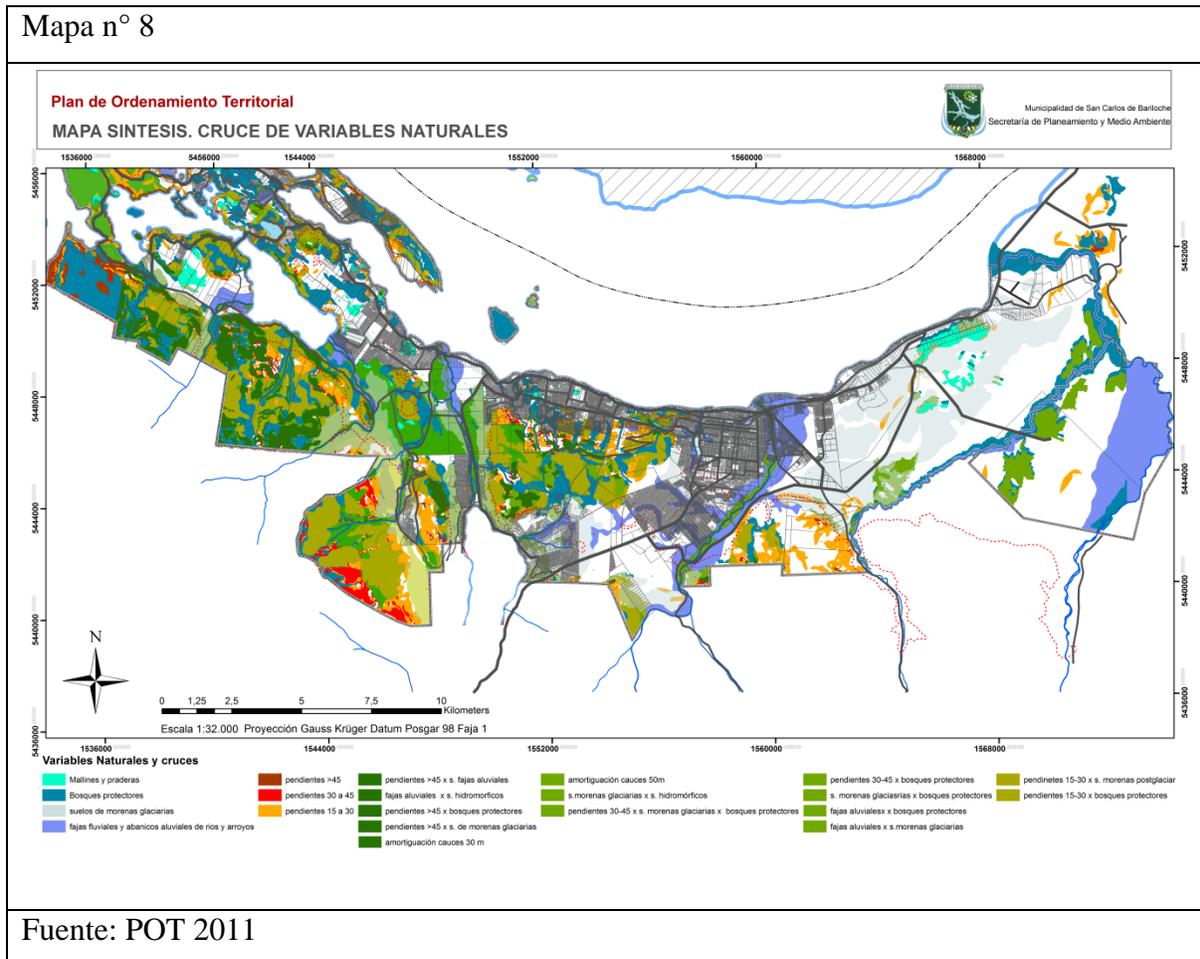


Como vemos, los bosques protectores exceden ampliamente los que fueron identificados preliminarmente por la UEP-BN en el mapa de OTBN de 2010 (Mapa n° 5). Pero si vemos el mapa de revisión que el MSCB presentó (mapa n° 6), el área alcanzada por la ley 4552 es menor a la de bosques protectores (mapa n° 7).

El criterio detrás de la diferencia entre el mapa n°6 y el n°7 reside en la capacidad urbanizable vs no urbanizable. Pero a su vez, esta capacidad fue determinada por la variable ambiental. En efecto, en el primer eje del POT, titulado “Ambiente Natural”, se afirma que este debe ser el primero porque “la base del ambiente natural es fundamental en la determinación de la aptitud para los diferentes usos del suelo y la vocación del mismo” (POT 2011: 43). El objetivo de dicho eje consistió en determinar el “grado de sensibilidad

ambiental”, definido como una “valoración para indicar el grado de vulnerabilidad del medio en relación con el uso actual o previsto para el territorio” (ibíd: 44). Se trabajó a través de un SIG, superponiendo capas correspondientes a “los diferentes componentes naturales”, incluyendo un modelo de elevación (DEM) para determinar el grado de las pendientes. Del cruce entre estas variables resultó el siguiente mapa (n° 8).

Mapa n° 8



Fuente: POT 2011

Pero si el objetivo era la delimitación de áreas con diferentes grados de sensibilidad, lo fue solo en tanto y en cuanto era información de base para planificar el crecimiento urbano, que a su vez se reconoció como inevitable. En esta línea, se propusieron políticas para tres tipos de suelo: para suelo no urbanizable, para suelo urbanizable y para suelo urbano. La pregunta que surge de todo esto es cómo a partir del cruce entre los componentes naturales (mapa n° 8) se decide finalmente qué va a quedar como zonas no urbanizables o como

zonas urbanizables. Para ello, se establecieron “Valores Naturales” según tres grados de Sensibilidad Ambiental: alta, media y baja.

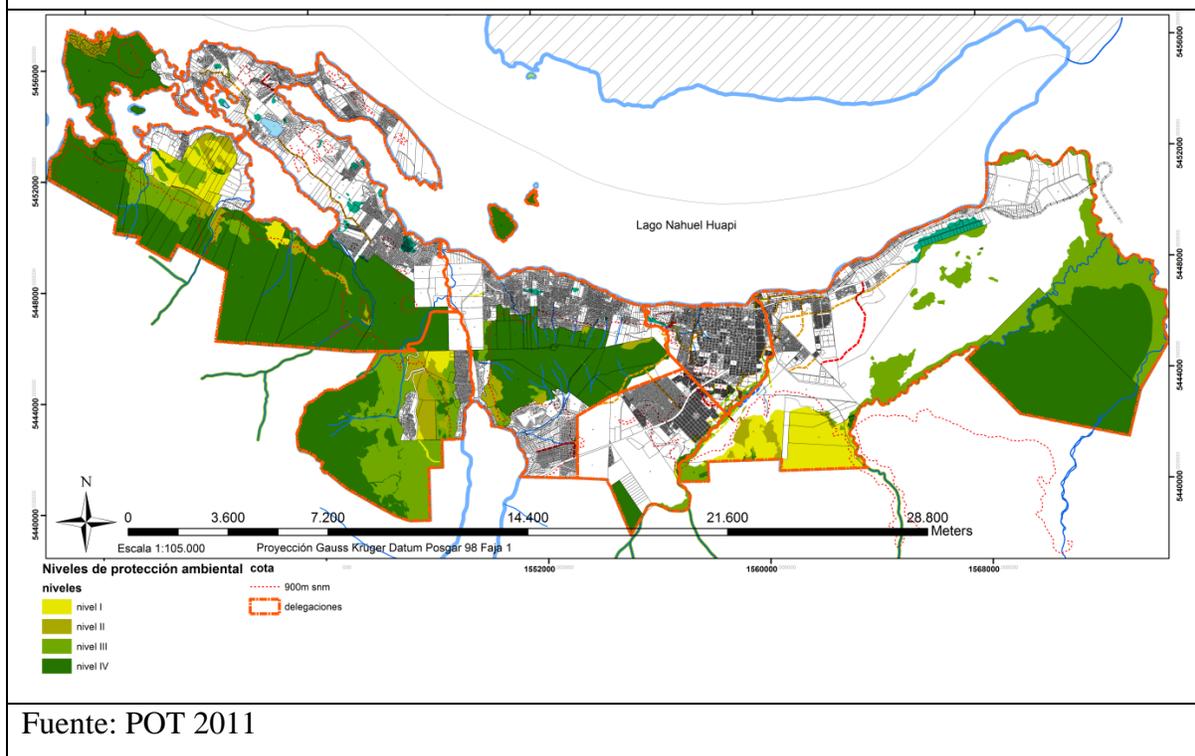
Cuadro n°4: Sensibilidad ambiental de las variables naturales			
SENSIBILIDAD AMBIENTAL	ALTA	MEDIA	BAJA
VARIABLE NATURAL	Pendientes > 45%	Pendientes 30-45%	
	Terrazas fluviales-abanicos aluviales	Suelos de morenas glaciarias	Pendientes 15-30%
	Suelos hidromórficos	Bosques protectores	

Fuente: POT 2011

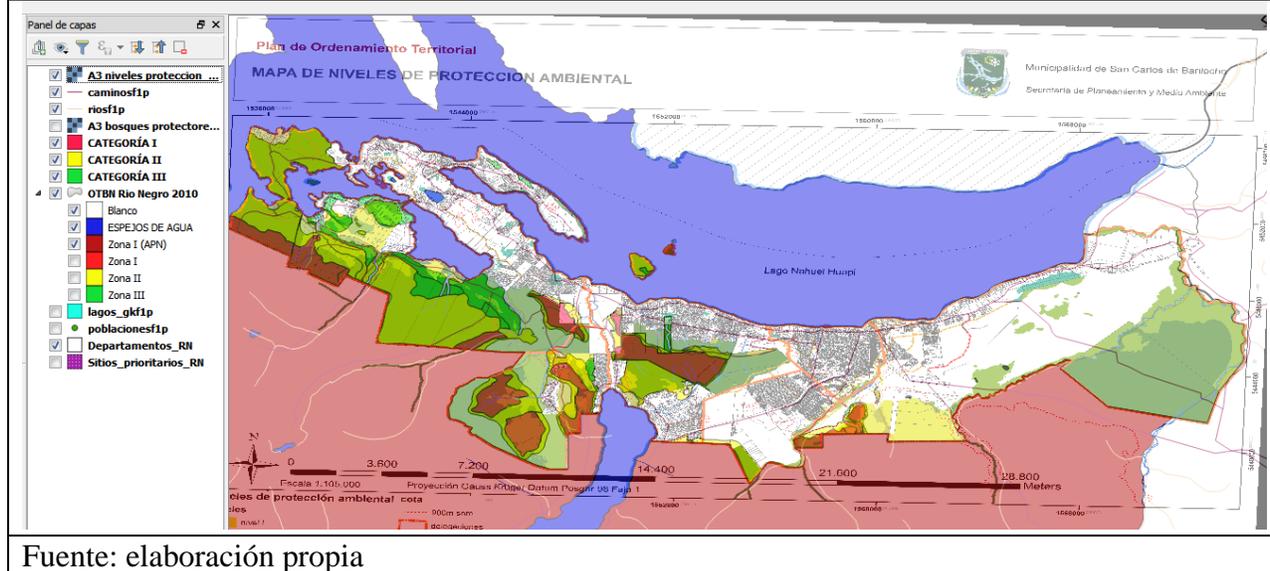
A partir del cruce entre estas variables se confeccionó un mapa de Niveles de Protección Ambiental (mapa n° 9)

Al superponer este mapa con el mapa n°6 surge que las áreas de alto, medio y bajo grado de sensibilidad ambiental no son equivalentes a la roja, amarilla y verde (mapa n° 10). Así, hay áreas de Nivel IV que quedaron bajo categoría amarilla, e incluso en algunos sectores quedaron bajo categorías verde. Por otro lado, si bien hay áreas de categoría roja que quedaron en Nivel III, la mayoría sí coincide con el nivel IV. Asimismo, hay áreas de alto nivel de protección que en el mapa n°3 quedaron bajo categoría verde, que por otra parte, bajo el criterio de 25 grados de pendiente de la ley de bosques, hubiesen quedado afectadas por alguna categoría de conservación, pues son áreas con bosque nativo y con pendientes mayores a 25° (ver mapa n° 7). Es el caso de la gran parte de la península de San Pedro, barrio suburbano de Bariloche, que, sin embargo, no es afectada por ninguno de estos mapas (ver áreas resaltadas en mapas n° 11, 12 y 13).

Mapa n° 9: Niveles de protección ambiental



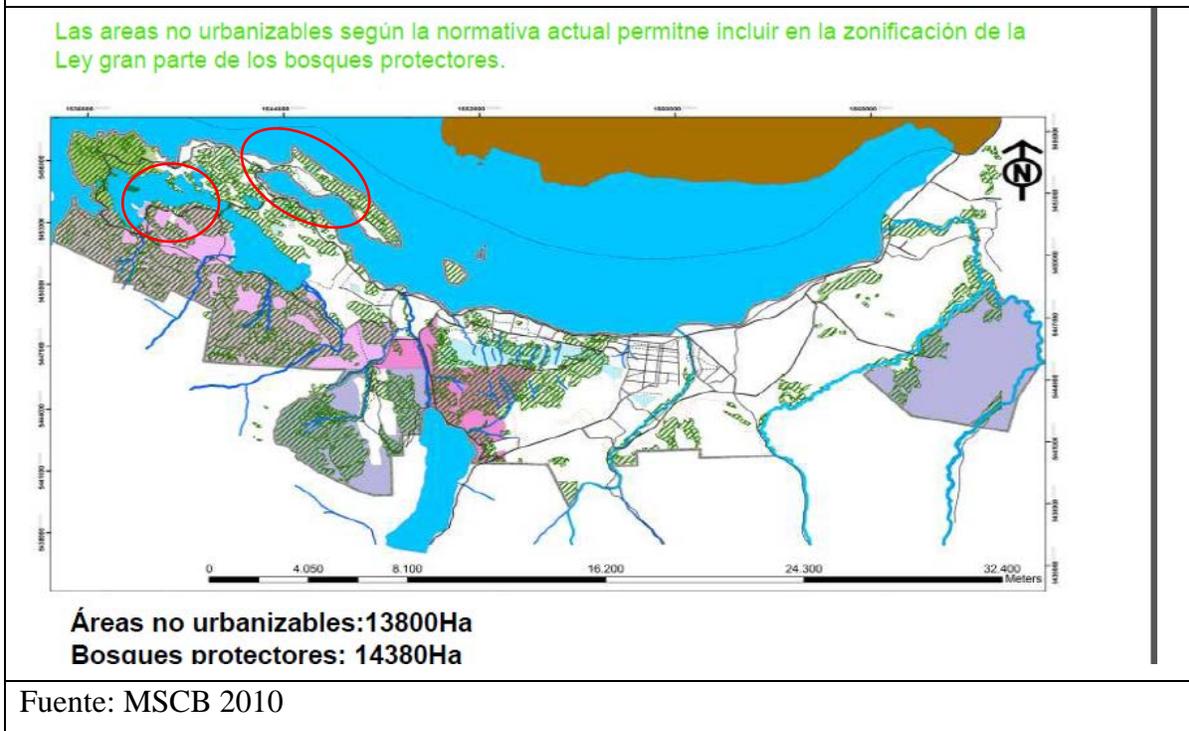
Mapa n° 10



La diferencia entre las áreas que finalmente quedan bajo políticas de conservación o protección (mapa n° 13) respecto a las que no, aun compartiendo gran parte de los mismos criterios, parece tener que ver con dos factores: el tamaño de los lotes y el hecho de que

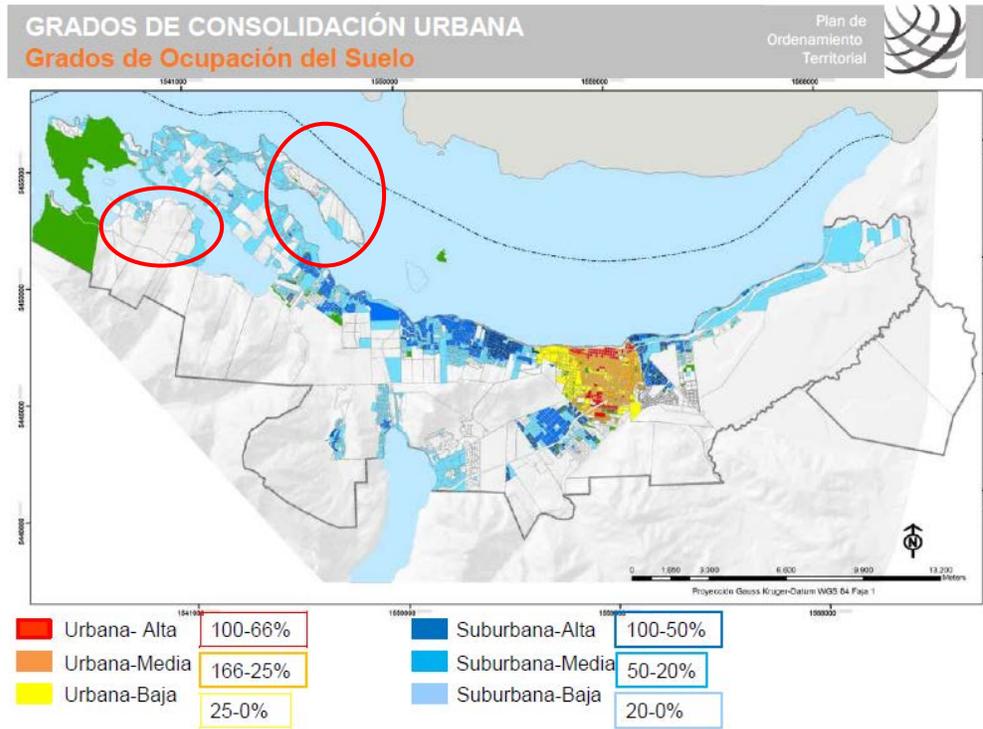
limitan con el PNNH. El catastro, entonces, parece haber tenido una importante relevancia, aunque no es considerada como una de las “variables naturales”. En efecto, durante la presentación el MSCB presentó el mapa de consolidación urbana. Las áreas con menor densidad de urbanización (mapa n° 12), que además son los lotes más grandes, son aquellos que finalmente quedaron bajo las más altas políticas de protección y conservación.

Mapa n° 11



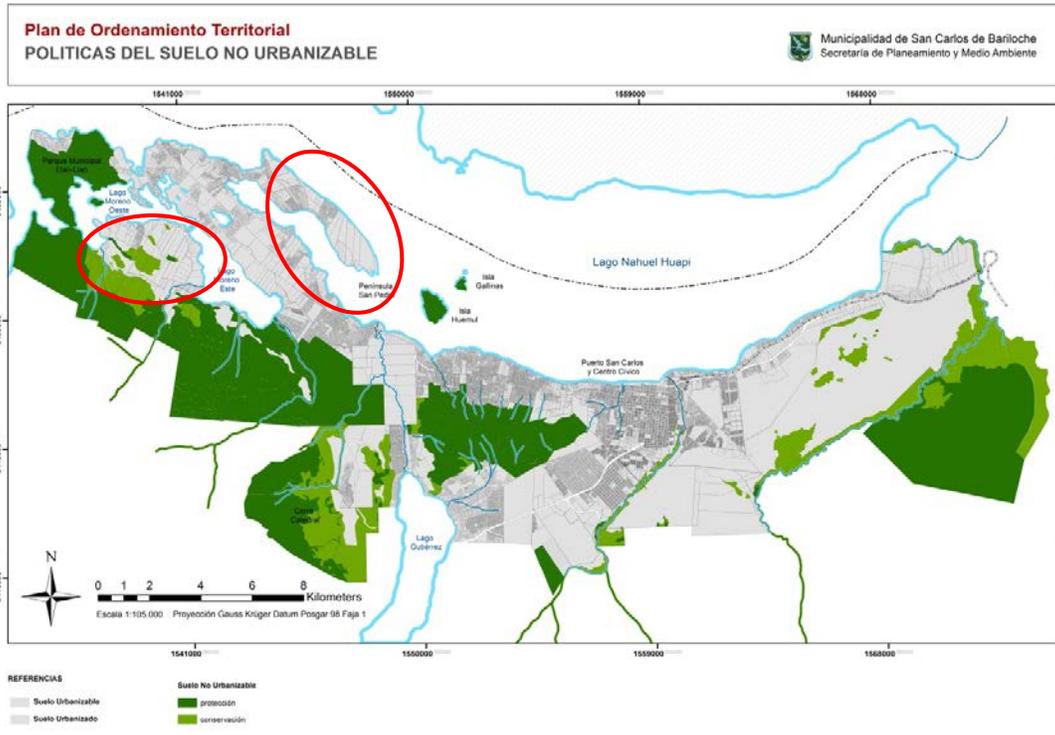
Sin embargo, si contrastamos los mapas de densidad/consolidación urbana y los mapas de políticas de protección (n° 12 y 13), veremos por lo menos dos áreas, resaltadas en rojo, que no han sido urbanizadas y que tienen bosque protector (ver mapa n° 11 y n° 8). ¿Por qué no son alcanzadas también por políticas de conservación y protección? Otro factor que suele proponerse es el grado de fragmentación del suelo, que se traduce en fragmentación del ecosistema.

Mapa n° 12



Fuente: MSCB 2010

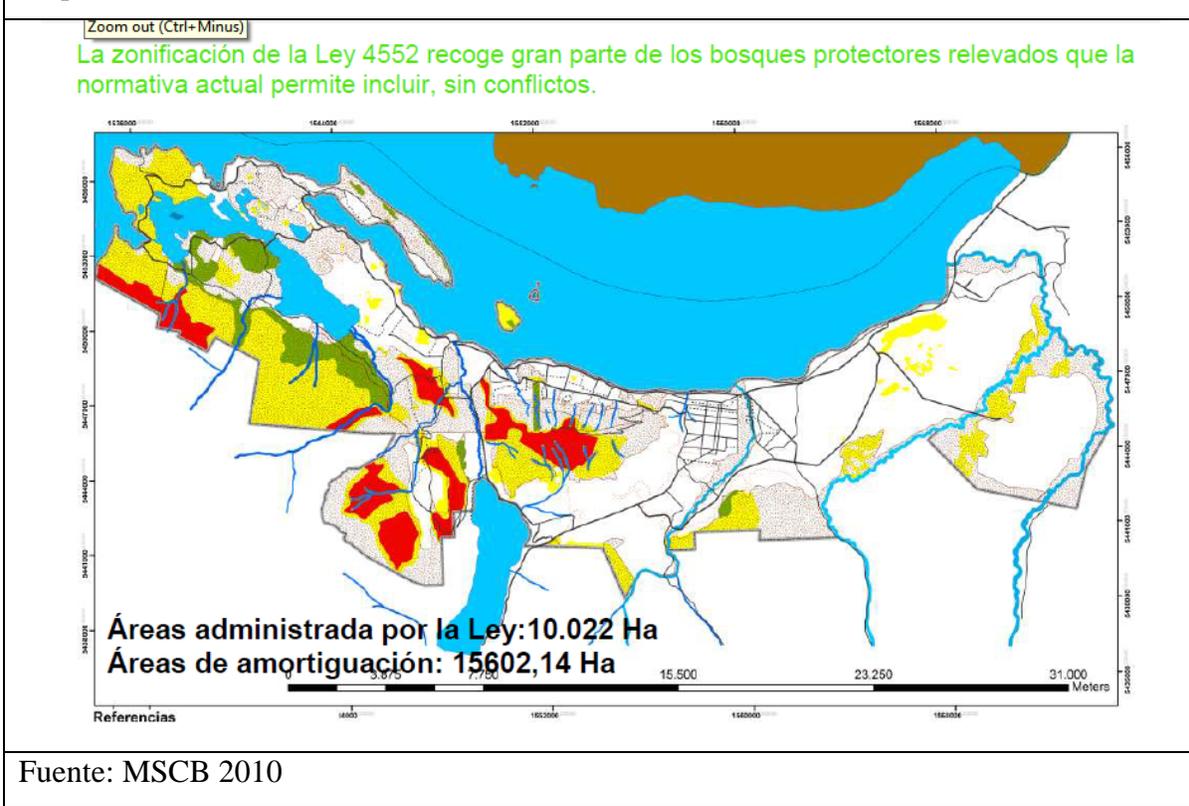
Mapa n° 13



Fuente: POT 2011

En función de todo esto, en su presentación del mapa de OTBN la MSCB muestra el siguiente mapa (n° 14), donde el área punteada representa la que finalmente quedó bajo jurisdicción municipal, es decir, bajo la órbita de las políticas del POT. Es destacable que se afirma que el OTBN no presenta conflicto para el POT, pero en efecto la pendiente para establecer áreas de alta sensibilidad ambiental es entre 30° y 45° mientras que para la ley 4552 es de 25°. Esta también puede ser una razón por la cual no se terminó incorporando zonas como la Península de San Pedro.

Mapa n° 14



A partir del trabajo de campo hemos podido verificar que el tamaño de los lotes en efecto fue un punto problemático y que si bien ha sido utilizado como criterio para dejar áreas desafectadas por el OTBN, no se ha hecho sin críticas de por medio. En opinión de funcionarios de la Dirección de Bosques, tenía que haber un tamaño de lote mínimo a partir del cual se volviera factible la regulación porque *eso que vos pintas de rojo, o del color que sea, luego hay que controlarlo. ¿Cómo vamos a controlar propiedades de una hectárea?* Según este argumento, serían demasiadas las propiedades que caerían bajo algún tipo de

categoría y no existe personal suficiente para evaluar todos los planes que se tendrían que presentar para cada una de esas propiedades. Por ello, decidieron, no sin observaciones y críticas, un mínimo de 5 has. Pero, según miembros de la Asociación Árbol de Pie<sup>61</sup>, la ordenanza 2020, es decir, la de bosques protectores de la MSCB sí toma propiedades de 1ha. Cómo veremos más adelante, este tema va a volver a tratarse en el Consejo Consultivo, durante la revisión del mapa OTBN.

En síntesis, este OTBN (mapa n° 6) presentado por la MSCB, tal y como mandó hacer la ley provincial 4552, resultó de este proceso de Plan de Ordenamiento Territorial que el municipio había iniciado allá en el 2008. ¿Fue un mapa participativo como mandaba la LB 26331? El POT tuvo instancias de consulta pública: un taller de tres días en mayo del 2009, donde se presentó el prediagnóstico que antecedió la realización de los mapas que aquí hemos reproducido. Luego, en diciembre de 2010, la presentación de la revisión del mapa OTBN a partir de la cual se dejó espacio de 12 días para recibir “propuestas fundamentadas”. Al mes siguiente el entonces Concejal de Bariloche, Alfredo Martín, lo aprobó y un mes después, en febrero, fue aprobado por la UEP-BN a través de la resolución 02/2011. En la misma, se reconoce el trabajo participativo llevado a cabo por el MSCB, pero de igual forma deja abierta las “presentaciones sustentadas, sobre modificaciones o incorporaciones de nuevas áreas al Ordenamiento Territorial de Bariloche, para ser analizadas por la Gerencia Técnica de la Unidad Ejecutora Provincial en conjunto con el Municipio y dentro del marco de un proceso participativo con la sociedad” (art 2, Res 02/2011).

Como veremos más adelante, el proceso participativo continuó de la mano del Consejo Consultivo. En las observaciones que se le hicieron al segundo mapa, presentado en 2015 y que finalmente no se elevó a la legislatura, veremos este tipo de “presentaciones sustentadas”.

### **III.2.b El caso del Cerro Perito Moreno**

Como ya adelantamos, la otra excepción en la Ley 4552 fue respecto al Cerro Perito Moreno. ¿Por qué? Como menciona el artículo 20, la misma tenía que ver con el plan de desarrollo de dicho Cerro, en el cual desde principios de la década de 1980 funciona un

---

<sup>61</sup> Árbol de Pie es una organización ambientalista de Bariloche que, entre otras cosas, participó del Consejo Consultivo.

pequeño centro de esquí que fue construido entre el Club Andino Piltriquitrón (CAP) y la Provincia, aunque será recién en el año 2000 cuando la Provincia le cederá a título gratuito las parcelas 420480 y 400460 al CAP<sup>62</sup> (ver mapa n°15). La inserción de dicho artículo en la LB provincial tuvo que ver con proyectos de desarrollo turísticos e inmobiliarios que para esa época el CAP no había hecho públicos y aún no estaban aprobados.

Para junio del 2010 tenía que estar listo el OT para poder acceder al fondo [de la LB]. Tuvimos reuniones con el CAP (...) Ya estaba el proyecto del Loteo [de Laderas], pero no lo habían hecho público. Luego nos enteramos que el municipio sabía pero no dijo nada. Un día cae el presidente del CAP diciendo ‘si ustedes mandan esto así en amarillo nosotros vamos a presentar un recurso de amparo y la ley no se va a aprobar’. De ahí decidimos entre los técnicos, incluir el art. 20 de la ley 4552... con el tiempo nos dimos cuenta que nos apuramos innecesariamente. Fue la única situación crítica que tuvimos (relato ÑE, ex funcionario SFA)

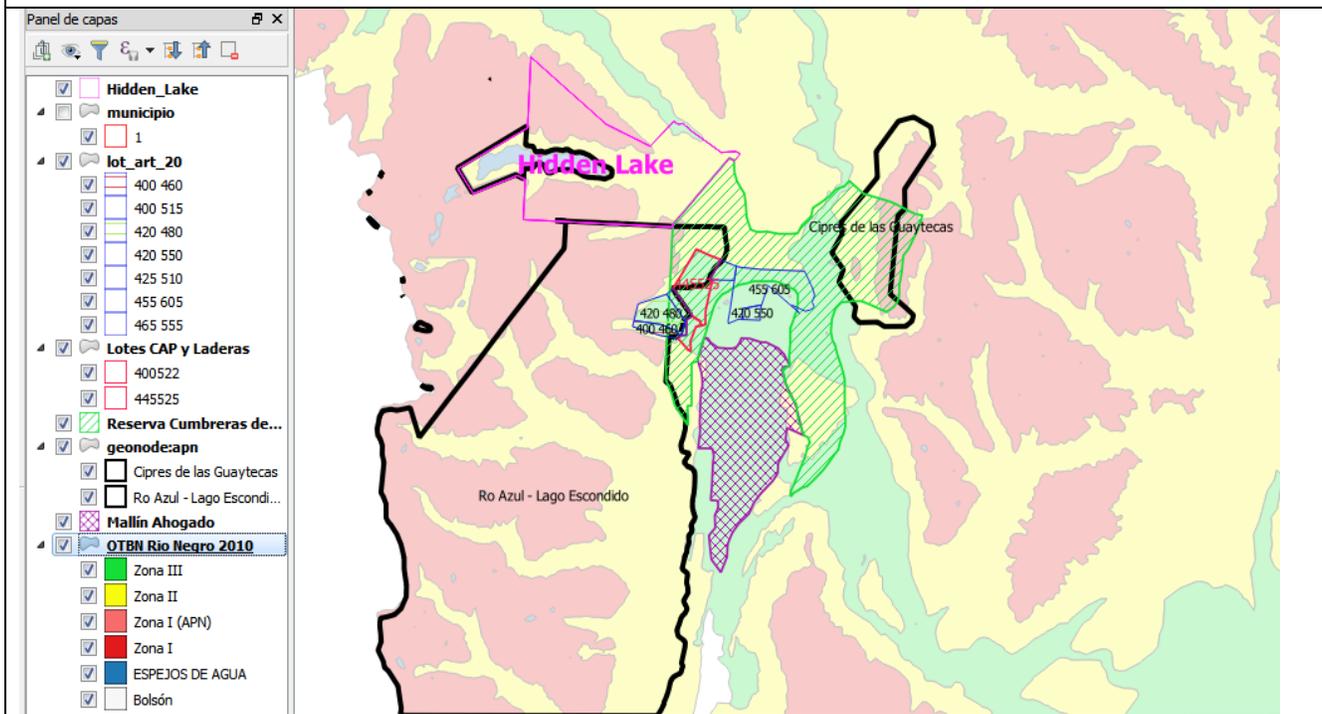
¿Por qué la amenaza? ¿Cuál era el problema con que los lotes del CAP quedasen bajo categoría amarilla? Por un lado, en el año 2008 la legislatura de Río Negro sanciona la ley 4335<sup>63</sup>, mediante la cual se crea un “Ente público de carácter mixto” (ENDIPEM) que tendrá como objetivo “la administración del Desarrollo Integral del Cerro Perito Moreno, para lo cual debe formular y elaborar la convocatoria pública para la concesión de los derechos de explotación del Cerro” (art. 5). Es decir, el CAP estaba buscando ‘vender’ la concesión que le fuera otorgada en la ley 3358 (del año 2000). Pero para el 2010, aún no había licitación alguna. Será recién en el 2011 cuando la misma se lleve a cabo. Quien la ganó fue la empresa Laderas del Paralelo 42 SA. El día 3 de mayo de ese mismo año el entonces intendente de El Bolsón, por medio de la resolución N° 86 aprueba otro emprendimiento, en este caso privado, con la empresa Laderas del Perito Moreno SA a desarrollarse en las parcelas 20-1-455525 y 20-1-400522. Dicho emprendimiento consistía en la urbanización de ese sector a los fines de crear una “villa de montaña”. Como se observa en el mapa n°15 las parcelas afectadas son colindantes con las parcelas que el CAP concesionó a la otra Laderas SA.

---

<sup>62</sup> Ley Provincial 3358

<sup>63</sup> Ley provincial de “desarrollo integral del Cerro Perito Moreno”

Mapa n° 15: Superposición territorial en Mallín Ahogado y alrededores



Elaboración propia en base a Casalderrey Zapata y Michel (2018)

Pero otro dato que a esta altura vale la pena destacar es que los lotes de Laderas del Perito Moreno SA (en rojo en el mapa n°15) no fueron incluidos en el art° 20, pues no corresponden al CAP ni están bajo regulación del ENDIPEM. Sin embargo, el límite de la zona categorizada como verde en el OTBN coincide exactamente con el límite de dichos lotes. Asimismo, ya existían sobre el área zonificaciones previas, tanto de la Provincia, con ANPRALE, como del municipio, con la Reserva Natural “Cumbres de Mallín Ahogado” (Ordenanza 261/03). Esta última tiene como objetivos “proteger los valores naturales presentes en la misma, asegurar y conservar la provisión de agua a Mallín Ahogado y facilitar la realización de actividades productivas, recreativas y educativas controladas” (art.96). Cabe mencionar que entre los criterios establecidos para cada categoría en la ley 4552, se toma la preexistencia de áreas protegidas como criterio para categorizar en rojo:

- c) Áreas Naturales Protegidas de categoría II o equivalente, según la clasificación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-.
- d) Áreas de alto valor de conservación dentro de Áreas Naturales Protegidas de otras categorías.

ANPRALE no posee aún plan de manejo. Al momento de escribir esta tesis lo están terminando de definir, con lo cual es difícil saber qué tipo de categoría de conservación de la IUCN tiene, pero más allá de ello, no deja de llamar la atención que se categoricen en verde áreas de reservas naturales, pues ello permitiría cambios en el uso del suelo de magnitud lo suficientemente significativa como para que no entre bajo la categoría amarilla. La forma en la que están redactados los artículos de la ley se presta a cierta confusión. Cabría preguntarse, por ejemplo, qué pasa si, como es el caso de ANPRALE, no se ha hecho un tipo de zonificación lo suficientemente detallado como para identificar las áreas de ‘alto nivel de conservación’. Y las que no son de alto nivel de conservación, ¿pueden acaso pintarse de verde o deben quedar bajo amarillo?

Más allá de ello, esta situación de los lotes de ambas Laderas está dando cuenta que si bien el OTBN fue realizado por el cuerpo técnico del SFA, con alguna participación de técnicos forestales de otros organismos estatales (INTA, Universidades, CONICET), ciertos sectores de la sociedad civil no técnica sí lograron incidir en el resultado final (CAP y Laderas SA), mientras que otros (como productores, vecinos, comunidades indígenas, movimientos sociales) no lo hicieron en la misma medida. Esto manifiesta una desigualdad en el acceso a la participación en el diseño de las políticas públicas. ¿Por qué el CAP y Laderas tuvieron esta incidencia en el primer OTBN? En parte el objetivo de esta tesis busca responder, o por lo menos brindar pistas sobre por dónde pasa la respuesta a este interrogante. Al igual que con la revisión del OTBN del MSCB, parece que aquí también se impuso un criterio catastral, antes que ambiental.

## **Capítulo IV ¿Un mapa participativo? La actualización del OTBN**

La ley 4552 estableció que la UEP-BN tenía que conformar un Consejo Consultivo y le otorgaba un plazo de dos años para presentar un nuevo mapa. Este plazo se convino, según nos relataron varios técnicos que fueron llamados a participar en el primer mapa, como condición para que aprobaran el mismo. Entre el 2011 y el 2014 funcionó el CC y para febrero de 2015 se presentó un nuevo mapa, que finalmente nunca se aprobó. El objetivo de este capítulo es describir el proceso participativo para la actualización del OTBN, proceso que a su vez estuvo condicionado por el contexto político, económico y cultural en que se inscribió. Para ello, recurriremos a una serie de documentos, algunos de carácter público, como leyes, resoluciones y notas periodísticas, otros que fueron conseguidos a través de nuestros interlocutores: actas del CC, informes y notas presentados en el CC, el Expediente “Revisión Ordenamiento Territorial Bosques Nativos Ley Q N°4552”. Asimismo, entrevistas y observaciones que pudimos realizar entre 2015 y 2019, en diversas instancias, desde talleres específicos sobre temas que atañen a bosques nativos, hasta reuniones técnicas, reuniones de vecinos, asambleas, charlas informales con personas que participaron del CC o de los talleres participativos.

### **IV.1 Algo de contexto: la propiedad de la tierra en la cordillera rionegrina**

Antes de avanzar con la descripción del proceso de revisión del mapa de OTBN, se torna necesario retomar la pregunta con la que terminamos el capítulo anterior ¿Por qué el CAP y Laderas tuvieron esta incidencia en el primer OTBN? ¿Por qué el catastro tuvo una influencia tan determinante sobre el OTBN que presentó el MSCB?

Primero hay cuestiones coyunturales que hay que tener en cuenta. Con la consolidación del modelo neoliberal desde principios de la década de 1990, la Argentina, y especialmente la región patagónica, viene atravesando un renovado proceso de concentración de la propiedad de la tierra (Sili y Li 2012, Vázquez y Sili 2017). En efecto, esto forma parte de una tendencia mundial que se ha denominado *Land Grabbing* (Borras et al 2014, Murmis y Murmis 2012), asociado a lo que el geógrafo David Harvey identificó como procesos de acumulación por desposesión, siendo la apropiación de tierras una de sus variantes (2007), o a lo que Milton Santos se refirió como internacionalización de los territorios (Santos en

Arroyo 2010). Lo que resulta particularmente interesante de este proceso de acaparamiento de tierras es que este “es básicamente un “acaparamiento de control”, es decir, el poder para controlar un factor productivo clave como es la tierra y otros recursos asociados a ella, como el agua y el ecosistema ambiental” (Gorenstein y Ortiz 2016: 6). Es en este marco que las políticas de OT que mencionamos en el capítulo II han adquirido renovada importancia, y han sido recomendadas como formas para

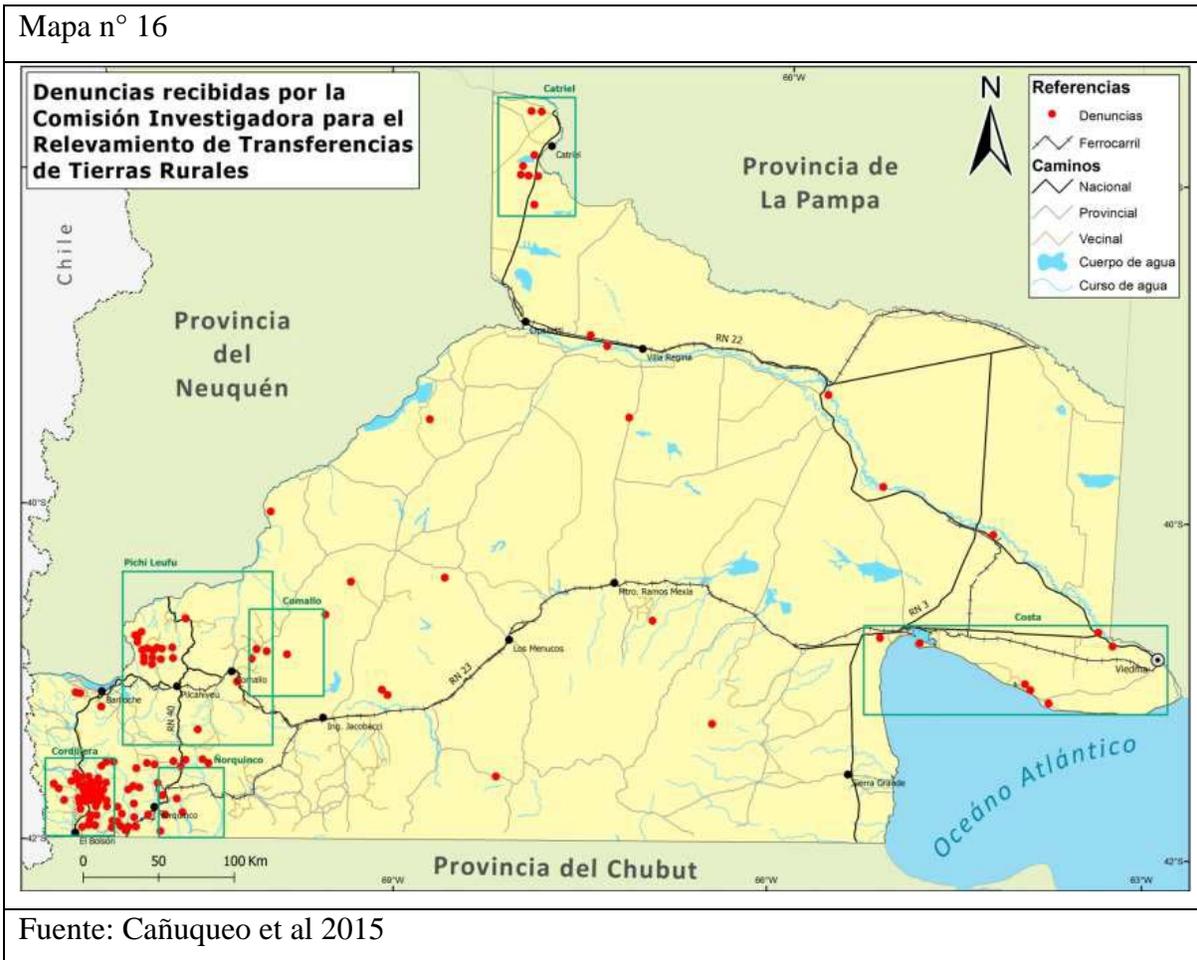
“regular el uso de la tierra (...) qué sí y qué no se puede realizar en cada porción del territorio y bajo qué condiciones, en función de las condiciones ambientales, del perfil productivo de la zona y de las condiciones sociales, promoviendo de esta manera un uso diversificado, sostenible y equilibrado de las tierras y, por extensión, del territorio” (Sili y Soumoulou 2011).

En esta línea en el 2015 se produjo un informe, en el marco de la “Comisión investigadora para el relevamiento de transferencias de tierras rurales en el ámbito de la provincia de Río Negro”, aprobada por ley provincial 4744 (Cañuqueo et al 2015). Dicho Informe plantea la necesidad de llevar a cabo un ordenamiento integral del territorio a partir del cual reglamentar las transferencias, nuevos usos del suelo, etc. El mismo relevó que aproximadamente el 50% de las denuncias presentadas ante la comisión corresponden a los departamentos de Bariloche, Ñorquinco y Pilcaniyeu (mapa n° 16), lo que es indicativo de la presión sobre la tierra en la región andino-patagónica, que, según señala el informe, más que deberse a un auge en la producción de bienes y servicios, tiene que ver con acaparamiento de “recursos naturales estratégicos” (Cañuqueo et al 2015). Proceso que, en línea con el *Land grabbing*, se ha dado en llamar *Green Grabbing* (Fairhead et al 2012), acaparamiento de tierras vía conservación y/o mercantilización de ‘servicios ecosistémicos’<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Según la FAO (2014) en Chile y Argentina la conservación de ecosistemas se ha convertido en una vía de concentración de la Tierra.

Mapa n° 16



Fuente: Cañuqueo et al 2015

Este acaparamiento de tierras está fuertemente asociado, en toda la ecorregión de bosque andino patagónico, a políticas de conservación de la naturaleza que han aportado a la creciente *mercantilización del paisaje*. Es decir, en una valoración de la tierra no por lo que esta pueda producir, sino por sus atractivos escénicos, deportivos, estéticos y que puede entrar en tensión con otras formas de valoración de la tierra, otras formas de habitar el espacio, de territorialidades que no conciben a la producción y la conservación como actividades antagónicas. Al respecto, resultan reveladores los siguientes comentarios de funcionarios técnicos de la Dirección de Bosques:

el proceso de OTBN tiene un fuerte énfasis en la conservación (...) estamos construyendo una cordillera de interfase. Estamos perdiendo lo productivo (...) Por un lado la tierra está cada vez más en menos manos que tal vez sea bueno para lo

ambiental. Yo me pregunto ¿de qué va a vivir la Cordillera? (NO, técnico Dirección de Bosques, Taller Ley de Bosques y Ciencias Sociales, IIDYPCA 4 y 5 de febrero 2019)

Fuera de las áreas de ANPRALE, Las Guaytecas y Loma del Medio existen aproximadamente 897 predios. El 83% de los mismos tienen menos de 100 has y corresponden al 16% de la superficie [esto quiere decir] que las implicancias de otorgar los proyectos a más gente no necesariamente está ligado a la llegada de estos a más superficie de bosque (GT Acta SE abr 2011)

Estos fragmentos están dando cuenta de un proceso que tiene dos caras. Por un lado, concentración de tierras, que sería favorable desde cierto tipo de conservacionismo, por el otro, despoblamiento del campo hacia las ciudades. En este sentido no es un dato menor que “en Río Negro la población rural dispersa disminuyó el 24% entre 1991 y 2001 y el número de explotaciones agropecuarias cayó el 19% entre 1988 y 2001” (Sili y Li 2012: 60). La otra cara del proceso ha sido la llegada e instalación de nuevos migrantes provenientes de las grandes ciudades (como Buenos Aires) a partir de la década del 70. Estos “migrantes de amenidad” (Diez y Domínguez de Nakayama 2012 en Llosa 2016) fueron básicamente de dos tipos: aquellos que si bien buscaban alejarse de las ciudades, exigían las mismas comodidades y servicios que esta les proveía, y aquellos, entre quienes podríamos ubicar a los neorurales, que en cambio sí buscaban un cambio de vida más radical, adaptarse al ambiente y no al revés (Llosa 2016). Son estos migrantes los que trajeron consigo una nueva valorización del bosque y el ambiente en general, ya no como proveedor de recursos (fuese madera o tierra para producir), sino una valorización del paisaje en sí mismo, principalmente a través de la promoción de la actividad turística. Como señala José María Mendes (2010) este creciente interés de los nuevos pobladores en la conservación del hábitat natural, sumado a la crisis de la industria forestal local que no pudo competir con los productos madereros provenientes de otras regiones forestales del país (mismo destino que sufrió la producción harinera previamente), fueron configurando las condiciones de posibilidad para el avance de la actividad turística, asociada a la conservación y la mercantilización del paisaje.

En efecto, además de la migración interna, la región ha sido objeto de un renovado proceso de concentración de la tierra en manos de grandes empresas internacionales, siendo el caso de Benetton y de Lewis los más renombrados. En el primer caso se trata de una familia (que

actualmente controla el conglomerado Edizione Holding) que aterrizó en Argentina en 1991, comprando la *Southern Land Comapny*<sup>65</sup>. El segundo caso, y el que aquí más nos interesa, trata del empresario Joseph Lewis, principal accionista y presidente del holding Tavistok, que es aún más grande que Edizione Holding. Lewis aterriza en 1996, comprando lo que ahora se conoce como Hidden Lake SA (mapa n° 15). Cabe mencionarse que la ruta que conecta Bariloche (el aeropuerto) con el Bolsón se terminó de asfaltar en 1995 y que ANPRALE, con la cual colinda, se crea en 1994. Esto es un dato importante, porque es un indicador más de cómo la especulación inmobiliaria, es decir, la creación de mercados de tierras, sean esto más urbanos o rurales, no se hacen a pesar de las políticas proteccionistas, sino que estas, al contrario, los impulsan. Este mecanismo puede retrotraerse al Parque Nacional Nahuel Huapi, institución que, como han señalado varios autores, fue impulsora del negocio inmobiliario en la ciudad de Bariloche, no sólo a través de la concesión de loteos, sino a través de obras de infraestructura que volvieron atractiva la ciudad para el turismo e inversiones inmobiliarias asociadas a dicha actividad (Lolich 2007, Matossian 2014). En ese sentido, la construcción del Hotel Llao Llao y el desarrollo del centro de esquí en el Cerro Catedral (hoy en manos privadas) siguen siendo ejemplos paradigmáticos. Como destaca Adrián Monteleone para Lago Puelo (2018) este mecanismo sigue funcionando, constituyendo una forma de mercantilización del paisaje (foto n°1). La culminación de la ruta que facilita el acceso al lugar también estaría funcionando como condición de posibilidad de dicha mercantilización.

En este contexto de pleno auge neoliberal, aterrizaron los mencionados magnates a la Patagonia. Existen muchos otros, pero estos son los más representativos. La relevancia que ha tenido y sigue teniendo Joseph Lewis es tan importante en la zona que le ha valido el título de “Tío Joe”<sup>66</sup>. Ha creado puestos de trabajo, organiza fiestas para sus empleados y sus familias, invita a huérfanos de la zona, organiza torneos de futbol. Construyó una central hidroeléctrica para abastecerse de energía, logrando vender el sobrante al Sistema

---

<sup>65</sup> La Southern Land Company es en sí misma un ejemplo perfecto de la larga tradición de internacionalización de propiedad de la Tierra en la Patagonia. Por eso hablamos de una renovada internacionalización.

<sup>66</sup> El Hombre del Lago, Revista Anfibia. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/cronica/hombre-del-lago/> (Consultado última vez 2-10-2019)

Interconectado Nacional, bajo el programa RenovAr<sup>67</sup>. La otra cara de esto, es el haberse apropiado de un lago, al cual impide el acceso de todo aquel que no sea invitado<sup>68</sup>.

Foto n° 1: Loteo en la entrada del Parque Nacional Lago Puelo



Fuente: propia

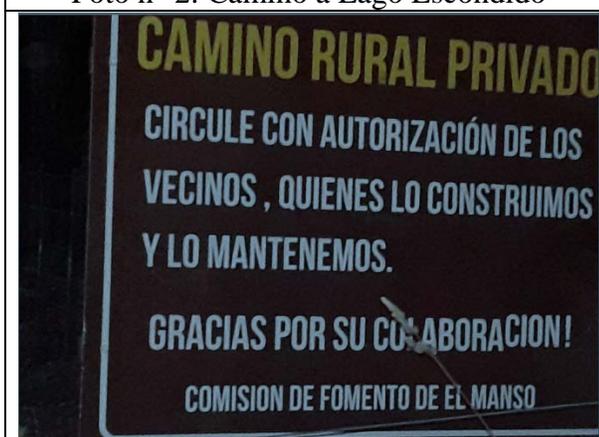
Se trata de una persona que vive un poco en todos lados, que experimenta la multiterritorialidad de la que habla Haesbaert. Es inglés de nacimiento, su empresa está radicada en paraísos fiscales, es un gran propietario en Australia (siempre a través del Tavistock Group) y vive parte del año en Orlando, EEUU. Lo interesante es cómo ha logrado territorializarse en cada uno de estos lugares, creando alianzas con agentes locales en todos los estratos socio-económicos. Así, por ejemplo, es socio de Marcelo Mindlin<sup>69</sup>, empleador de Nicolás Van Ditmar a nivel regional, quien es además un agente inmobiliario en la región. Se ha reunido con gobernadores de la provincia de Río Negro e incluso el actual Presidente de la Nación lo visitó a su estancia en Lago Escondido. Pero por otro lado, ha logrado el apoyo de muchos pobladores rurales, tanto del Manso como del Foyel (foto n° 2), así como también habitantes urbanos de la Comarca.

<sup>67</sup> Este programa busca incentivar la generación de energía de fuentes renovables (no fósiles).

<sup>68</sup> Vale aclarar que para la ley argentina los cursos de agua y lagos son propiedad inalienable del Estado.

<sup>69</sup> Tavistock Group, cuyo mayor accionista es Joseph Lewis, es propietaria junto a Marcelo Mindlin de Pampa Energía y EDENOR.

Foto n° 2: Camino a Lago Escondido



Fuente: El Cohete a la Luna 17-02-2019

Este tipo de operatoria es consistente con algunas de las características distintivas que Borrás et al (2014) identifican en el acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe:

- i) la importancia de las tierras privadas objeto de transacción; ii) el papel fundamental que desempeñan las élites nacionales como inversionistas principales; iii) la importancia de las empresas (trans) latinoamericanas (ETL) intrarregionales y de las empresas transnacionales (TNC) convencionales (ibíd: 16).

Tanto Lago Escondido como ambas “Laderas”<sup>70</sup>, solo por la extensión territorial que poseen, son grandes propietarios de bosque nativo, lo que los vuelve importantes actores a la hora de negociar los usos de los mismos, objetivo que es en definitiva lo que propone la LB. Lo mismo vale para el municipio de Bariloche, donde el grupo Trappa, concesionario del Cerro Catedral, y el Arelauquen Golf y Country Club SA controlan importantes sectores de la ciudad. Sin embargo, dado la relevancia que adquirió el conflicto en torno al desarrollo del Loteo de Laderas en el proceso de actualización del mapa, vale detenerse un poco más en él.

Como señalan Carina Llosa y Diego Aguiar (2016) estos actores, Lewis y Laderas, no son importantes sólo por la influencia que pueden ejercer directamente sobre los cuadros técnicos y/o políticos, sino por las relaciones sociales que han generado, las alianzas que se han tejido tanto en su contra como a su favor. Si bien se trata de actores diferentes (Lewis

---

<sup>70</sup> Laderas del Paralelo 42 SA y Laderas del Perito Moreno SA (ver capítulo anterior)

no parece tener involucramiento directo en los proyectos de Laderas), muchos habitantes de la zona rastrean el inicio del conflicto por el Perito Moreno al año 2004, cuando el empresario británico intentó emplazar un aeropuerto privado en tierras adyacentes a la del centro de esquí. En ese momento hubo un fuerte rechazo de la población hacia ese proyecto, entre otras cosas porque dicha área, denominada pampa de Ludden, era y sigue siendo considerada como una naciente de cursos de agua de vital importancia para Mallín Ahogado y para toda la cuenca del río Azul. Este episodio es recordado por vecinos de Mallín y de toda la Comarca como el inicio de la lucha “en defensa del agua y la tierra”, que dio lugar a la conformación de la Asamblea homónima (ADAYT).

El resurgimiento del conflicto y reactivación de la ADAYT se dio cuando se hizo pública la intención del CAP de trabar un contrato de licitación con la empresa Laderas del Paralelo 42 para desarrollar el centro de esquí. Ello ocurrió, como ya mencioné, en el 2011. El día tres de mayo de ese mismo año el entonces intendente de El Bolsón, por medio de la resolución N° 86 aprueba otro emprendimiento, en este caso privado, con la empresa Laderas del Perito Moreno SA a desarrollarse en las parcelas 20-1-455525 y 20-1-400522. Dicho emprendimiento consistía en la urbanización de ese sector a los fines de crear una “villa de montaña”. Como se observa en el mapa n°15 las parcelas afectadas son colindantes con las parcelas que el CAP concesionó a la otra Laderas SA.

A partir de estos hechos, estalla un conflicto que continúa hasta el día de hoy (Foto n°3). El mismo es sumamente complejo, no solo por la cantidad de causas que efectivamente tramitan en diferentes fueros judiciales, muchas de las cuales aún no tienen resolución definitiva, sino por la diversidad de actores e intereses involucrados. En el intento de sintetizar estos últimos, seguimos a Llosa y Aguiar (2016) planteando que se trata, en líneas generales, de dos posturas. Aquellos a favor del emprendimiento, esgrimiendo que el mismo implica una gran oportunidad de desarrollo para El Bolsón, pues aumentarían los puestos de trabajo, la actividad turística durante el invierno, etc. Esta postura es apoyada por las empresas Laderas, una parte del sector comercial y de empresas de construcción, así como la gestión municipal de Oscar Romera (2007-2011), la actual (2015 a la fecha) y la gestión del gobierno provincial del 2007 a la fecha. Por otro lado, en contra del proyecto encontramos grupos de vecinos, pequeños comerciantes, artesanos y productores con un

fuerte protagonismo de la Asamblea en Defensa del Agua y la Tierra y que contaron con el apoyo de la gestión municipal del intendente Ricardo García (2011-2015). El protagonismo de esta asamblea surge de su perfil rural o a lo sumo neorural<sup>71</sup>. Según plantean desde esta asamblea, el emprendimiento de Laderas atenta contra su forma de vida, contra lo que han llegado a denominar su “derecho a la ruralidad”<sup>72</sup>. Otro argumento esgrimido por otros sectores de esta oposición al proyecto tiene que ver con cuestiones económicas, pues creen que el tipo de proyecto que impulsa Laderas no tendría mucho impacto en la economía de la Comarca, pues ven a la empresa como una gran concentradora en la oferta de servicios al turista contra la que ningún pequeño o mediano prestador podría competir. Algo parecido a lo que sucede con el Cerro Catedral en Bariloche, donde la Villa Catedral se ha transformado en un enclave monopolizado por pocas empresas, muchas de ellas asociadas a la empresa Catedral Alta Patagonia (la empresa de la familia Trappa que tiene la concesión del centro de esquí, que desde el 2010 pertenece al municipio.)<sup>73</sup>.

Dicho esto, entre los argumentos esgrimidos por quienes se han opuesto a estos proyectos, los de carácter ambiental tienen un lugar preponderante, aunque también se han valido de cuestiones procesuales como la irregularidad en la privatización de las tierras sobre las cuales se llevarían a cabo dichos proyectos. En este sentido, en octubre del 2011 se presentó una denuncia penal ante el Juzgado N°2 por las irregularidades en la forma en que se adquirieron las tierras para el proyecto urbanístico (Llosa y Aguiar 2016). Dichos lotes, que hasta el 2009 eran fiscales, fueron cedidos ese año a Mirta Soria, vendiéndoselos al año siguiente a Maximiliano Mazza, quien es uno de los dueños de Laderas (GAJAT 2016)<sup>74</sup>. Este caso no es excepcional, si no que más bien constituye la regla en la Patagonia de las últimas décadas donde, producto de la aparición de nuevos actores con usos no

---

<sup>71</sup> Por neorural hacemos referencia, siguiendo a Llosa (2016), a aquellos sujetos que no obtienen sus ingresos principales de la actividad agropecuaria, pero que sí tienen chacras para el autoconsumo y un pequeño excedente que comercializan en la Comarca.

<sup>72</sup> Esta idea fue planteada por el representante de la ADAyT durante el Coloquio IIDyPCa 2017. Mesa Redonda: “Experiencia de grupos sociales en lucha por la ampliación de derechos”, con participación de integrantes de la Asamblea en Defensa del Agua y la Tierra, Colectivo Al Margen, FM Radio comunitaria Barrio Virgen Misionera, Unión de trabajadores por la Tierra y Marcha de mujeres originarias, 16 de noviembre de 2017, CCT Patagonia Norte, Bariloche

<sup>73</sup> En el año 2018 estalló un conflicto en la ciudad de Bariloche en torno a la renovación del contrato de concesión del Cerro Catedral, pero no lo retomo en esta investigación, pues surgió después de finalizado el procesos de actualización del mapa de OTBN.

<sup>74</sup> Hasta donde hemos podido averiguar, dicha denuncia culminó en el sobreseimiento de todos los imputados. Es decir, no hubo condena por considerarse que no hubo delito: <https://www.rionegro.com.ar/region/otro-juicio-sin-condena-por-la-venta-de-tierras-KB3146792>

tradicionales (no calificados como rurales por la Ley de Tierras vigente), se promueven este tipo de procesos (Sili y Li 2012).

Foto n° 3: Ingreso al circuito de Mallín Ahogado



Fuente: propia

Entre 2011 y 2015, años en los que funcionó el CC, el conflicto quedó en gran medida restringido a los fueros judiciales debido a la oposición del intendente García (2011-2015) al proyecto de Laderas. Con el retorno a la jefatura de la intendencia de simpatizantes del proyecto, se reactivó, llegando a tomar dimensiones de alcance nacional. El relato de cómo ha continuado el mismo escapa a los efectos de este trabajo, por nuestro recorte temporal. Vale decir que al momento de escribir esta tesis, aún continúa en fueros judiciales. Más allá de la oposición por parte del intendente García, el conflicto permaneció en latencia y atravesó el proceso de actualización del OTBN que se estaba llevando a cabo en el CC.

## IV.2 Conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo:

Como ya mencioné, la ley 4552 estableció que la UEP-BN tenía que conformar un Consejo Consultivo y le otorgaba un plazo de dos años para presentar un nuevo mapa. En esa sintonía, el 22 de febrero de 2011 la UEP-BN invita a personas de diferentes ámbitos con el fin de conformar el mismo.

Desde esa primera reunión constitutiva hasta su reglamentación, en marzo de 2012, transcurrió un año, que coincidió en el 2011 con la emergencia del conflicto Laderas. En efecto, entre agosto de 2011 y febrero de 2012 no hubo reuniones del CC (tabla n°2). El 25 de septiembre de 2011 se llevaron a cabo las elecciones provinciales, en las cuales por primera vez desde el retorno a la democracia el peronismo logró ganar (la última vez había sido con Franco en 1973) de la mano del Frente para la Victoria, logrando además mayoría absoluta en la legislatura. Como suele suceder cuando hay cambios de gobierno, más aún cuando son de diferente color partidario, en los meses que antecedieron la asunción del nuevo gobierno y los meses inmediatamente posteriores, se dieron varias reestructuraciones. Esto probablemente influyó en la paralización del CC. A esos tiempos, que de por sí suelen ser largos, se le sumó la repentina muerte del recién electo Gobernador, asesinado el primero de enero del 2012, tan solo veinte días después de haber asumido.

La UEP-BN se vio afectada por dichos cambios de estructura. Se nombró un nuevo Subsecretario de Recursos Forestales y se trasladó la Dirección de Bosques, que depende de aquel, de Viedma (capital provincial) a Bariloche. Si bien la UEP-BN es una autoridad de doble pertenencia, la secretaría de ambiente no tuvo a cargo la coordinación del proceso de reactualización, quedando está bajo la Dirección de Bosques: *bosques hace todo el trabajo técnico y ambiente maneja la plata*. Esa era, en palabras de KH (ex funcionario de la Dirección de Bosques) la división de tareas, que por cierto continúa generando graves problemas para la implementación de los planes de manejo<sup>75</sup>. En efecto, la doble pertenencia de la UEP-BN siempre ha sido tema de discusión. Según el mismo KH, la fragmentación de la autoridad de aplicación tuvo que ver con el hecho de que quien presidía el CODEMA al momento de sancionar al LB provincial era también el presidente

---

<sup>75</sup> <https://www.rionegro.com.ar/rio-negro-incumple-la-ley-de-bosque-nativo-y-retiene-fondos-BD5511355/>. Última consulta 05/06/2019

del COFEMA y *quería quedarse con la plata de la LB*. Es decir, quería que los fondos de la LB fueran para el CODEMA y no para la Dirección de Bosques<sup>76</sup>.

Las reuniones durante ese período constitutivo (de 2011 a 2012) se abocaron a resolver el problema en torno a la participación y la representatividad, lo que en rigor nunca se logró hacer. En un primer momento se había resuelto que el CC se reuniría cada 4 meses y se crearía una Secretaría Ejecutiva (SE) que sí se reuniría mensualmente y que trabajaría con representantes por cada eje que en un principio eran cuatro: 1) Eje gubernamental; 2) Eje académico y de investigación; 3) Eje civil, comunitario y no gubernamental; 4) Eje de colegios profesionales. La idea de crear una SE fue tomando fuerza durante las primeras reuniones ante la necesidad de agilizar el proceso de toma de decisiones. Uno de los problemas con las reuniones del CC era que, al ser abiertas, solían asistir personas que desconocían lo que se venía trabajando. Eso, sumado a otros factores, dificultaba la toma de decisiones. También se resolvió que, cuando el consenso no fuese posible, las decisiones se tomarían por votación de la mayoría y se propuso que solo tendrían voto los representantes de cada eje. Un voto por eje. Pero, como registró uno de los participantes del CC en sus notas,

Aunque originalmente se había pensado en una reunión de la Secretaría técnica, concurren numerosas personas, inclusive nuevos participantes (algunos se enteraron, como juntas vecinales de Bariloche, y expresan su necesidad de participar) o bien fueron invitados por participantes del consejo (como los pobladores del Manso, comisión de fomento de El Manso y EL Foyel, Ea Río Foyel). (Notas CC Mar 2011)

Esto ocurrió casi siempre. Si bien en las primeras reuniones aún se declaraba en cada acta a qué eje pertenecía cada participante, pronto se dejó de registrar esa información, hecho que estaría indicando que la participación a través de la representación por ejes no estaba funcionando como se esperaba. El trabajo a través de la SE se fue desdibujando a medida que se volvía cada vez más difícil para muchos ejes elegir representantes. Durante todo el año 2013, período en el que más se trabajó sobre los criterios para la re zonificación, directamente no se diferenciaba, por lo menos en actas, entre reuniones de CC y de SE.

---

<sup>76</sup> Vale recordar que el CODEMA (hoy Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) y la Dirección de Bosques dependen de ministerios diferentes (ver capítulo III)

A efectos analíticos he sistematizado los problemas en torno a la representatividad/participación de la siguiente manera.

a) Por un lado, existieron desde el principio reclamos en torno a la falta de representación de pobladores y productores rurales y de comunidades indígenas. Si bien en el acta constitutiva del CC, ambos sectores quedaron bajo un mismo eje, junto a las ONG que eran preponderantemente ambientalistas, desde las primeras reuniones se destacó “la necesidad de incluir en el Consejo a productores y asociaciones de productores (...) en consideración de que son los propietarios o tenedores de las tierras en las que se asientan los bosques”. Para ello, se convino en que se trataran de realizar reuniones de CC en zonas rurales “para facilitar la concurrencia” (Acta SE 03-2011). En función del aumento en la participación de miembros pertenecientes a estos dos sectores, se propuso que este eje tuviese más representantes:

reducir a dos el número de representantes titulares del eje de organizaciones de profesionales y elevar a cuatro el número de representantes del eje civil de modo que dos lugares titulares y dos suplentes sean ocupados por representantes de productores, preferentemente uno de grandes y uno de pequeños productores y los otros dos por ONG y juntas vecinales (Acta SE abr 2011)

Sin embargo, a la siguiente reunión ampliada del CC, se presentaron miembros de comunidades indígenas exigiendo ser incorporadas. De allí surgió la propuesta de conformar un eje específico para productores rurales y comunidades. Pero, esto tampoco duró mucho, porque en la siguiente reunión un representante de una comunidad indígena de la zona expresó que no querían quedar bajo el mismo eje de los productores. Esto llevó a una nueva subdivisión. Es así que para marzo del 2012, se aprobó el reglamento del CC quedando conformado por siete ejes: 1) gubernamental; 2) académico y de investigación; 3) instituciones intermedias no gubernamentales; 4) colegios profesionales; 5) comunidades originarias; 6) productores primarios y pobladores rurales; 7) servicios e industrias conexas. Cada uno de ellos debía contar con tres representantes, pero esto nunca se pudo concretar. En parte debido a esto se fue desdibujando el rol de la SE, al punto que las actas de las reuniones correspondientes al año 2013 y 2014 ya no aclaran si se trataba de reunión ampliada o de reunión del CC.

A partir del análisis del listado de participantes de las reuniones del CC, tanto de la SE como las reuniones ampliadas, surgen los siguientes datos (tabla n° 2).

Fecha	lugar	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5	Eje 6	Eje 7	Sin identificar
22/02/2011	Bolsón	16	7	6	5	0	0	1	0
29/03/2011	El Manso	10	5	6	3	0	3	0	1
26/04/2011	El Foyel	11	5	4	2	0	3	0	0
31/05/2011	Bariloche	12	5	12	5	4	10	0	3
21/06/2011	Bolsón	6	6	6	3	1	7	1	2
12/07/2011	El Foyel	6	3	2	1	1	1	0	0
30/08/2011	Río Villegas	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta
06/02/2012	Bariloche	15	7	7	2	14	5	3	5
07/03/2012	Bolsón	9	4	11	2	2	7	4	1
18/04/2012	El Manso	4	3	13	1	0	3	4	
16/05/2012	Bariloche	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta
27/06/2012	El Bolsón	5	2	18	2	2	3	8	1
24/07/2012	El Manso	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta
09/08/2012	El Foyel	7	3	5	1	1	4	6	0
26/09/2012	Bariloche	2	2	4	1	0	0	1	0
08/11/2012	Bolsón	6	4	7	0	0	1	3	1
12/12/2012	El Foyel	5	2	7	1	0	1	3	1
26/03/2013	Bolsón	8	2	8	0	0	0	2	0
29/08/2013		7	3	6	1	0	5	3	6
19/09/2013		14	3	10	0	3	3	3	1
25/10/2013		3	0	9	0	0	2	2	1
19/12/2013	Bolsón	6	1	10	1	0	2	3	1
22/02/2014		5	2	9	0	0	2	2	1
08/05/2014	El Foyel	1	2	7	1	0	1	2	4
25/02/2015	Bariloche	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta	Sin acta
<b>Totales</b>		<b>158</b>	<b>71</b>	<b>167</b>	<b>32</b>	<b>28</b>	<b>63</b>	<b>51</b>	<b>29</b>

Como se observa, sobre el total de las reuniones<sup>77</sup>, el eje 5, de “Comunidades Originarias”, fue el que tuvo menor participación. En cambio, el eje 6 tuvo mucha más participación, aunque llama la atención que esta no parece haber estado supeditada a la mayor cercanía a parajes rurales, pues ambos ejes tuvieron mayor participación en reuniones llevadas a cabo en las ciudades (Bariloche y Bolsón).

Como ya mencionamos, no en todas las actas figuraba la adscripción de los participantes a los ejes. Ello solo se hizo en las primeras cuatro reuniones. En todas las demás, solo se especificaba pertenencia institucional, en función de las cuales, y comparando con la adscripción que previamente se había hecho, adjudicamos ejes a cada participante. Así, los ejes se tornaron en cierta medida en categorías para la sistematización. Al hacer esto nos encontramos con que había participantes que cambiaron de eje en el transcurso de las reuniones, o adscribían a más de uno, en parte porque adscribían a más de una institución. Algunos casos resultaron llamativos. La representante de Laderas llegó a identificarse como “vecina de El Bolsón” en alguna acta. En otras no especificó su pertenencia institucional. En directa relación a ello, desde el eje 3 se planteó que el CAP debía participar del mismo en su carácter de gran propietario, por ello sugirieron que “se alineen con los propietarios y/o emprendedores en áreas de bosque, no con ONGs cuya misión es proteger la naturaleza o vivir en ella armónicamente” (Acta CC ago 2012). Otro caso significativo fue el de un técnico que paso del eje académico al eje de productores. También hubo una participante que pasó del eje 1 al 3, entre otros casos más.

Asimismo, a partir del trabajo de campo, hemos llegado a conocer a varios de los participantes y a conocer sus trayectorias, así como sus pertenencias institucionales. Por ellos sabemos que muchos de ellos transitan en más de un espacio institucional. Los cruces entre el “eje académico y de investigación” y el “gubernamental” son especialmente claros. Tanto es así, que el Director de Bosques fue primero representante del eje 2, antes de pasar a trabajar en la Dirección de Bosques y por ende cambiar al eje “gubernamental”. También

---

<sup>77</sup> Por lo menos de aquellas sobre las cuales pude obtener las actas.

identificamos varios casos de docentes universitarios que atendieron a las reuniones en calidad de ‘vecinos’, por las juntas vecinales donde viven.

Todo esto está indicando que parece haber algo en la burocratización de la participación que no logra captar lo dinámica que es la vida social de las personas. Uno puede ser docente universitario, pero a la vez miembro de la junta vecinal del barrio donde vive. El tema es si eso es válido para unos, también debería serlo para la representante de Laderas quien, efectivamente, es también una vecina de El Bolsón. ¿Sería válido si lo hiciese también Lewis? De alguna manera, la multiterritorialidad que le adscribimos a este último en el apartado anterior, se observa en estos otros casos, si entendemos que el formar parte de una comunidad es una forma de territorialización (no existe una comunidad sin territorio o un sujeto sin territorio: no existe una desterritorialización sin reterritorialización (Haesbaert 2011)), entonces, por ejemplo, quienes forman parte de una comunidad científica, que puede ser local, nacional e incluso internacional, a su vez puede formar parte de una junta vecinal de raigambre “local”. Así las cosas, entonces todos, en grados diferentes, vivimos la multiterritorialidad.

Otro ejemplo es el de los representantes de las comunidades indígenas, que pertenecen a una comunidad local particular, como puede ser la Huenchupan o La Huaytekas, con territorios bien delimitados, pero a su vez forman parte de una identidad más amplia, que se extiende a toda la Patagonia (argentina y chilena). A su vez, algunos de ellos forman parte de movimientos indígenas más amplios, de alcance nacional e incluso también internacional. Todo esto da cuenta de la multiplicidad que nos constituye como sujetos y abre la pregunta por lo que queremos decir cuando hablamos de “lo local” y el problema de asociar la legitimidad a ello.

b) Otro problema que surgió durante las primeras reuniones fue el de la legalidad de las organizaciones/instituciones participantes. En la misma ley se especifica que el Consejo Consultivo estaría conformado por instituciones. En efecto, en un principio existía la exigencia de presentar personería jurídica, cosa que muchas veces no se tenía. Un caso representativo de esto fue el de la Asamblea en Defensa del Agua y la Tierra que no tenía representación formal. En esa línea, y en la búsqueda de que hubiese mayor participación, se propuso desde la Dirección de Bosques que aquellas organizaciones que no contaran con

personería, presentasen un “Acta de Constitución de al menos 20 personas” (Acta CC abr-2014). En relación a esto también surgió como problemática la poca organización de las comunidades indígenas y de pobladores rurales. Esto hacía difícil convocarlos y también trabajar con representantes. Este argumento fue esgrimido para deslegitimar el funcionamiento del CC y, con ello, la actualización del mapa, como veremos a continuación.

c) El otro gran problema en torno a la representatividad y la participación del CC es uno inherente a la democracia representativa: que todo proceso de elección de un representante implica procesos de exclusión/inclusión de intereses. Desde un principio las comunidades indígenas expresaron que “un representante por las comunidades no alcanza” (Acta CC may 2011). Un ejemplo claro de esto es la discusión que en esa misma reunión surgió respecto a los límites en torno a la legitimidad del Codeci, donde un participante indígena manifestó que no era el Codeci el representante de todo el pueblo mapuche, si no que era el Parlamento Mapuche el legítimo representante. Esto da cuenta de que los grupos nos son homogéneos. Pero la gubernamentalidad moderna se esfuerza precisamente en homogeneizarnos a través de sus requisitos burocráticos. La delimitación territorial, funciona, en este sentido, como un componente homogeneizador del poder soberano (Escolar 1994), sea este la nación o la “localidad”: provincia, municipio, ecorregión, etc.

Este problema no fue exclusivo de las comunidades indígenas, sino que también se manifestó en los otros ejes. Así por ejemplo, existieron denuncias tanto al interior de las reuniones, como por fuera de ella, de que algunas organizaciones solo representaban a un pequeño grupo de grandes productores<sup>78</sup>. Un caso representativo de esto fue el de la fundación Tierra Australis, cuyos representantes tenían fuertes vínculos con Lewis pero se presentaban como una fundación ambiental. Sin embargo, lo mismo puede decirse de otras asociaciones que tienen vínculos con partidos políticos. El problema no es tanto que tengan estos vínculos, sino hasta qué punto efectivamente representan a quienes dicen representar. En las observaciones que se le hicieron al mapa actualizado en el año 2015, este mismo argumento fue esgrimido por el representante legal de Laderas del Perito Moreno SA y de Laderas del Paralelo 42:

---

<sup>78</sup> [https://www.rionegro.com.ar/denuncian-maniobras-para-acotar-el-dialogo-por-CSRN\\_651993/](https://www.rionegro.com.ar/denuncian-maniobras-para-acotar-el-dialogo-por-CSRN_651993/) (Consultado última vez: 06-10-2019)

La coordinación dio poca relevancia a la representatividad y la existencia real de las instituciones y organizaciones que participaron. La mayoría de los participantes representaban agrupaciones sin personería jurídica (...), sin domicilio en la provincia o en algunos casos sin relación alguna con la actividad forestal (...) Basta con ver las actas de las reuniones para observar que una misma persona representó en una reunión a un partido político, en otra, a un colegio profesional y en otra a la Asamblea en Defensa de la Tierra y el Agua. Y que personas que viven en el sector urbano de El Bolsón se han arrogado la representación de los pobladores rurales de Mallín Ahogado. El Sector turístico NUNCA estuvo representado (Expediente 005017-PBN 2015) (el destacado en mayúscula es del original)

Por cierto, a partir del análisis llevado a cabo de las actas, surge que Laderas participó en por lo menos 10 de las reuniones. Por otro lado, cabe preguntarse por qué no hubo representantes de la Cámara de Turismo, pero sí de la Cámara de Comercio. Lo que resulta particularmente interesante es que en la nota previamente aludida Laderas expresa que “la zonificación presentada (...) no refleja el **consenso ni la mayoría** de las opiniones de los ejes que participamos” (ídem). Y agrega que

“la única votación sobre el tema de cambio de categoría de la zona rural de Mallín se realizó en una reunión del Consejo Consultivo en la cual no estaban representados los 7 ejes que conforman la Secretaría Ejecutiva. Cuestionamos por ende se tome esa votación como el **consenso** que respalda la propuesta de esta modificación” (ídem)

Antes de avanzar con el análisis de la discusión que se dio en el CC respecto a los criterios de zonificación que llevaron finalmente a esa votación, que es puntualmente lo que más nos interesa, vale señalar que si bien es cierto que la reunión a la que se refiere el representante de Laderas se trató de una reunión ampliada del CC y no de la SE, el único eje que no estuvo representado fue el de “Comunidades Originarias”. En cambio, sí estuvo presente el propio representante de Laderas. En este punto no es un dato menor que en el citado expediente no haya ninguna observación por parte de ningún miembro o representante de comunidades indígenas.

### **IV.3 De los criterios al mapa**

Como ya mencioné anteriormente, la LB nacional establece los “criterios de sustentabilidad ambiental”, a los que inmediatamente define como criterios de zonificación:

Los criterios de zonificación no son independientes entre sí, por lo que un análisis ponderado de los mismos permitirá obtener una estimación del valor de conservación de un determinado sector (Anexo I Ley 26331).

En otras palabras, la zonificación en las tres categorías debería ser el resultado de este “análisis ponderado” entre estos criterios, así como de otros que las provincias pudiesen agregar. Pero los propuestos en la ley nacional constituyen el piso, los criterios mínimos a seguir:

- 1- Superficie
- 2- Vinculación con otras comunidades naturales
- 3- Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional
- 4- Existencia de valores biológicos sobresalientes
- 5- Conectividad entre regiones
- 6- Estado de conservación
- 7- Potencial forestal
- 8- Potencial de sustentabilidad agrícola
- 9- Potencial de conservación de cuencas
- 10- Valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas

Cabe recordar que la ley en sí misma no provee los parámetros ni establece ninguna metodología para realizar la ponderación entre los criterios, lo que tampoco es detallado en el decreto reglamentario. Así las cosas, al momento de realizar sus respectivos OTBN, cada provincia determinó cómo hacer dicho análisis, llegando a proponer los criterios de ponderación, es decir, los criterios prioritarios. Así por ejemplo en el caso de Salta se determinó que dichos criterios serían “cuenca hidrográfica y porcentaje de pendiente” (art. 6 LB de Salta N 7543). Nótese que en ese caso se agregó un criterio a los previamente propuestos por la ley nacional: el de “porcentaje de pendiente”.

Para el caso de Río Negro, la ley 4552 fue más allá que la salteña y dejó establecido los criterios de zonificación que se usaron para cada categoría (art. 4):

Tabla n° 3: resumen de criterios respecto a categorías de zonificación	
Categoría	Criterio OTBN 2010 (según ley 4552)
Roja	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cabeceras de cuencas definidas por <b>criterios de cota y pendiente</b>, en función de su localización longitudinal.</li> <li>b) Bosques de protección de la estabilidad estructural del suelo y de la regulación hidrológica.</li> <li>c) Áreas Naturales Protegidas de categoría II o equivalente, según la clasificación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-.</li> <li>d) Áreas de alto valor de conservación dentro de Áreas Naturales Protegidas de otras categorías.</li> <li>e) Bosques marginales de transición ecotonal con alta integridad.</li> <li>f) Bosques que, sin estar incluidos en las definiciones precedentes, cuentan con elementos especiales de flora y fauna con alto valor de conservación.</li> <li>g) Pendientes mayores de veinticinco grados (25°), riberas de ríos o arroyos permanentes y suelos hidromórficos, que por su ubicación se encontrarían incluidos en otras categorías (categorías II y III)</li> </ul>
Amarilla	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Parcelas con sustento jurídico designadas como Reservas Forestales.</li> <li>b) Áreas con permisos de aprovechamiento forestal en vigencia, emitidos por autoridad competente con anterioridad a la sanción de la presente ley.</li> <li>c) Áreas que por su estado de conservación, localización <b>o tamaño de parcela</b>, sean susceptibles de futuros planes de manejo sostenible.</li> <li>d) Zonas de transición o elementos especiales que por su localización deban ser incluidos en esta categoría.</li> <li>e) Áreas de alto valor de conservación asociadas a una población rural y con usos actuales potencialmente impactantes.</li> <li>f) Áreas de pastizales con árboles dispersos, en la región noreste de la zonificación aprobada por la presente.</li> </ul>
Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Áreas periurbanas (urbano – rural) con usos mixtos.</li> <li>b) Zonas productivas rurales con cambios significativos de la matriz natural.</li> <li>b) Áreas de pastizales con árboles dispersos entre formaciones boscosas de Categoría II.</li> </ul>

La discusión sobre estos criterios pasó a ser un tema prioritario del CC, ante la necesidad de presentar el nuevo mapa de OTBN que, según manda la ley provincial, debía llevarse a cabo para junio de 2012.

#### **IV.3.a De los talleres a los criterios: *hay tantos usos como personas***

A tal efecto, se decidió, en el marco del CC (Acta feb 2012), realizar tres talleres en cada una de las localidades que se definieron como Bariloche, Foyel-El Manso y Bolsón-Mallín Ahogado. La idea era que en los mismos se “tratara la problemática propia del lugar principalmente, para luego integrar dichas propuestas con las otras zonas y ponerlas a discusión en los talleres regionales” que se llevarían a cabo en Bariloche y Bolsón (ídem). Se acordó que los talleres deberían ser abiertos a la comunidad pero que deberían priorizarse las propuestas de aquellos que, por sus actividades económicas y sociales, se

viesen directamente afectados por el OTBN. En esa línea, se planteó que debía proveerse información previa a los talleres y que la convocatoria debía hacerse con la mayor anticipación posible para asegurar mayor participación. Se propuso que debía reverse el carácter no vinculante de las decisiones del CC.

Entre el 27 de marzo y el 10 de abril de ese año (2012) se realizaron un total de cinco talleres. Lo primeros dos en Bariloche, uno en el El Manso y otros dos en El Bolsón. Por lo que pude reconstruir, a partir de las Actas del CC, así como de entrevistas y notas periodísticas, en los mismos se trabajó de la siguiente manera. Un primer momento informativo, donde los técnicos de la DB presentaron la LB nacional y la provincial, sus objetivos y el instrumento de OTBN, para luego pasar a un segundo momento de trabajo grupal sobre los criterios. Si bien se nos ha informado que en algunos talleres se trabajó directamente sobre mapas impresos de forma grupal, no hemos podido acceder a los mismos. De cualquier forma, parece que el resultado de estos talleres no fue el esperado.

Se observó que en los talleres [a los que asistieron en total aproximadamente 250 personas] había gente que desconocía sobre cuestiones relacionadas a los criterios (...) el tiempo que hubo no fue suficiente e imposibilitó incorporar temas importantes (Acta abr 2012)

En función de esto, se reconoció que se iban a tener que revisar y mejorar los criterios y que no se iba a llegar a presentar el nuevo mapa para Julio de 2012. En parte porque también se estaban llevando a cabo talleres en la zona del Espinal, para incorporar estos bosques al OTBN de la provincia.

Desde el eje 1 se informó que veían necesario realizar tres talleres más para Mayo del año 2013, uno en cada una de las localidades previamente establecidas (Bariloche, El Bolsón y El Manso-Foyel). Al acercarse la fecha de concreción de dichos talleres, propusieron “cerrar los criterios entre la UEP y el CC ya que [se suponía] en el CC están expresadas las voces más interesadas en el tema bosques debiendo ser ese el primer filtro, para luego salir a la comunidad.” (Acta CC 03 2013). Esto pareció insuficiente para varios de los presentes, planteando que ya se había reconocido que un día de taller no es tiempo suficiente. Destacaron, desde el eje 3 que proceder de esta manera manifestaba

que nuevamente el proceso de participación social exigido por la ley nacional [iba] a ser protocolar como lo fue en los talleres anteriores [del 2012] ya que en esta instancia se le presenta a la comunidad el tema relativamente masticado (...) lo que siente la gente es que no es escuchada (ídem)

Desde el eje 2 propusieron copiar la metodología que habían aplicado en algunos pueblos de la provincia de Santa Cruz, donde se trabajó en dos días, uno “de información y otro de trabajo” (ídem). Si bien desde el eje 1 reconocieron el carácter superador de esa metodología, plantearon que *no le daban los tiempos* para proceder de esa forma. Asimismo añadieron, para marcar los límites de esa forma de proceder, que

la experiencia de los primeros talleres dieron como percepción del uso del territorio que **hay tantos usos como personas**, lo cual no sirvió como aporte a los criterios, por lo que la producción fue, consecuentemente, pobre (eje 1 Acta CC 03 2013)

En este rechazo a la metodología propuesta por el eje 2 percibo dos factores que se entrecruzan. Por un lado, la falta de recursos y personal en la UEP. Esto llevó a algunos a proponer que el CC se hiciese cargo de organizar algunos talleres. Por otro lado, la gran heterogeneidad de intereses que se expresaban en los talleres, manifiesta en la percepción por parte del eje 1 de que hay “tantos usos como personas”, llevaba a la imposibilidad de generalizar, de buscar agrupar usos de acuerdo a criterios. Esto chocaba con el objetivo que desde la UEP-BN se pretendía obtener con la actualización de los criterios: “generar un mecanismo **transparente** de camino hacia el mapa” (ídem). Lo que se buscaba era la posibilidad de establecer criterios comunes, convertir esos criterios en capas de un SIG, a partir de los cuales generar un mecanismo de valoración. Para ello, el eje 1 contó que estaban “generando capas de información de manera de realizar valoraciones, cuyo resultado sea la expresión del mapa”. Quien tomaba el acta de la reunión lo resumió de esta manera: “no quieren dibujar” (ídem).

Al respecto, en conversación con funcionarios de la UEP-BN, surgió esta lógica que opera a través del SIG y de la que ya algo dije respecto a las pautas metodológicas provistas por el COFEMA (ver Cap. II.f). El objetivo con el SIG es transformar los criterios en variables, para de alguna forma lograr compararlos entre sí. Según me explicó GT,

lo que hace el SIG es modelizar la variable y la variable no es lo mismo que los criterios. Un paso previo es pasar los criterios a variables, luego el SIG modeliza

estas variables: el cruce entre ellas. El criterio es el concepto, la variable es la resultante operativa... es la operativización del criterio

Ante esto me surgió la pregunta de cómo comparar datos cualitativamente diferentes, a lo que me contestó, muy sugestivamente, “¿cuáles son los límites de la matemática? (...)”. Parece existir un imaginario de que es posible otorgarle un ‘valor’, ya sea en una escala ordinal o cardinal, a cada criterio, para luego, a través del SIG, hacer una especie de cálculo que dé como resultado la categoría para cada sector. En efecto, es la propuesta del COFEMA (ver cuadro n° 2).

Aquí se cruzan una variedad de problemas, algunos más operativos y otros que considero de fondo. Entre los primeros sobresale el problema de la falta de financiamiento, que se traduce en falta de datos. Por ejemplo, al momento de discutir sobre qué metodología se pensaba emplear para elaborar los mapas se planteó, tanto desde el eje 2 como desde el 3 la necesidad de reunir la dispersa y diversa información ambiental ya contenida en otros mapas, como los de la reserva de biosfera, las reservas naturales municipales, los de las áreas naturales protegidas provinciales, los catastros mineros, etc. El argumento era que dicha “tarea de superposición de mapas (...) evitaría una mirada sesgada desde la ley de bosques que podría derivar en un incremento de la conflictividad socioambiental (...)”. Asimismo, se planteó como imprescindible que la provincia organizase “su ordenamiento en base a mapas de capas por actividad” (ídem).

Desde el eje 1 nuevamente se planteó la imposibilidad de proceder de ese modo. Por un lado, porque no había “quien (persona o dependencia) coordine las áreas y temáticas como bosques, minería, reservas”, por el otro porque desde la UEP no disponían “del tiempo para trabajar en ello aunque sí [de] las herramientas técnicas para hacerlo” (ídem). Ante esta situación, que es producto de falta de financiamiento para dotar de personal a la UEP, surge la iniciativa por parte de algunos miembros del CC de ayudar en esa tarea, cosa que finalmente no se concretó.

Lo relatado hasta aquí manifiesta algunas cuestiones transversales. Por un lado, y en sintonía con el análisis de Namiot (2019), cómo el financiamiento, o la falta del mismo, condicionan no solo la implementación, sino la formulación misma de políticas públicas. Por otro lado, cómo, bajo el argumento de la ampliación de la participación social, lo que se

hace es trasladar la responsabilidad de las agencias gubernamentales de la esfera pública a la privada: se espera que los criterios sean definidos bien en el los talleres bien en el CC. Esto podría tener una lectura positiva, que es la que se plantearía desde una defensa neoliberal: se busca comprometer a los actores en el gobierno de los ‘bienes comunes’, lo que se traduciría en un efecto democratizador. Pero en este punto vale recordar el problema de la representatividad al interior del CC, la heterogeneidad de intereses al interior del mismo y los límites que las instancias de participación estaban mostrando. Asimismo, cabría preguntarse por qué no se aceptó que el CC tomara responsabilidades de la UEP, como organizar algunos talleres o realizar el análisis de mapas e información preexistente.

En este sentido, resulta muy relevante tener en cuenta que los ejes con mayor participación a los largo del CC fueron el 1 (gubernamental) y el 3 (ONG y organizaciones de la sociedad civil), con 158 y 167 respectivamente, seguidos bastante más lejos, por el 2 (académico) y el 6 (productores) con 71 y 63 respectivamente. Los otros dos, el 5 y el 4, en manifiesta minoría. Es decir, quienes efectivamente estaban decidiendo por *el común* fueron los grupos mayoritarios y, por lo tanto, el peso relativo a cada criterio y el tipo de debate que se dio estuvo condicionado por los intereses de estos grupos mayoritarios. Aunque, como vimos, los ejes no fueron homogéneos.

Asimismo, en ese traslado de responsabilidades se pretende un conocimiento por parte de quienes participan en cualquiera de estas instancias (talleres o CC), que muchos no tiene por qué tener. Fueron muchos los intercambios entre “los expertos”, por lo general biólogos o agrónomos, y el resto de los participantes del CC, donde se recurría precisamente a este carácter especializado del conocimiento de los primeros para imponer su particular valoración respecto al criterio en discusión. Como me llegó a decir una participante del eje 3 del CC:

eso es una cosa muy técnica, cómo se elaboran los mapas (...) si vos no manejas esos programas que hay (...) no, no sabés cómo se hicieron los mapas, pero sí podés acordar con el producto que sale (BW)

Esto, sin embargo, muestra que esos conocimientos, a pesar de su carácter experto, fueron igualmente desafiados. Esta tensión entre diferentes formas de conocimiento y, por ende, de valoración, hace a los problemas de fondo que, como sugerí más arriba, se sumaron a los de

tipo operativo que llevaron al rechazo de la metodología propuesta por los ejes 2 y 3 para realizar los talleres. En esta línea, quisiéramos profundizar ahora en ese tipo de problemas.

#### **IV.3.b De los criterios a las categorías ¿o viceversa?**

Entre este segundo tipo de problemas “de fondo” hemos identificado, a partir del trabajo de campo, uno que tiene que ver con la relación entre los criterios y las categorías de zonificación. Sobre todo durante el transcurso del 2012 el tema prioritario durante las reuniones del CC no fue el de los criterios ni el de la reactualización del mapa, sino el de la gestión de los fondos para los planes de manejo<sup>79</sup>. Pero a raíz de ello, se planteó la necesidad de reglamentar el artículo 6° de la Ley 4552, que establece las actividades permitidas por cada categoría de conservación, tema que sí atañe a la reactualización. La vinculación entre el debate sobre cómo se iban a rendir los fondos y el debate sobre las categorías de conservación se funda en que, precisamente, a cada categoría le corresponde un tipo de plan. Más allá de que dicha reglamentación nunca se realizó<sup>80</sup>, probablemente porque la ley 4552 ya es bastante detallada al respecto, se dio una discusión en la cual debemos detenernos porque en gran medida nos proveyó pistas sobre la relación entre las categorías y los criterios y sobre qué tipo de mapas (si mapa como representación o como diseño) subyace a las primeras y a los segundos respectivamente.

Si seguimos la metodología propuesta por el COFEMA, que es en gran medida la que sigue la UEP-BN, las categorías corresponderían al mapa como diseño del territorio, respondiendo a la pregunta por “¿dónde deberían estar las cosas?” (Bosques Sendra y García, 2000). En cambio, los criterios corresponden al imaginario del mapa como representación de la realidad, respondiendo a la pregunta por “¿dónde están las cosas?” (ídem). Es decir, la lógica en la metodología del OTBN sería hacer un diagnóstico, en términos de Foucault un cálculo, a partir de los criterios, y en función del mismo decidir, diseñar, cómo debería ser el territorio: cuál debe ser el interés público que guíe el accionar regulador del Estado. Como esperamos mostrar en las páginas que siguen, esta no es una relación tan lineal.

---

<sup>79</sup> El tema de los planes de manejos es complejo y escapa a los objetivos de esta tesis. Los mecanismos compensatorios de la ley de bosques, y sobre todo su relación con el concepto de servicios ambientales, es objeto del proyecto doctoral que actualmente estoy llevando a cabo en el marco de una Beca CONICET al que me referí en la presentación.

<sup>80</sup> Sólo se reglamentó en el año 2011 el artículo 16 de la ley 4552, que es el que crea el “Fondo Provincial para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos”, mediante decreto 1237.

Como dije, la ley 4552 es bastante detallada respecto a qué actividades entran en cada categoría, que hemos resumido en la tabla n°4. Pero ello no significa que no hubiese ambigüedad en la interpretación de algunas de ellas.

Tabla n°4: Actividades por categoría de zonificación			
	Roja	Amarilla	Verde
Actividades permitidas	“actividades (...) que contemplan la protección y el mantenimiento de las <b>funciones ambientales</b> (...) pueden comprender las vinculadas a la observación, investigación, <b>recreación</b> , conservación y protección, <b>turismo de bajo impacto</b> , restauración ecológica (...) las actividades de recolección (...) serán circunscriptas a la extracción sostenible de productos no maderables (...) con fines de investigación, conservación en bancos genéticos o de reproducción destinada al abastecimiento de planes forestales”	“todas aquellas permitidas en la categoría I el aprovechamiento forestal, silvopastoril [que incluyan] medidas de mantenimiento de la cobertura boscosa nativa, su restauración o enriquecimiento. No se admitirán trabajos que impliquen la afectación o conversión de los bosques, <b>excepto</b> aquellos vinculados a planes o proyectos de <b>infraestructura</b> pública y planes o proyectos públicos o privados vinculados a la concreción de <b>mejoras</b> , sistematizaciones, caminos y sendas, cortafuegos, áreas de vigilancia y monitoreo u otras estrictamente justificadas en función del bienestar general, y previa aprobación del Estudio de Impacto Ambiental”	“todas aquellas que correspondan a los de la categoría I y II (...) puede contemplar la realización de desmontes, para la concreción de infraestructuras públicas o privadas, aguadas, caminos, urbanizaciones y sistematizaciones prediales, incluyendo las actividades agropecuarias y forestales”
Tipo de plan	Plan de conservación	Plan de manejo sostenible	Plan de cambio de uso del suelo
Fuente: elaboración propia.			

Respecto a las actividades permitidas en la zona roja, es destacable la necesidad que surge durante las reuniones del CC de definir “*con mayor precisión que la contenida en la ley*”, las actividades de recreación y turismo de bajo impacto (Acta CC nov 2012). Por ejemplo, respecto al uso de las cabalgatas, que es una actividad turística, desde el eje 2 se destacó la necesidad, no de prohibir, pero sí de *ordenar* dicha actividad, si es que la misma cabría dentro de la categoría roja. Asimismo, se llegó a un acuerdo respecto a la investigación científica, de que cualquier actividad que se enmarcase en este rubro “debería estar habilitada por la autoridad de aplicación (...) y, siendo así, no quedar impactada en los planes de manejo de los que cada propietario es signatario y responsable” (Acta CC nov 2012).

Respecto a las actividades para la zona amarilla se pidió que se definiese más precisamente qué tipo de infraestructura podría realizarse y qué se entendía por *mejoras* (ídem). Respecto al verde, se solicitó más precisión sobre qué tipo de urbanizaciones serían las permitidas, pues “muchos bosques pintados en verde muestran buena calidad, pero han quedado en situación de riesgo” (Acta CC nov 2012). Por ello se propuso que todo Plan de cambio de uso del suelo fuese sometido a audiencia pública, cosa sobre la cual no hubo acuerdo. La LB provincial solo deja establecida esa instancia para aquellos casos “que puedan generar efectos negativos significativos sobre el ambiente” (art. 14 ley 4552). Las forestaciones también fueron objeto de discusión, pues la mayoría de ellas quedaron en verde. Como me comentó un participante del eje 6 *el problema es filosófico, es injusto premiar con el verde a quienes hicieron plantaciones* (KF). De hecho, en conversaciones con ex funcionarios del SFA me comentaron que sobre el SIG del primer mapa, pintaron de amarillo algunos polígonos donde sabían que habían viejas forestaciones, *donde sabíamos que el bosque podría volver* (ÑE).

En efecto, los debates más acalorados se dieron en los grises, en los límites entre lo que cabría a una u otra categoría. Parte del problema en torno a esos límites tiene que ver con qué tipo de conocimiento, que *capa*, debía ser prioritaria a la hora de decidir por tal o cual categoría. Otra parte del problema tenía que ver con la imposibilidad de generalizar un criterio para toda la región. ¿Qué queremos decir con esto?

Veamos la primera parte del problema. ¿Cómo se buscaron definir los criterios? En un intento por ordenar los debates que se dieron en torno a la definición de los mismos, los ordenamos en tres tipos: a) criterios en relación a la escala; b) criterios en relación a usos del suelo; c) criterios en relación a los servicios ambientales.

Respecto a los primeros, es decir, al debate sobre la escala y cómo esta debía o no relacionarse con la decisión sobre los criterios, fue una discusión que se dio sobre todo respecto a los ámbitos urbanos, pues es donde mayor fragmentación del suelo hay. Es decir, donde hay lotes más chicos. La discusión, que fue protagonizada sobre todo por el eje 1 y representantes de ONG ambientalistas de Bariloche (parte del eje 3), giró en torno al tamaño mínimo de los lotes que quedarían por fuera de la LB en los ejidos municipales. Para el eje 1 el límite debían ser lotes de 5 ha. Mientras que para un sector del eje 3, ese

límite debía ser de 1 ha. Para otros, el tamaño del lote no debía tener ninguna injerencia pues se trataba de una ley ambiental. El argumento más fuerte esgrimido por el eje 1 consistía en que hay demasiados lotes entre 5 y 1 hectárea en el área de Bariloche y la tarea de fiscalizarlos se les tornaba imposible. Además, argüían que, por lo menos para el caso de Bariloche, existía la ordenanza 2020 que se ocuparía de los lotes menores a 5 ha. Un matiz importante introdujeron algunos productores de El Manso, que estaban de acuerdo con el límite de 5 ha. Ante esta situación, se planteó que los criterios podrían “ser diferentes por zona” y que no tendrían “por qué ser homogéneos si con eso mejoramos la gestión del bosque” (Acta CC dic 2013).

Esta opción de no homogeneizar criterios también surgió a la hora de discutir sobre los mallines. Algunos proponían que los correspondientes a las ciudades debían quedar todos bajo máxima categoría de conservación y que los que se ubicaran en zonas rurales pudiesen quedar bajo categoría amarilla, por lo menos en algunos casos donde hay presencia de ganado. Aquí se empieza a notar cómo se entremezclan los criterios con las categorías. ¿Es el uso el que debe determinar la categoría o es el ‘servicio ambiental’ el que debe determinar la categoría? La categoría busca regular los usos futuros, pero a su vez estos pueden ser condicionados por los usos actuales. Vemos como aquí se empieza a observar la superposición entre tipos de mapas, pues resulta que el mapa diseño (cómo se debería usar el territorio) es propuesto como mapa diagnóstico (cómo en efecto se está usando el territorio).

Precisamente en torno a la definición de los criterios en función de los usos (actuales y futuros) surgió una propuesta desde el eje 2 de generar una nueva categoría: el naranja. El argumento esgrimido a su favor puede resumirse de la siguiente forma: hay zonas con bosque nativo donde hay ganado. Ese bosque no debería pintarse de rojo, pues hacerlo sería obligar al productor a sacar las vacas. Esto es así porque, por lo menos entre los técnicos hay cierto nivel de acuerdo en que el ganado atenta contra la regeneración del bosque, por el ramoneo y pisoteo. Pero, ni los productores ni las comunidades indígenas se mostraron dispuestos a *sacar sus vacas*. Y esto no fue en general mal recibido por los otros ejes del CC. Incluso desde el eje 2 se entendía que “la sustentabilidad también habla de la calidad de vida del productor (...)”, pero planteaban la pregunta sobre cómo hacer “para que dentro

de cien años haya bosques y que el productor pueda vivir de su actividad productiva sin degradar” (Acta CC mar 2013). Además, se asocia la fragmentación del suelo a la baja rentabilidad de la producción agropecuaria, que a su vez lleva a la venta o abandono de campos que luego quedan vacantes para la expansión urbana. Por ello se convirtió en un objetivo apuntalar la actividad rural. Con el naranja se proponía dar cuenta de la situación intermedia. De marcar aquellas zonas que hoy deberían ser rojas (mapa diseño), por el tipo de bosque nativo, pero que no pueden serlo por los usos que presentan actualmente y que por ello debería figurar en el mapa pintadas de amarillo (mapa diagnóstico). Claro que esto traería aparejado que se tendría que trabajar hacia el corrimiento del ganado de ese sector, cosa que fue tenazmente rechazada por productores y comunidades indígenas. Finalmente, no se incorporó la propuesta. Así es que se terminó proponiendo para el caso de Mallín Ahogado que sus bosques quedasen en amarillo y que las zonas sin bosques aledaño quedasen en verde, “para mantener la vida rural” (Acta CC dic 2013). En cambio, desde la Comisión de Fomento de El Manso se proponía que solo quedasen en amarillo o rojo los bosques que brindasen “servicios esenciales”, como protección de agua.

De todos estos temas, se votaron específicamente dos. Una fue la propuesta del tamaño del lote. La propuesta de zonificar bajo la LB los lotes mayores a 1 ha vs la de zonificar a partir de las 5ha. Ganó la primera, 8 a 6 votos. La otra fue sobre la zonificación de Mallín Ahogado. Una propuesta consistía en que MA quedase en amarillo y en verde aquellas zonas con producción agropecuaria sin presencia de bosque vs una propuesta que proponía que los lotes menores a 5ha no entrasen en la zonificación. Ganó la primera opción, por 10 votos contra 4.

En el 2014 hubo solamente dos reuniones del CC y en las mismas no se discutió sobre los criterios, si no sobre cuestiones de financiamiento y de cómo realizar la fiscalización de los planes. Para fines de agosto de ese mismo año el hasta entonces Subsecretario de Recursos Forestales renunció, por motivos que dio a conocer en carta pública y que, a grandes rasgos, tiene que ver con lo que percibió como un cambio de lineamiento por parte del gobierno provincial con el que no acordaba<sup>81</sup>. Hay quienes interpretan que su renuncia fue el golpe final que terminó de dismantelar el CC pues muchos veían en él a la persona que lo

---

<sup>81</sup> <https://www.adnrionegro.com.ar/2014/09/renuncio-javier-grosfeld-a-la-subsecretaria-de-recursos-forestales/> consultado última vez 26/06/2019

motorizaba. Sin embargo, hubo una última reunión del CC, convocada para febrero del año 2015 por parte de la UEP-BN para dar a conocer el nuevo mapa.

#### **IV.4 El nuevo mapa**

El 13 de febrero del año 2015 desde la UEP-BN se convocó a la que sería la última reunión del Consejo Consultivo con el objetivo primordial de poner a consideración el nuevo mapa, así como diseñar una metodología para que cada eje pudiese hacer su devolución. También se propuso como temario de la reunión el diseño de nuevos talleres “para informar y escuchar las consultas y opiniones que tenga la ciudadanía por fuera del Consejo Consultivo” (Expdte. 005017-PBN: 111). La fecha original propuesta fue el 24 del mismo mes, pero finalmente se cambió para el 25 para poder contar con la presencia de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable y del Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca.

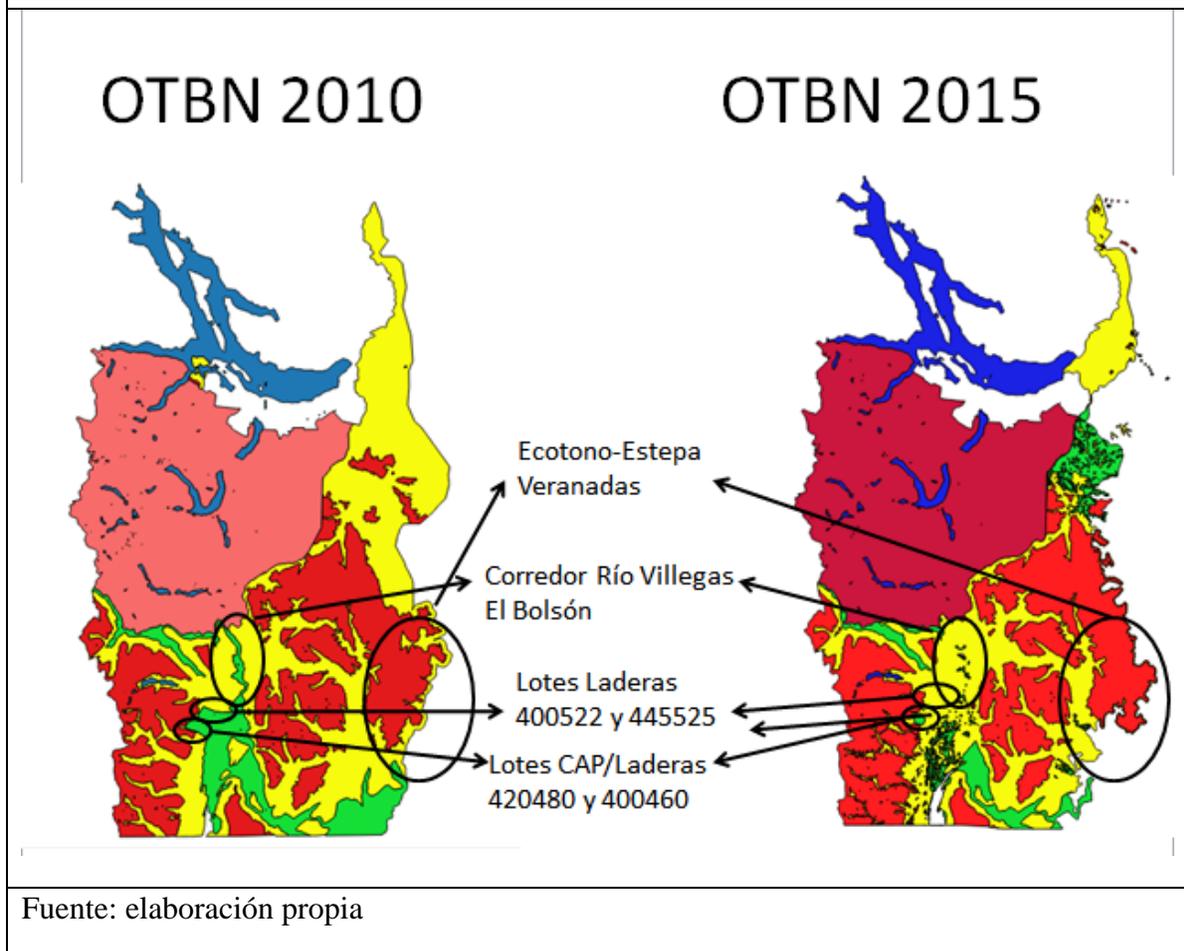
El acta del CC de ese día, que obra en el expediente que a al respecto armó la UEP-BN a mediados de 2015 a pedido del asesor legal de dicha dependencia, es diferente a las que hasta ese momento se venían realizando. No solo por lo escueta, sino sobre todo porque consiste en el descargo de una de las partes presentes, contrario al formato de todas las actas hasta ese momento donde se resumían los debates, las posturas, etc. En la misma, quien escribe habla en nombre de un grupo: dejan “por escrito la disconformidad y la falta de **nuestro** punto de vista” (Acta CC feb 2015). Si bien no hay forma de saber quiénes exactamente esta incluidos en ese nosotros al que hacen referencia, por el contenido del descargo sabemos que se trata de sectores que apoyaban el proyecto de Laderas. Dice el acta/descargo:

hay notas presentadas por cámara de comercio, club andino, ENDIPEM, solicitando se tenga en cuenta el interés a que no se cambie el color de verde (permitir cambio de uso del suelo) lo que es fundamental para desarrollar el proyecto integral del Cerro Perito Moreno. El (...) nuevo plano propuesto es una imposición de un sector de la población que se opone sin justificación (Acta CC feb 2015)

Si vemos el nuevo mapa presentado (mapa n° 17), se entiende el por qué de esta reacción: ese mapa cambiaba a amarillo los lotes de Laderas del Perito Moreno SA, más no los del

CAP (concesionados a Laderas del Paralelo 42 SA). Estos últimos sí permanecen en verde y amarillo.

Mapa n° 17: Comparación entre mapa OTBN 2010 (vigente) y mapa OTBN 2015



Ahora bien. Hay varios otros cambios. Por ejemplo, algo nada menor, es que se reduce mucho el verde en el corredor que va de Río Villegas a El Bolsón, zona rural que abarca parte de El Manso y a El Foyel. También se elimina la franja amarilla en la zona de ecotono hacia la estepa, pero a su vez en general se corrió el límite hacia el este. Este, junto a otros cambios, resultó en una disminución total de la superficie afectada por el OTBN:

Cuadro n° 5: Tierras forestales rurales andinas

	Zonificación 2010 (ha)	Zonificación 2015 RN (ha) sin Bariloche	Variación (%)
Zona ROJA(*)	372.201	373.177	+ 0.3
Zona AMARILLA	252.700	170.787	-32
Zona VERDE	44.300	37.123	-16
<b>TOTAL</b>	<b>669.201</b>	<b>581.087</b>	<b>- 13</b>

(\*) Incluye la superficie del Parque Nacional Nahuel Huapi en territorio de Río Negro (190.301ha)

Fuente: UEPBN 2015

Para el caso de Bariloche, en cambio, la incorporación de tierras forestales del Cerro Otto y Del Campanario al OTBN provincial se tradujo en aumento de la superficie afectada:

Cuadro n° 6: Tierras forestales en el ejido de San Carlos de Bariloche

	Zonificación 2010 (ha)	Zonificación 2015 (ha)	Variación (%)
Zona ROJA	2.071	4.506	+117
Zona AMARILLA	6.037	7.838	+ 30
Zona VERDE	1.122	2.769	+147
<b>TOTAL</b>	<b>9.230</b>	<b>15.113</b>	<b>+64</b>

Fuente: UEPBN 2015

Este dato a primera vista parece contrariar el principio de no regresividad, presente en la Ley General del Ambiente y que el COFEMA determinó debía regir en los procesos de actualización de los OTBN provinciales (COFEMA 2012). Sin embargo, este último también deja abierta la posibilidad de cambios de categoría que impliquen una disminución de la superficie “si los criterios que determinan el valor de conservación propuesto originalmente son demostrados como erróneos” y agrega que “cada cambio deberá quedar contabilizado en una tabla comparativa” como la siguiente:

Cuadro n° 7: Comparación COFEMA - Superficie (hectáreas)			
	1° OTBN	2° OTBN	Variación
Categoría I (ROJO)			
Categoría II (AMARILLO)			
Categoría III (VERDE)			
Total de Bosques Nativos			

Fuente: COFEMA 2012: 14

Este cuadro (n° 7), como vemos, fue el que utilizó la UEPBN (cuadros n° 5 y 6). A pesar de ajustarse a estas normas, la propuesta no pasó desapercibida. En el expediente que la UEPBN armó para elevar a la legislatura provincial, constan en total 14 observaciones que se le hicieron. En las mismas, los solicitantes esgrimen una gran variedad de argumentos, de distinto tipo y en la mayoría de los casos recurren a más de uno. En algunos casos las observaciones resultaron en un rechazo total al nuevo mapa, exigiendo volver al mapa anterior. En otros se hicieron observaciones con la intención de mejorar el nuevo mapa, pero no proponen volver al anterior.

A continuación resumimos las posturas encontradas, tratando de desglosar el tipo de argumentos esgrimidos y las alianzas que la elección de uno u otro manifiestan. Con el objetivo de organizar la gran variedad de argumentos, y teniendo en cuenta la metodología seguida por la UEPBN, que es la recomendada por el COFEMA, dividiremos los argumentos en dos tipos: aquellos referidos a la dimensión técnico-científica y aquellos referidos a la instancia participativa.

1) Observaciones sobre la dimensión técnico-científica. Este tipo de argumentos se basaron en problemas en torno a la implementación de los criterios, así como cuestiones técnicas referidas a la elaboración de los mapas, especialmente cuestiones de escala. Predominaron en las observaciones realizadas por el INTA; la Comisión Forestal y Maderera de Bariloche; un particular de El Manso propietario de un lote; y Fracciones Lago Gutiérrez SA, una empresa inmobiliaria que posee un loteo en el ejido urbano de Bariloche.

Las observaciones retoman discusiones que ya se habían dado durante varias reuniones del CC sobre la relación entre criterios y categorías. Se retoma el problema de hasta qué punto los usos futuros, determinados por la categoría de la LB, debían responder a los usos históricos y actuales o si debían responder prioritariamente a criterios de conservación del

Bosque Nativo y sus servicios ambientales (provisión de agua, fijación de suelo, etc.). En relación a las operaciones cartográficas (de diseño y de representación), vemos que el problema subyacente era que el mapa diagnóstico estaba operando como mapa diseño y viceversa. En este sentido, tanto el INTA como la Comisión Forestal y Maderera de Bariloche plantearon el problema de la zona de ecotono-estepa (mapa n° 17), donde predomina el rojo a pesar de que hay fuerte presencia de productores ovinos. En esa línea desde la Comisión plantearon que

hay que realizar un proceso gradual de cambios de usos históricos, con lo cual como mínimo las áreas [de bosque bajo uso productivo] deberían quedar pintadas de verde o amarillo para ir reconvirtiendo las actividades actuales y a futuro, si corresponde, poner rojo (Expdt. f. 147).

Asimismo, el INTA vuelve a proponer la categoría naranja, remarcando la insuficiencia de contar solo con tres categorías, propuesta que ya habían presentado durante sesiones del CC. También señalan que los productores de esa región no “están participando del proceso y posiblemente no sepan de la existencia de la ley” (ibíd f. 119).

La observación realizada por el particular de El Manso también se relaciona con la tensión entre usos históricos y futuros, pero en otro sentido. Para él, resulta injusto que se premie con la categoría verde a quienes forestaron en el pasado con especies exóticas, que resultaron invasivas, y en cambio se impida, con la asignación de la categoría amarilla, otro tipo de actividad económica como la turística. Algo parecido, aunque inverso, ocurre en el caso de Fracciones Lago Gutiérrez, que aduce que los lotes que quedaron dentro de la categoría amarilla ya habían sido catalogados por el MSCB como urbanizables. Esta inversión de sentidos tiene que ver con que para el particular de El Manso los usos históricos no deberían predominar, en cambio para Fracciones de Lago Gutiérrez, lo mismo que para el INTA y la Comisión, los usos históricos, o por lo menos, los ordenamientos previos (si entendemos, como lo hacemos, que el catastro es un ordenamiento en sí mismo) sí deberían ser prioritarios.

Cabe señalarse cómo el poblador del El Manso retoma el argumento por lo justo, insertándose de lleno en un hacer política en el sentido amplio: de reclamar su parte (Rancière 2012). Introduce, aunque sin decirlo abiertamente, el problema de la igualdad.

Usa un argumento técnico (la forestación con especies invasivas), pero explicita, a diferencia de los otros, el fondo de la cuestión: la búsqueda de una solución justa.

Finalmente, otros tantos solicitantes observaron los problemas de superposición normativa, muchas veces contradictoria entre sí. Este tipo de argumentos se confunden muchas veces con los de las instancias participativas, porque alguna de las normas citadas tenían que ver con la elaboración previa de normas, acuerdos, etc. que gozaban de legitimidad y que, según se argumentó, fueron resultado de presión o apoyo popular. Por ello, los incluí en la instancia participativa, pero haciendo esta salvedad.

2) Las observaciones referidas a la instancia participativa fueron ampliamente mayoritarias. Incluso en los aportes elevados por el INTA, cuyas observaciones fueron predominantemente técnicas, se señaló que algunos sectores, como el caso de veranadores de la estepa, no participaron del proceso de elaboración de la nueva zonificación. Pero en otros casos el argumento respecto a la falta de participación fue central. Este fue el caso del Consejo Deliberante del Bolsón, que llegó al punto de intimar a la UEP-BN a que dejaran de invocar su “participación bajo apercibimiento de iniciarles (...) acciones legales” (Expdt. f. 122).

Por su parte, un candidato a intendente (hay que recordar que ese año, 2015, se celebraron elecciones nacionales, provinciales y municipales), pidió que no se aprobaran los cambios de la nueva zonificación para Mallín Ahogado que afectaban el desarrollo del Centro de esquí, esgrimiendo que no veía “consenso alguno en la sociedad de El Bolsón en apoyo del mencionado cambio de categoría de la zona rural” del ejido de la ciudad (ibíd f. 117).

Esta misma invocación a la falta de consenso fue retomada por la representante legal de las empresas Laderas, quienes plantearon que no existió en el CC consenso alguno respecto al cambio de categoría para el Cerro Perito Moreno y las zonas aledañas.

Afirmamos enérgicamente, en base a nuestra participación a todas las reuniones del Consejo Consultivo y los talleres convocados en 2012-2013, que la zonificación presentada (...) no refleja el consenso ni la mayoría de las opiniones de los ejes que participamos. Tampoco refleja la visión de la sociedad que usa el recurso forestal como sustento (...) la coordinación dio poca relevancia a la representatividad y la existencia real de las instituciones y organizaciones que participaron. La mayoría de los participantes representaban agrupaciones sin personería jurídica (...) en algunos

casos sin relación alguna con la actividad forestal. Basta con ver las actas de las reuniones para observar que una misma persona representó en una reunión a un partido político, en otra a un colegio profesional y en otra a la Asamblea en Defensa de la Tierra y el Agua (Expdt. f. 132)

Luego de hacer todo este descargo respecto a estas faltas de participación y consenso, la representante de Laderas continuó con observaciones de tipo legales, de cómo la empresa tenía *derechos adquiridos* sobre los lotes afectados y que la re-zonificación afectaba el desarrollo del Cerro Perito Moreno, sobre el cual el Grupo Laderas había ganado licitación en el 2011. En este punto vale recordar que se trata de dos proyectos diferentes: uno es la concesión de los lotes del CAP a Laderas del Paralelo 42, otro es la adquisición por parte de Laderas del Perito Moreno de otros dos lotes adyacentes (ver mapa n° 15).

En esta línea, el ENDIPEM se sumó al reclamo de Laderas, arguyendo que el desarrollo del Cerro había sido declarado “Política de Estado” por el Municipio de El Bolsón y que había sido “declarado de Interés público por los municipios de Epuyén El Hoyo y Lago Puelo” (Expdt. f. 139). Adjuntaron a su reclamo la siguiente noticia del Diario Río Negro, de año 2011:

# RIO NEGRO

Diario de la mañana • Año 100 • N° 22.686 • Periodicidad: semanal • F. 545 035 • www.rionegro.com.ar • ISSN: 1602-4021 • General: Roca, jueves 13 de octubre de 2011 • 12 páginas • \$ 3  
EN LA PATAGONIA DESDE 1912

Neuquén,  
protagonista  
en la mayor  
expo de gas  
y petróleo

Destacan su potencial productivo, condiciones geológicas y baja conflictividad. Creer que la provincia será clave en el autotabla de emergencia del país.

5

## Por Botnia, durante la gestión de Tabaré Uruguay evaluó una guerra con Argentina

El ex presidente Tabaré sorprendió al confesar que durante el conflicto por la papelera reunió a sus jefes militares y consultó a Bush en busca de apoyo ante el estado de "indefensión". Críticas reacciones aquí y en el vecino país.

3



Vibrante debate en El Bolsón

### Ganó el "sí" al desarrollo

24 En una sesión con fuerte interés popular, se votó por mayoría en favor de un plan integral para que el cerro Perito Moreno sea un centro de esquí con villa turística

Heredarán pesada  
deuda en Plottier

Perestani, un incidente eléctrico, una que será de unos \$ 10 millones en el par de Huelo, al que asistió el mes pasado, denuncia que no sabe dónde está parado: no tiene balances. En San Martín, concejales piden cuentas al MPN.

22

Hoy  
Hoy  
\$ 7,40 más cupón

16

Editorial

Si bien los fatídicos comunistas en una manera se trata de una que es lo bastante grande como para aspirar a que Egipto se rija según la ley islámica

Allen: roban \$ 164.000 a ladrilleros

Los asaltantes armados se llevaron el dinero destinado a la compra de terreno para los hornos

34

El CAP se expresó en este mismo sentido, agregando que “Política de Estado significa que hay un acuerdo de la comunidad toda para llevar adelante este proyecto más allá del signo político de las personas a las que les toque gobernar” (ibíd: 148).

Resulta muy interesante y relevante el hecho de que en su descargo el ENDIPEM reconozca que participó, junto al CAP, en la confección del mapa de OTBN de 2010 y que expliquen cómo se tuvo que incluir el artículo 20 a la LB provincial, lo que justificaron en la preexistencia de la ley 4335. Recordemos que esta es la ley del año 2008 que crea al ENDIPEM, dejándolo a cargo de la administración de los lotes del CAP. Aquí también hay una vinculación particular entre usos y categorías. Tanto Laderas como el ENDIPEM y el CAP argumentan que existe un ordenamiento previo, el del desarrollo del Cerro, y que por ser previo no debe ser modificado por una nueva legislación. Toman un mapa diseño, el plan de desarrollo del Cerro Perito Moreno, como diagnóstico (criterio), para a su vez justificar el nuevo mapa diseño: el OTBN. Pero en rigor, aquel mapa, el del desarrollo del Cerro Perito Moreno, no es previo al del OTBN. Pues la licitación de Laderas es del 2011, mientras que el OTBN es del 2010. Además, como ya señalamos, se estaban incluyendo lotes que no correspondían a la licitación. En este punto reside la importancia de señalar que el CAP y el ENDIPEM sí participaron del armado de ese primer mapa de OTBN, que fue menos participativo que el segundo. Sin embargo, ese mapa tendría para ellos más validez. El argumento sobre la falta de participación en el nuevo mapa de OTBN (el del 2015) no parece valer lo mismo para el primero.

Pero la justificación contra el cambio de categoría de los lotes del Cerro Perito Moreno no se esgrime solo desde los “derechos adquiridos”, de los ordenamientos y legislaciones previas, sino también de las futuras, pues el argumento de fondo es que el desarrollo del Cerro traerá empleo. Este argumento, si bien entre líneas en los planteos de Laderas, se explicitan en los de ENDIPEM y el CAP. Así queda expresado en la solicitud del ENDIPEM:

solicitamos que **NO SE MODIFIQUE** la zonificación vigente en la Ley de Bosques (...) ya que esto estaría interfiriendo con la licitación realizada y vulnerando las actividades turísticas, deportivas y comerciales, así como expectativas de los habitantes en general de El Bolsón y Comarca Andina (ibíd f. 139) (destacado original en mayúscula).

En esa línea se expresó también la Cámara Comercial, Industrial y Agropecuaria Regional, al plantear que

“la restricción impuesta impedirá el desarrollo del Centro de Deportes Invernal Cerro Perito Moreno, el cual permitirá a la Comarca Andina contar con una temporada turística invernal (...) **se estarán afectando las posibilidades de sustento de TODOS LOS COMERCIANTES Y PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS DIRECTOS E INDIRECTOS de la región, además de las FUENTES DE EMPLEO QUE ESOS SECTORES GENERAN**” (Expdt. f. 129) (destacado original)

Nótese la falacia de afirmar que se perderán puestos de trabajo sobre algo que, en rigor, no existía aún. ¿Cómo se pueden perder puestos de trabajo que aún no existen? El punto es, precisamente, que se recurre a un uso (beneficio) futuro para justificar la categoría vigente (verde) sobre la zona. Esto manifiesta, una vez más, el problema de base del mapa de OTBN, que mezcla en un mismo mapa dos operaciones diferentes: de diagnóstico (lo que hay en el territorio) y de diseño (cómo debería ser el territorio, lo que se desea a futuro). Aquí, por ejemplo, se está recurriendo a un uso futuro como parte de un diagnóstico: de lo que hay en el territorio.

En esa misma línea, para el caso de Bariloche, se expresó el representante de Arelauquen Golf y Country Club SA, arguyendo que en el 2011 el MSCB aprobó el Reglamento urbanístico y de Edificación, Uso y Destino” que la empresa presentó. Es notable no tanto el argumento de los derechos adquiridos, que consiste en una figura jurídica presente en el Código Civil, si no que este reglamento también se aprobó en el 2011, al igual que la licitación de Laderas SA. Es decir, posteriormente al primer OTBN.

A contrapelo de estas posiciones, la Asociación civil Árbol de Pie, junto con las Juntas vecinales de Los Coihues, del Trébol y del Lago Moreno, y de la organización Costas Libres, presentaron varias observaciones ante el MSCB, quien habría realizado el mapa para el ejido de dicha ciudad. Señalaron que el CC *“ha sido un ejemplo de trabajo voluntario, consecuente y democrático durante más de cuatro años (...) fruto de ello son los criterios de zonificación que, terminados de estructurar en diciembre de 2013, debían ser aplicados al mapa del OTBN”*. Seguidamente dan varios ejemplos de cómo esto no ocurrió en el ejido de Bariloche, especialmente respecto al criterio del tamaño de las parcelas:

“todas las parcelas cuya extensión superara una (1) hectárea debían ser incluidas en el OTBN. De igual forma quedó definido que las costas de ríos y arroyos

permanentes debían ser mapeados con el nivel máximo de protección” (Expdt. f. 164).

Esto mismo respecto a los márgenes de algunos ríos fue observado por el INTA, coincidiendo con la opinión de uno de los participantes del CC, habitante de Mallín Ahogado: *en el CC se trabajó bien, se llegó a ciertos acuerdos sobre los criterios, el tema es que después no se vieron en el mapa* (MM).

Desde ya hubo denuncias por parte de estas organizaciones de que lo que se estaba haciendo era beneficiar a ciertos sectores, específicamente aquellos interesados en la expansión inmobiliaria:

debemos concluir que el Ejecutivo ha decidido ignorar las posiciones de un Consejo [el CC UEPBN] creado por ley a fin de asegurar la participación ciudadana, amplia y consecuente por cierto. Evidentemente los criterios de conservación acordados en su presencia no tuvieron el suficiente peso como para modificar decisiones tomadas previamente por la superestructura política en beneficio de intereses inmobiliarios (Expdt. f. 161)

¿Qué sucedió finalmente con el mapa del 2015? El expediente se armó, pero nunca llegó a la instancia legislativa. Según nos comentaron funcionarios de la Dirección de Bosques, fue *cajoneado* por el ejecutivo provincial. A fines del 2018 la Senadora Nacional por la provincia de Río Negro, Magdalena Odarda, presentó un Proyecto de Declaración “por la falta de actualización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de Río Negro, desde su aprobación en el 2010” (PD Odarda 2018).

## **Reflexiones finales**

Después de este recorrido no queda más que volver al principio para evaluar si nos es posible contestar las preguntas que nos formulamos al empezar esta investigación. El objetivo de este trabajo, tal cual lo formulamos al inicio, fue doble. Por un lado, nos propusimos describir y comparar los procesos de conformación y revisión del OTBN en la provincia de Río Negro con el propósito de arrojar alguna luz sobre las razones por las cuales debía revisarse el primer mapa y por qué dicha revisión finalmente no fue aprobada. Para ello, procedimos en el desarrollo de la tesis con una caracterización de la red de actores involucrados, así como de los debates y conflictos suscitados durante esos procesos, para finalmente analizar los mapas de zonificación que resultaron de los mismos.

Por otro lado, propusimos discutir, a la luz de esa descripción, qué papel juegan las prácticas cartográficas en la producción de consensos, cuáles son sus alcances y sus límites respecto a ese propósito.

Dicho objetivo fue construido a partir de una perspectiva teórico metodológica, atendiendo a la propuesta de Mabel Manzanal de analizar las políticas, discursos, mecanismos, dispositivos que constituyen el amplio espectro de lo que, en términos generales se podría denominar “políticas de desarrollo territorial”, desde una “perspectiva de poder” foucaultiana (2014). Esto nos llevó a profundizar nuestras lecturas de Foucault y a ponerlas en diálogo con bibliografía que, ya fuese desde Foucault o desde otras perspectivas, han indagado sobre políticas de ordenamiento territorial y ambiental, por un lado, y por el otro con estudios que han abordado la práctica cartográfica como un tipo específico de saber-poder.

Dicho esto, las reflexiones que aquí presentamos son de dos tipos. Por un lado, reflexiones que abordan distintos aspectos referidos al tema puntual de investigación, el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, tanto a nivel nacional como el específico de Río Negro. Otras, en cambio, buscan aportar a un campo más general, el de la estrategia de dominación que subyace a lo que Foucault llama gubernamentalidad y que, siguiendo a varios autores, podemos llamar “gubernamentalidad neoliberal” (Ferguson y Gupta 2002, Gago 2014). Es decir, este segundo tipo de reflexión aborda el problema de cómo es que esa racionalidad

gubernamental es naturalizada como la forma correcta de pensar y actuar en el mundo y qué alcance tiene ese proceso de naturalización.

Empecemos, entonces, por el primer tipo de reflexiones.

En el cruce entre políticas de ordenamiento territorial y la política forestal encontramos una feliz coincidencia. Pudimos rastrear el sentido actual del ordenamiento territorial en el antiguo término de *dasocracia*: identificación, inventario y **ordenamiento** de los bosques con el fin de realizar un aprovechamiento que maximice los beneficios, sin agotar el recurso. Esto es relevante, pues nos permite entender que el OTBN se ubica precisamente en un continuum que va desde los primeros intentos de inventariar los bosques, ya establecidos en la ley de 1948, pasando por los intentos del IFONA con la pre carta forestal, el Primer Inventario de Bosques Nativos realizado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que finalmente deriva en la LB. Es decir, la perspectiva genealógica permitió situar la política de OTBN al interior de una racionalidad gubernamental de más larga data. Hay continuidades entre la política forestal de 1948 y la actual. Las ciencias forestales, con su forma específica de saber, incluyendo muy especialmente la *dasocracia*, marcan esa continuidad.

Ahora bien, hay rupturas. Hay otros saberes e intereses que se entremezclan con el saber forestal. Es así que nuevos sentidos son incorporados al OTBN que en cierta medida se superponen con aquellos que proponía la ciencia forestal. Hagamos un repaso de esto.

Si para 1972 la Ley Forestal de Río Negro hablaba de *dasocracia*, pocos años después, con la creación de la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental (SOA) durante la dictadura, se empezó a vincular la idea de ordenamiento, con la idea de territorio y de planificación integral. Como vimos, este evento se inserta a su vez dentro de un contexto internacional de crisis del Estado de Bienestar y en paralelo el desarrollo del debate en torno a los límites del crecimiento. En esa línea, es necesario volver a mencionar la tesis de Eduardo Basualdo (1997): la dictadura buscó eliminar el conflicto a través de la eliminación del crecimiento. En efecto, la década del 80, que recordemos Gustavo Esteva (1996) denominó la década perdida del desarrollo, es cuando empiezan a surgir las primeras políticas de OT en Latinoamérica (Massiris Cabeza 2002). Un OT que en retrospectiva puede leerse como una

vía para disminuir el conflicto social que los procesos de ajuste neoliberal empezaban a generar en la mayoría de los países occidentales. Como vimos, la idea de equilibrio y armonización se encuentran en el corazón de las propuestas de OT. Es decir, la posibilidad de lograr consensos entre intereses disímiles, a veces incluso contrapuestos, con la finalidad de contribuir a la disminución del conflicto.

Y en este punto la vinculación entre ambiente y OT es crucial. Ya en los documentos del SOA se empieza a vincular el ambiente con el bienestar general, llegando a señalar la “controversia jurídica (...) respecto al alcance del **dominio estatal sobre el ambiente**” (SOA-SETOP 1979: 8). Dicha controversia refiere a la tensión entre el interés general y los intereses particulares, tensión que constituye el objeto del OT que propone la dictadura. A su vez esta idea del ambiente como objeto de interés general venía siendo impulsada por la ‘crisis ambiental’. Sin ir más lejos, vale recordar el título del informe que se presentó como marco conceptual en la Conferencia de Estocolmo, *Una Sola Tierra*, misma idea que luego termina de consolidarse en el famoso *Nuestro Futuro Común*. Para ponerlo en términos foucaultianos, la pregunta que empezaba a plantearse era por los límites entre la propiedad privada y el dominio estatal y a su vez los límites del dominio estatal frente a un bien de toda la humanidad. El tema es, quiénes definen qué ambiente queremos para el futuro. ¿Qué es un “ambiente sano”, del cual habla la Constitución Nacional de 1994? ¿Cómo conseguirlo y mantenerlo?

En función de estas preguntas, con el retorno de la democracia en nuestro país se empieza a plantear el problema de quiénes deciden esos límites y cómo lo hacen. ¿Quiénes definen qué tipo de ambiente queremos? Esto se enmarca en la crisis de la planificación que sobrevino a la dictadura. Recordemos que, salvo el corto período del tercer peronismo (1973-1976), no se había incorporado la participación “de la gente” en la planificación e inclusive durante aquel la participación popular era de tipo sectorial y en función de objetivos nacionales prefijados. Es decir, la potestad de planificar era de los cuadros técnicos de las agencias estatales. En el marco de construcción de un modelo neoliberal que exagera la libertad individual, la pregunta por el límite de la acción estatal cobra renovada centralidad. Es en esa sintonía que en la nueva constitución de Río Negro de 1988 se incorpora la idea de “planificación democrática y **participativa** de la comunidad” y el OT

como instrumento de la misma. Es decir, el correlato de la libertad individual es la participación en los procesos de toma de decisiones. Esto conlleva sus problemas para los agentes estatales. ¿Cómo establecer un piso común de discusión? ¿Cómo delimitar los procesos participativos? A partir de lo que pudimos desarrollar en esta tesis, consideramos que hay fundamentalmente dos formas en la que esto se logra. Puede haber otras, pero estas son las principales.

Por un lado, a través del énfasis en lo local. Este énfasis viene a limitar el campo de acción de los sujetos. Estos tienen participación en las políticas locales o, a lo sumo, provinciales. Pero la decisión sobre políticas nacionales parece seguir el modelo de democracia representativa. Una de las cosas que pueden observarse a partir de esta investigación es cómo la política nacional circunscribe la decisión que se pueda tomar localmente. Así, los criterios y, sobre todos, las categorías, que son las planteadas en la ley nacional impidieron la incorporación de otros colores; de otras categorías. Si bien la ley nacional dejaba margen a las provincias para aumentar los criterios, la metodología que propuso el COFEMA, de ir de los criterios a las categorías, presentó sus problemas. Aquí la cuestión de la escala se torna crucial, porque, retomando a Stuart Elden (2007), lo que se corrobora en esta tesis es que el territorio está funcionando como componente, como 'variable', pero también como objeto que es pasible de ser delimitado. La diferencia entre el territorio feudal (más propio del *Príncipe de Maquiavelo*) y el territorio que empieza a conceptualizarse en los albores de los Estados modernos<sup>82</sup>, es que en los segundos ya está definido el límite y por eso el territorio en sí mismo deja de ser una preocupación. La delimitación territorial del soberano, es decir, del grupo humano sobre el cual refiere un interés común, es algo a lo que siempre hay que atender, sea la escala que sea. Si bien puede que los límites de los Estados nacionales estén de alguna manera consolidados, eso no significa que lo estén a su interior. La delimitación territorial de quiénes tienen legitimidad para decidir es un factor clave en las políticas de ordenamiento territorial en general, y como vimos en esta tesis, el OTBN de Río Negro no fue la excepción.

---

<sup>82</sup> En este punto vale retornar a Elden (2007), quien observa la poca atención que Foucault le otorga al tratado de Westfalia en el proceso de consolidación de las fronteras del propio Estado francés, que es en estos temas su objeto privilegiado de reflexión.

Pero a su vez, y esto hace a la segunda cuestión, la delimitación de lo que es bosque y lo que no lo es responde a indicadores internacionales, de la FAO. El inventario de bosques nativos sigue los lineamientos que ha establecido el organismo internacional, cuya legitimidad proviene del hecho de que lo que funda dichas categorías es el conocimiento científico, el cual se presume universal y neutral. Es decir, se presenta como apolítico. Su propósito es, supuestamente, descriptivo. Es el mapa diagnóstico, la operación cartográfica de representación: el inventario de los tipos de bosques, el mapa que da cuenta de lo que hay en el territorio. Sin embargo, vimos que tiene una función prescriptiva. Tanto así, que deriva en una ley, la LB. Se manifiesta aquí ese cruce del que nos habla Foucault en *El nacimiento de la biopolítica*, entre veridicción y jurisdicción: se decide cómo gobernar, es decir, qué es lo mejor para la comunidad política, en función de un conocimiento que se presume ‘verdadero’<sup>83</sup>. Los bosques nativos son un bien común, necesarios para el resguardo de un ambiente sano y por ello deben preservarse. Esto, recordemos, no es evidente en las leyes forestales precedentes: ni la nacional de 1948 ni la provincial de 1972. Los bosques nativos no existían si quiera en tanto objeto a ser preservado. En este sentido, retomando a Erik Swyngedouw (2011), es que el fin de la política ya vino dado: lo bueno, lo que debe buscarse, es preservar el bosque nativo, donde sea que esté. Este fin establece una escala jerárquica entre las categorías donde el rojo debe ‘valer más’ que el amarillo y este más que el verde. Pero lo que muestra el proceso de OTBN que hemos descrito es que para algunos sectores el verde es más valioso que el rojo, en el sentido de que prefieren tener una propiedad en verde y no en rojo. En el caso de Salta, que analizamos parcialmente en una investigación previa (Casalderrey 2016), observamos que muchas comunidades indígenas querían que sus territorios quedasen en rojo, pero esto como medida para protegerse ante el avance de la frontera agropecuaria. Es decir, la LB presupone una escala de valores que no es necesariamente la que predomina en los territorios. Y en este sentido tiene entonces el efecto prescriptivo, que ya mencionamos, y también homogeneizador. Hay un gobierno de los bosques nativos transnacional, al cual cada Estado debe homologarse, si es que quiere contar con financiamiento, entre otras cosas.

---

<sup>83</sup> Esta relación entre verdad y gobierno tiene un trasfondo ético sobre el cual aquí no puedo profundizar, pues escapa en alguna medida los objetivos de esta tesis, pero que reside en la diferencia entre ‘lo bueno’ y ‘lo verdadero’.

Volviendo entonces a la delimitación territorial de la participación, lo que parece estar mostrando el proceso de OTBN que hemos analizado, es que el carácter local que esa delimitación supone es por lo menos algo a poner en duda. Como característica general, se observó que muchos participantes pertenecen a más de una comunidad, muchas de ellas exceden la delimitación local. Y esto es así tanto para Lewis, como para un poblador de El Manso, como para los pueblos indígenas. Porque, siguiendo a Richard Peet, existen redes hegemónicas, pero también contrahegemónicas. En ese sentido, todos experimentan, aunque en grados diversos, la multiterritorialidad. El poblador de El Manso forma parte de redes de comercialización que exceden los límites de la Comisión de Fomento, inclusive llegando a traspasar las fronteras nacionales. El hecho en sí de que El Bolsón, incluido Mallín Ahogado, adscriban a una región más amplia, como la de La Comarca Andina, es manifestación de esto mismo. Ni hablar de las comunidades indígenas, que de por sí adscriben a una territorialidad mucho más amplia, que incluye todo el territorio mapuche, incluyendo lo que hoy es el sur de Chile. Con la subdivisión de los talleres del año 2012 – dos en Bolsón, uno en El Manso y otros dos en Bariloche–no se logró incluir a todos los habitantes de la región. Recordemos, por ejemplo, la mención sobre la exclusión de los veranadores de la estepa. También recordemos la observación de que hubo más participación indígena y de pobladores rurales en los talleres que se llevaron a cabo en Bariloche. Todo esto nos tiene que llevar a la pregunta por la validez o legitimidad de la delimitación local de la participación. Porque así como un Lewis tiene formas de localización, también los pobladores rurales y los pueblos indígenas tienen formas de inserción en redes globales. El punto es que la forma en la que se establecen esas relaciones es asimétrica. Los pueblos indígenas, los pobladores rurales, la clase media trabajadora, aunque en diversos grados, tienen en general una menor inserción en ámbitos de toma de decisiones de nivel superior. Básicamente porque las redes de las que forman parte son contrahegemónicas. Y lo mismo sucede a escala local. La empresa Laderas logró incidir en el primer mapa a través de una alianza con el Club Andino Piltiquitrón, que es un agente local hegemónico, alianza que luego se extendió a diversos agentes también de la escena local, incluyendo todos los asociados a la Cámara Comercial, Industrial y Agropecuaria Regional

¿Qué quiere decir esto? Que el hecho de que la participación sea local no garantiza un ámbito de negociación donde exista un piso de igualdad de condiciones. Equiparar la relación de fuerzas asimétricas es lo que en parte se buscaba con la proliferación de ejes. Que todos tuvieran voz y voto. Inclusive recordemos se llegó a plantear que cierto ejes, como el de productores rurales y pueblos indígenas, contaran con más representantes. Una primera lectura nos diría que esto no funcionó como mecanismo de igualación. Sin embargo, una lectura más detallada muestra que de hecho fue en cierta medida exitosa. El hecho de que del Consejo Consultivo saliese un mapa que logró desafiar los intereses de Laderas y sus aliados muestra precisamente esto. Por otro lado Hidden Lake no se vio afectada, eso también es algo a tener en cuenta. Muestra por un lado que los intereses hegemónicos tampoco son homogéneos, como tampoco lo son los contrahegemónicos. Por el otro, una hipótesis sobre la que he trabajado con otros colegas y que es una de las que pretendo seguir explorando en mi tesis doctoral: que el tipo de actividad económica de Hidden Lake es amigable con cierto tipo de conservacionismo que sirve como mecanismo de apropiación de tierras, el llamado *green grabbing* (Casalderrey Zapata, Tozzini, Salgado 2020; Casalderrey Zapata, Tozzini, Abduca 2018). Recordemos las palabras de un alto funcionario de la Dirección de Bosques:

“el proceso de OTBN tiene un fuerte énfasis en la conservación (...) estamos construyendo una cordillera de interfase. Estamos perdiendo lo productivo (...) Por un lado **la tierra está cada vez más en menos manos que tal vez sea bueno para lo ambiental**” (ver p. 112)

Pero, qué define que algo sea hegemónico. Más precisamente, ¿cómo podemos reconocer territorialidades hegemónicas y contrahegemónicas? Ya vimos que la ‘localidad’ no es garantía de territorio contrahegemónico. Para el caso, tampoco ocurre a la inversa. Tal vez la diferencia entre superposición y yuxtaposición que introdujimos en el Capítulo I arroje alguna luz.

La superposición implica, siguiendo a Carl Philo, reductibilidad de un espacio sobre otro, mientras que la yuxtaposición implica contigüidad. La imagen de que dos cosas estén juntas, que sean colindantes, (yuxtaposición) es muy diferente a la imagen de una cosa sobre otra (superposición). Por lo general, y en esto acuerdo con Philo, en este último caso

hay una relación jerárquica. El territorio hegemónico sería al que se reducen los otros territorios. En cambio la contigüidad refiere más bien a territorios que coexisten en una relación horizontal. Pensemos en esta distinción desde un SIG, desde los tipos de relaciones que puede establecer ese tipo de programas. Uno puede superponer capas, que pueden ser polígonos, líneas puntos. También se pueden juntar capas, yuxtaponerlas.

En el caso del OTBN funcionaron ambos tipos de relaciones: superposición y yuxtaposición. Se usaron capas de ríos y arroyos (líneas), capas de reservas naturales (polígonos), capas de cotas (líneas), capas de ejidos municipales, con sus respectivos niveles de consolidación urbana (polígonos), capas de catastro de la provincia (polígonos), entre otras. Algunas de estas capas se superponían unas con otras y otras no. El punto es que cuando se superponían había que determinar cuál de ellas o cuál combinación de capas iba a tener prioridad. Podríamos decir que las territorialidades hegemónicas son las capas priorizadas, mientras que las territorialidades contrahegemónicas serían las capas que quedan en relación de subsunción con respecto a la hegemónica.

En esta línea, el desafío de este OTBN, así como de cualquier OT, es determinar qué valor se le da a cada capa o a cada combinación de capas, pues un criterio puede consistir en la combinación de capas (variables). Hacia una forma de hacer esa ponderación es que apunta la metodología propuesta por el COFEMA que brevemente describimos en el capítulo II.

Y en este punto es que se manifiesta cabalmente la dimensión política del asunto: hay que tratar de llegar a un consenso sobre el valor de los criterios. Claro, si hay un solo saber, digamos, si fuesen solo ingenieros o técnicos forestales los que debían elaborar el mapa, la decisión muy probablemente se facilitaba. Como lo dejó en claro una de las técnicas, esa era la idea original del Consejo Consultivo, un consejo técnico, donde no solo estarían representados los saberes forestales, si no también biológicos, agronómicos, cartográficos, etc. Y de por sí ya entre estas diferentes disciplinas hay diferentes focos de interés, diferentes prioridades. Cada tipo de saber tiene fines, objetivos. Esto se va complejizando aún más con la incorporación de otros saberes no técnicos, saberes no científicos. Saberes 'locales', en el sentido que son conocimientos muy específicos de la zona. Un conocimiento empírico que viene de habitar un lugar por mucho tiempo. Hay un saber inmobiliario, inclusive: dónde conviene construir, por ejemplo. Cada actividad económica

conlleva un saber. El problema para un OT es cómo hacer para que estos saberes, heterogéneos, encuentren una forma de comunicación. Para traer una metáfora de Wittgenstein, si cada saber en cierta medida es un juego de lenguaje, en el sentido que tiene sus reglas específicas, ¿cómo hacer para que pueda haber comunicación entre ellos? (en Rivera 2007). Esto se relaciona con el problema de la comparabilidad/conmensurabilidad al que refieren Martínez Alier y Roca Jusmet (2001) y que es resuelto, en la gran mayoría de los casos, a través de la reducción de un lenguaje a otro. El caso de la imposición del lenguaje monetario es, tal vez, el mejor ejemplo: se presume, bajo la teoría subjetiva del valor, que todas las formas de valoración puedan expresarse en un mismo lenguaje (Martínez Alier 2007). En este sentido observamos que el SIG opera en una forma similar: presume habilitar una suerte de lenguaje común donde todas las territorialidades, los diversos intereses, pueden expresarse. Habilitando así esa idea de territorio, propia de las políticas de OT que mencionamos al principio, como ‘punto de encuentro’. Esto se sustenta en la idea de mapa como representación: el mapa puede reflejar lo que existe, aunque también puede reflejar lo que aún no existe. El SIG, en tanto herramienta cartográfica, permitiría ir del primero al segundo pero, y aquí reside su fuerza, lo hace a través de un cálculo entre todos esos intereses, cuyo resultado se podría erigir, entonces, en el consenso entre todos esos saberes e intereses.

Esto, vimos, se encuentra con diversas limitantes. Por un lado, resulta que no todos los saberes pueden expresarse en un SIG. No todo es cartografiable. Por ejemplo, cómo se podría mapear el valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a los bosques (criterio 10 de la LB) ¿Cómo podríamos imaginar esas capas que de hecho no existieron? Tal vez podríamos imaginarlas como parecidas a las categorías de la LB, donde cada una (roja, amarillo o verde) busca expresar un valor. Claro, visto más de cerca, esto también es relativo porque, como ya vimos, la escala de valores que establece la ley no es la única. Entonces, aunque hubiese habido una capa que lograra expresar el CSA 10, eso no sería garantía de que hubiese acuerdo al interior de los grupos sobre esos valores. Porque precisamente, como sabemos, los grupos por más pequeños o locales que sean, no son homogéneos: *hay tantos usos como personas*. De hecho, lo mismo pasa al interior de los grupos académicos o científicos. Sin ir más lejos, recordemos la discrepancia entre la

inclusión o no del espinal como bosque, discusión que se ha dado al interior de los cuadros técnicos.

Pero inclusive si hubiese sido posible que todos los criterios, todos los valores, se hubiesen mapeado, ¿qué presupone la comparabilidad entre esos valores? Es decir, como se pueden comparar, por ejemplo, el valor de existencia de una especie con el valor de producción de la tierra para agricultura, o con el valor de disfrute que una población hace del bosque. Se necesita una unidad de medida común. Esta pregunta nos lleva a un enorme campo de problemas que aquí no podemos exponer, pero sobre los que estamos reflexionando en lo que es la necesaria continuación de esta tesis, en el marco de un proyecto doctoral en curso.

Lo que sí puedo decir a esta altura es que lo que manifiesta el SIG es precisamente la pretensión de universalidad del cálculo aritmético que es, precisamente, pretensión: un supuesto. Habría que seguir profundizando, entonces, entre la diferencia epistemológica entre la simultaneidad y la comparabilidad, pues parece que, en el caso del SIG, es la primera la que habilita la segunda. Asimismo, y en línea con la hipótesis tal como fue presentada en la introducción, podemos entonces afirmar que el mapa, y más específicamente el SIG en tanto herramienta de mapeo, constituye efectivamente un instrumento del cálculo de intereses, pero que lo hace a partir de su cristalización bajo la forma de variables (capas), operación que los torna comparables entre sí. Como diría Foucault, el SIG permite manipular los intereses.

En esta línea, cabe hacerse dos reflexiones. Primero, que el carácter presuntamente realista del mapa, es decir, esta función del mapa en tanto reflejo, terminó constriñendo la participación. La aparente confusión que parece haber existido en el CC entre cómo debía ser la relación entre criterios (lo que existe) y las categorías (lo que debería existir), manifiesta precisamente esto: el carácter político de todo mapa. Pero al querer reducir lo que debería hacerse (mapa deseado) a lo que existe (mapa actual), entonces el potencial democratizador, es decir, el potencial de modificar la correlación de fuerzas entre los intereses hegemónicos y los contrahegemónicos que podría haber tenido el OTBN, se vio coartado.

Segunda reflexión, en directa relación con esto, es que lo que se presenta como un fracaso del OTBN, ese disenso que en rigor existió sobre el mapa -tanto sobre el primero como sobre el segundo- puede entenderse también como una victoria contrahegemónica, como un acto por parte de algunos sectores subalternos (indígenas, asambleas vecinales, pequeños productores, etc.) de resistir a esa hegemonía de la racionalidad gubernamental, a no dejarse reducir a una variable o conjunto de variables que entendían no representaban sus intereses. Y aquí lo que sería destacable es que a pesar de todo, la política, en el sentido amplio dado por Rancière, no puede reducirse del todo al orden de lo policial, de la regulación. Esto se ve en varios momentos. Por ejemplo, en la idea de que los mismos criterios no se podían aplicar por igual en las distintas localidades, porque la realidad de cada una era diferente, precisamente, no comparable con las otras. En esa discusión los participantes del CC entendían perfectamente cómo funcionaba la variable: *menos de tantas hectáreas quedan afuera de la regulación de la LB*. La votación tiene lugar precisamente porque no hay consenso, porque no se puede aplicar la misma ‘regla’ a todos los lugares por igual. Pero ese desacuerdo no nace de la incomprensión. Hay desacuerdo, hay resistencia: no todo puede entrar en el mismo cálculo. Una resistencia mínima, tal vez, pero que muestra esa irreductibilidad de la política al orden de lo policial. Y esta idea de reductibilidad, eso es lo que subyace a la lógica de la superposición territorial, de lo que en el SIG aparece como simultáneo. En esa línea, sí puede leerse el resultado del OTBN como la reducción de la multiplicidad de valores y usos de los bosques al imperio de la propiedad privada. Porque si algo es un secreto a voces es que el criterio priorizado fue el de la división catastral. Cosa que también han sostenido Gabriel Stecher (2013) y Mariana Schmidt (2015), aunque en otros términos, sobre los OTBN respectivos de Neuquén y Salta.

Entonces, tratando de sintetizar algo de lo dicho hasta aquí, tenemos que el OTBN tuvo un potencial igualador a través de la ampliación de la participación, pero por otro lado la lógica de la superposición del SIG coartó ese potencial.

La necesidad de lograr que los intereses (usos futuros del bosque) de todos los participantes fuesen reducibles a una serie de variables (lo que existe actualmente en el territorio) a través de las cuales se pudiese hacer un cálculo que permitiese conocer el punto de equilibrio entre esos intereses, terminó encorsetando la participación. El SIG, en tanto

instrumento del OTBN, se convirtió en ese costado calculador, en un dispositivo de seguridad. Si entendemos, siguiendo a Castro Gómez, que el dispositivo de seguridad es aquel que permite calcular los riesgos en función de los beneficios, es decir, de encontrar ese punto de supuesto equilibrio, entonces el SIG, en tanto instrumento cartográfico, es un dispositivo de seguridad.

En esta línea, debemos reformular nuestro punto de partida. Al principio habíamos propuesto que el OTBN era el dispositivo de seguridad, pero habiendo hecho este recorrido podemos en cambio decir que el OTBN es más amplio, pues incluye un dispositivo de seguridad pero también otro dispositivo democratizador, vía participación social, que podría contrarrestar el dispositivo securitario. El OT participativo puede ser pensado como un dispositivo democratizador: sumar a todos los grupos, tener en cuenta todos los intereses, garantizar la libertad de todos por igual. Todos ejercen poder. El punto es que ese ejercicio de poder está guiado, está limitado, por un objetivo prefijado: crear un ambiente en el sentido de *milieu*, de “producción de las *condiciones de existencia* de una población **con el fin de ejercer un gobierno económico sobre la conducta de los individuos**” (Castro Gómez 2010: 74). Es ese gobierno económico lo que entiendo es la racionalidad gubernamental: la extrapolación de la lógica del mercado hacia el Estado. Gobernar, guiar a los individuos, por y para el mercado.

En el caso aquí analizado, del OTBN de Río Negro, claramente el dispositivo democratizador no logró contrarrestar al securitario. La libertad de decidir, que buscó ser garantizada en el proceso participativo, encontró su límite en la lógica del cálculo.

## **Bibliografía**

- Abel, José Luis (2012) “El partido provincial rionegrino en su etapa fundacional”, en Vela, Francisco Camino (comp.) *El mundo de la política en la Patagonia Norte*, Neuquén: EDUCO
- Abers, Rebecca, Ricardo Gutiérrez, Fernando Isuani y Marisa von Bülow (2013) La construcción de las instituciones ambientales en Argentina, Brasil y Chile, *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, Paraná 17-20 de julio
- Abrams, Philip (1988) “Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado”. En: Rafael Macía Mejía y Orlando Jaramillo Gómez (trad.) *Revista Virajes*, pp. 79-98
- Anderson, Benedict (1993) *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica
- Appadurai, Arjun (1996) *Modernity at large. Cultural dimensions of globalization*, Minneapolis: University of Minnesota Press
- Aguilar Villanueva, Luis (1996) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa grupo editor
- Alimonda, Héctor (2011) “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana”. En Alimonda, H. (Coord.), *La colonización de la naturaleza. Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO
- Arroyo, Mónica (2010) “Mercosul: redefinição do pacto territorial vinte ano depois”. En *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*, São Paulo: Humanitas
- Balbi, Fernando Alberto (2007) “Entre el futuro del recurso y el futuro de los hijos: usos de términos ambientalistas entre los pescadores del Delta del Río Paraná”, *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 26, 2007, pp. 87-105
- (2008) “La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno”, *Cuadernos de antropología social N°27*, pp. 7-17
- Bandieri, Susana (2009) *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires: Sudamericana
- Basualdo, Eduardo (1997) “Economía y genocidio”, en Juan Gelman y Mara La Madrid (comp) *Ni el Flaco Perdón de Dios, Hijos de desaparecidos*, Buenos Aires: Planeta
- (2001) *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes
- Bateson, Gregory (1982) *Espíritu y Naturaleza*, Buenos Aires: Amorrortu
- Blanco, Jorge (2007) “Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico”. En Fernández Caso, M.V. – Gurevich, R. (coord). *La geografía y sus discursos. Un temario para la enseñanza*. Buenos Aires: Biblos
- Borras, S., Franco, J.C., Kay, C. y Spoor, M. (2014). “El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: análisis desde una perspectiva internacional amplia”, en

- Soto Baquero, F. y Gomez, S., *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*, FAO.
- Bosque Sendra, J. (2001) “Planificación y gestión del territorio. De los SIG a los Sistemas de ayuda a la decisión espacial (SADE)” en *El Campo de las Ciencias y las Artes*, Madrid, España, 2001, n° 138, pp. 137-174
- Bosque Sendra, J. y R. García (2000) El uso de los sistemas de información geográfica en la planificación territorial. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, N° 20, pp. 49-67
- Bourdieu, Pierre (1996) “Espíritus de Estado, génesis y estructura del campo burocrático” en *Revista Sociedad N°8*
- Bourdieu, Pierre y Louis Wacquant (1995) *Respuestas para una antropología reflexiva*, México: Grijalbo
- Brow, James (1990) “Notes on Community, Hegemony and Uses of the Past”, *Anthropology Quarterly*, Vol. 63, n° 1, pp. 1-6
- Cafferatta, Néstor (2007) “Daño ambiental colectivo: régimen legal. A la luz de la ley general del ambiente 25675”. En Lloret, J.S y M. C. Garrós Martínez (comp.) *Perspectivas sobre derecho ambiental y de la sustentabilidad*. Salta: EUCASA
- Callicot, J. Baird (1990) “Whither conservation ethics?” *Conservation Biology*, 4, pp. 15-20.
- Casalderrey Zapata, Constanza (2016) *El rol del Estado en la administración de los bosques nativos en el noreste salteño. El caso ‘Dino Salas’*, Tesis de licenciatura en Cs. Antropológicas, FFyL-UBA, inédita.
- (2017) “Crisis ambiental y Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en la provincia de Salta: entre la política ambiental sostenible y la gestión territorial participativa”, *Espacio Regional*, Vol. 1, n.º 14, pp. 43-56
  - (2018) “Bosques salteños y servicios ambientales: entre derechos individuales, colectivos y difusos. Etnografía de una causa judicial”, en Andrea Lombraña y Morita Carrasco (ed.) *Experiencias de lectura insolente: abordajes empíricos en el campo jurídico*, Buenos Aires: Antropofagia
- Casalderrey Zapata y Muñecas, Lucila (2017) “El Ordenamiento Territorial como tecnología de gobierno: aproximación desde su implementación para la gestión de bosques nativos en Misiones y Río Negro”, en *Actas XII Reunión de antropología del Mercosur*, Facultad de humanidades y ciencias sociales, Universidad Nacional de Misiones, 4-7 de diciembre
- Casalderrey Zapata, Constanza y Michel, Carolina (2018) ¿Puede un SIG integrar distintas territorialidades? El caso de un conflicto socio-ambiental en la comarca andina, en *XI Jornadas patagónicas de geografía y I Congreso Internacional de geografía de la Patagonia argentino-chilena*, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén 26-28 de septiembre
- Casalderrey Zapata, Constanza, Tozzini, Alma y Marcela Salgado (2020) La cuestión forestal en Latinoamérica: entre el desarrollo y la conservación. Aportes desde

- estudios de caso de Argentina y Chile, en Nicoletti, M. A.; Lanza, M. y Azcoitía, A. (Comp.). *Libros Araucanía y Norpatagonia, Volumen III*, Viedma: Editorial UNRN (En prensa)
- Casalderrey Zapata, Constanza, Tozzini, Alma y Ricardo Abduca (2018) Historias provinciales en clave forestal. Estrategias de acumulación, ordenamiento territorial y control poblacional entre el desarrollo y la conservación en Río Negro y Chubut (1960-1990), *VIII Jornadas de historia de la Patagonia*, Viedma 24-26 de octubre
- Castoriadis, Cornelius (1980) “Reflexiones sobre el ‘desarrollo’ y la ‘racionalidad’”, en *El mito del desarrollo*, Barcelona: Kairós
- Castro Gómez, Santiago (2010) *Historia de la gubernamentalidad. Razón de estado, liberalismo y neoliberalismo*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores
- Castro, Edgardo (2012) “Anestesia y parálisis: sobre la analítica foucaultiana del poder” en *El poder, una bestia magnífica*, México: Siglo XXI
- Cozzo, Agustín (1972) Breve reseña forestal de la Argentina, en Cozzo, Agustín (comp.) *Árboles forestales, maderas y silvicultura de la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Acme
- Crampton, J. (2010) *Mapping, a critical introduction*, UK: Wiley-Blackwell.
- Elden, S. (2007) “Governmentality, calculation, territory”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 25, pp. 562-580
- Elwood, Sarah (2006) “Critical Issues in Participatory GIS: Deconstructions, Reconstructions, and New Research Directions” *Transactions in GIS*, 10(5): pp. 693–708
- Escobar, Arturo (2010) *Territorios de diferencia. Lugar, movimientos, vida, redes*, Popayán: Enviación Editores
- (2005). *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y diferencia*, Bogotá: Instituto colombiano de antropología e historia (ICANH)
- Escolar, Marcelo (1994) “Elementos históricos para una teoría de la diferenciación e integración territorial. Geografía política del Estado -nación moderno”. En: Ciccolella, Laurelli, Rofman, Yanes (Comp.), *Integración latinoamericana y territorio. Transformaciones socio – económicas, políticas y ambientales en el marco de las políticas de ajuste*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras – UBA.
- Escolar, Cora y Besse, Juan (2008) *Epistemología fronteriza, puntuaciones sobre teoría, método y técnicas en ciencias sociales*, Buenos Aires: Eudeba
- Estenssoro Saavedra, J. F. (2015). “El ecodesarrollo como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina” *Universum (Talca)*, 30(1), pp. 81-99.
- Esteva, Gustavo (1996) “Desarrollo”, en Wolfgang Sachs (ed) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú: PRATEC
- Fairhead et al (2012) “Green grabbing: a new appropriation of nature?”, *The Journal of Peasant Studies*, 39: 2, pp. 237-261

- Farinós, Joaquín (2007) “Planificación de infraestructuras y planificación territorial” en *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, N° 44, pp. 32-43
- Ferguson, James y Gupta, Akhil (2002) “Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality”, *American Ethnologist*, Vol. 29, No. 4, pp. 981-1002
- Fernández, Nilda Elvira (2015) *Huellas del sector forestal argentino: de las leyes de Indias al Bicentenario*, Buenos Aires: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca
- Foucault, Michel (1970) *La arqueología del saber*, México: Siglo XXI
- (1998 [1976]) *Historia de la Sexualidad I: La voluntad de saber*. Madrid: Ediciones de la Piqueta
  - (1979) *Microfísica del poder*, Madrid: Ediciones de la Piqueta
  - (1996) *Genealogía del racismo, Curso en Collège de France 1975-1976* Buenos Aires: Caronte Ensayos
  - (2006) *Seguridad, Territorio, Población, Curso en Collège de France 1977-1978*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
  - (2007) *El Nacimiento de la biopolítica, Curso en Collège de France 1978-1979* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
  - (2003) “Poderes y estrategias” en *Un diálogo sobre el poder*, México: Octaedro editores
  - (2012) *El poder, una bestia magnífica*, México: Siglo XXI
  - (2014) *Del gobierno de los vivos, Curso en Collège de France 1979-1980*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Friskics, Scott (2009) “Gifford Pinchot”, en Callicott, J. Baird and Frodeman, Robert *Encyclopedia of Environmental Ethics and Philosophy*, New York: Macmillan
- Gago, Verónica (2014) *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*, Buenos Aires: Tina Limón.
- García Collazo, M. A.; Panizza, A. y Paruelo, J. M. (2013) “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: resultados de la zonificación realizada por provincias del Norte Argentina”. *Ecología Austral*, n° 23, pp. 97-107
- Goldman, Michael (2005) *Imperial Nature: the World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*, New Haven: Yale University Press
- Gorenstein, Silvia y Ortiz, Ricardo (2016) La tierra en disputa. Agricultura, acumulación y territorio en la argentina reciente, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales (ReLaER)* I (2), pp. 1-26
- Graeber, David (2011) *Debt, the first 5.000 years*, Brooklyn: Melville House
- Gronzona, Ana (2014) “Entre los ‘límites’ y las alternativas de otro desarrollo: el problema de las necesidades básicas. Un ejercicio genealógico”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 3 N° 6 pp. 43-76
- Guber, Rosana (1991) *El salvaje metropolitano. A la vuelta de la antropología Posmoderna*, Buenos Aires: Legasa

- Gudynas, Eduardo (2012) “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa”, en Lang, M. y D. Mokrani (comp.) *Más allá del desarrollo*, México, Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala, pp. 21-54
- Güimaraes, Roberto (1994). “El desarrollo sustentable: ¿Propuesta alternativa o retórica neoliberal?” *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 20(61) pp. 41-56
- Gutiérrez, Ricardo (2017) “La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)”, *Revista SAAP*, Vol. 11, N° 2, pp. 283-312
- Gutman, Pablo (1984) Ambiente y planificación del desarrollo, *Cuadernos del CEUR* N° 14, Buenos Aires
- Haesbaert, Rogerio (2011) *El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad*, México: Siglo XXI Editores
- (2014) *Viver no limite. Território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil
- Harley, J.B. (2005) *La nueva naturaleza de los mapas. Ensayos sobre la historia de la cartografía*, México\_ Fondo de cultura económica
- Harvey, David (1990) *The Condition of Postmodernity*, Cambridge: Blackwell Publishers Inc.
- (2001) “The Marxian theory of the State”, en *Spaces of Capital: towards a critical geography*, Edinburgh University Press
- (2004) *El nuevo imperialismo*, Madrid: Ediciones Akal
- (2007) *Breve Historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal
- Hollman, Verónica (2011) “Imágenes y visualidades de la cuestión ambiental en Argentina” en *Revista Geográfica de América Central, Número especial EGAL*, pp. 1-17
- Ingold, Tim (2017) Anthropology contra ethnography, *Hau: Journal of Ethnographic Theory* 7 (1), pp. 21–26
- Iñigo Carrera, Valeria (2018) “La forestación como forma de despojo en la cordillera rionegrina: a propósito de las trayectorias de Estancia Río Foyel S.A. y Empresa Forestal Rionegrina S.A.”, Encuentro de Trabajo *Reflexiones en torno a la relación naturaleza-cultura-paisaje*, Bariloche, UNRN
- Jonas, Andrew E. G. y Bridge, Gavin (2003) “Governing Nature: The Re-Regulation of Resources, Land-Use Planning, and Nature Conservation”, *SOCIAL SCIENCE QUARTERLY*, Volume 84, Number 4, pp. 958-962
- Lacoste, Yves (1977) *La geografía: un arma para la guerra*, Barcelona: Anagrama
- Landau, Matías (2006) “Laclau, Foucault, Rancière: entre la política y la policía”, *Argumentos*, vol. 19, núm. 52
- Langbehn, Lorenzo (2013) “Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio”. En:

- Merlinsky, G. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- (2017) La ley de bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina, *Revista Administración Pública y Sociedad*, N°3, pp. 82-105 (Comp.)
- Lefebvre, Henri (1976) *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*, Barcelona: Ediciones Península
- Leff, Enrique (2004) *Racionalidad ambiental, la reapropiación social de la naturaleza*, México: Siglo XXI
- Lélé, Sharachchandra (1991) "Sustainable development: a critical review", *World Development*, Vol. 19, n°6, pp 607-621
- Lévi-Strauss, C. 1980 [1950]: "Introducción a la obra de Marcel Mauss". En: M. Mauss, *Sociología y antropología*. Madrid: Tecnos.
- Llosa, C. (2016) "La integración de la Patagonia al mercado. El caso de El Bolsón, Río Negro ¿Del enclave zonal al enclave turístico?", *Theomai*, N° 34: 152-171
- Llosa, C. y D. Aguiar (2016) "¿«Sin loteo no hay esquí» o «Sí al esquí, no al loteo»? Análisis de una controversia ambiental", *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Vol 27, N° 52: 37-72
- Lois, Carla (2006) "Técnica, política y 'deseo territorial' en la cartografía oficial de la Argentina (1852-1941)", *Scripta Nova*, Vol. X, núm. 218 (52)
- Lolich, Liliana (2007) "Arquitectura de los Parques Nacionales. 1934-1955". En: Gutiérrez, R. (Dir). Ernesto de Estrada. *El Arquitecto frente al Paisaje*. Buenos Aires: Centro de Documentación de Arquitectura Latinoamericana CEDODAL, 79-94.
- Lopes de Souza, M. (1995) "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". En De Castro, I.; da Costa Gómez, P. y Lobato Correa, R. (Comp.) *Geografia: conceitos e temas* (1ª edición, pp. 77-116). Río de Janeiro: Bertrand Edit.
- López Vázquez, V., Bosque Sendra, J. y M. Gómez Delgado (2008) "Flexibilidad de los SIG para asistir a la toma de decisiones espaciales", en *Actas del XI Coloquio Ibérico de Geografía*, Alcalá de Henares, Octubre 2008
- Manzanal Mabel (2014) "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio", en *Realidad Económica* n° 283
- (2006) "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural" en Manzanal Mabel, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comp.) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*, Buenos Aires: CICCUS
- Martínez Alier, J. y Roca Jusmet, J. (2001) *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica
- Martínez Alier, J. (2007) "El ecologismo popular", en *Ecosistemas*, 16(3), pp. 148-151
- Massiris Cabeza, Ángel (2002) "Ordenación del Territorio en América Latina", *Scripta Nova*, Vol. VI, núm. 125
- Massiris Cabeza, Ángel (2008) "Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: desarrollos recientes". *Proyección*, Año 4, Vol. 1, N° 4 (sp)

- Matossian, Brenda (2014) “Proceso de expansión urbana, actores y desigualdades”, *Estudios sociales contemporáneos*, (10), pp. 59-68
- Medina, Víctor Damián (2018) “Crecimiento urbano y desigualdad espacial en Bariloche”, en GUEVARA, Tomás (dir.). *Urbanización y hábitat en Bariloche: Ciudades que habitan una ciudad*. Nueva edición [en línea]. Viedma: Editorial UNRN
- Mendes, José María (2010) *Sociedades del bosque. Espacio social, complejidad ambiental y perspectiva histórica en la Patagonia andina durante los siglos XIX y XX*, Tesis para la Maestría en Teoría y Metodología de las ciencias sociales de CLACSO.
- Mitcham, Carl (1995). “The concept of sustainable development: its origins and ambivalence”. *Technology in Society*, 17(3), pp. 311-326.
- Moncayo Jiménez, Edgardo (2001) “Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial” en *CEPAL - Serie Gestión Pública*, N° 13.
- Monmonier, Mark (1991) *How to lie with maps*, Chicago: Chicago University Press
- Monteleone, Adrián (2018) “Acumulación, paisaje y expansión inmobiliaria en Lago Puelo”, en *XI Jornadas de Geografía y I Congreso Internacional de Geografía de la Patagonia Argentino-chilena*, 26, 27 y 28 de Septiembre de 2018 –Ciudad de Neuquén.
- Montenegro Gómez, J. (2008) “Los límites del consenso: la propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina”, En Fernandes, B. M. (Org.) *Campesinado y Agronegocios en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI
- Morey, Miguel (1995) “Introducción”, en *Un diálogo sobre el poder*”, México: OCTAEDRO
- Murmis, Miguel y Murmis, María (2012) “Land concentration and foreign land ownership in Argentina in the context of global land grabbing”, *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 33, No. 4: 490–508
- Namiot, Graciela (2019) *Percepciones, intereses y relación de fuerzas en el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos. Estudio de caso: Consejo Consultivo en El Bolsón, Provincia de Río Negro*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.
- Navarro Floria, Pedro (2003) “La nacionalización fallida de la Patagonia Norte, 1862-1904, *Quinto Sol*, N° 7: 61-91
- Núñez, Paula y Núñez, Martín (2008) “Naturaleza construida. Una revisión sobre la interpretación del paisaje en la zona del Nahuel Huapi”, *Actas 3as Jornadas de Historia de la Patagonia*, 6 al 8 de Noviembre, San Carlos de Bariloche
- Núñez, Paula (2016) “El desarrollo y la armonía ponderada de Río Negro”, en Núñez, Paula com. *Sombras de desarrollo. La Patagonia de la energía y la formación de la provincia de Río Negro*, Bariloche: IIDyPCa-UNRN-CONICET
- Núñez, Paula y López, Silvana (2016) “Graficar la Patagonia y diseñar un destino. Río Negro y la Territorialización del Sur Argentino”, en *Sombras de desarrollo. La Patagonia de la energía y la formación de la provincia de Río Negro*, Bariloche: IIDyPCa-UNRN-CONICET

- O'Donnell, Guillermo (1977) "Apuntes para una teoría del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2)
- Ojeda-Trejo, E., León Villalobos, J. M., Dunn, C. y L. Cajuste-Bontemps (2014) "Cartografía Participativa para el Ordenamiento Territorial Comunitario" en el *IX Congreso sociedades rurales latinoamericanas, diversidades, contrastes y alternativas*, México, Octubre 2014
- Oszlak, Oscar (1980) "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES*. Vol. 3, N° 2, 1- 38
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Documento CEDES/G.E CLACSO* N°4
- Peet, Richard (2007) *Geography of Power: making global economic policy*, London-New York: Zed Books
- Philo, Carl (1992) "Foucault's geography", *Environment and Planning D: Society and Space*, v.10, pp 137-161
- Polanyi, Karl (1989 [1944]) *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de La Piqueta
- Porto Gonçalves, Walter (2002) "Da geografia ás geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades", en Ceceña, A. E. y Sader, E. (Coord.) *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, CLACSO, Buenos Aires.
- Quintero, Silvina (2000), "Pensar los mapas. Notas para la discusión de los usos de la cartografía en la investigación social". En Escolar, Cora (coord) *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*, Buenos Aires: Eudeba
- Raffaele, Estela, Martín Núñez y María Relva (2015) Plantaciones de coníferas exóticas en Patagonia: los riesgos de plantar sin un manejo adecuado. *Ecología Austral*, 25: 98-92.
- Rancière, Jacques (2012) *El desacuerdo, política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión
- Reynoso, Carlos (2014) *Árboles y redes: crítica del pensamiento rizomático*, Bogotá: Ediciones desde abajo (disponible online en: <http://carlosreynoso.com.ar/arboles-y-redes-critica-del-pensamiento-rizomatico/>)
- Riffo, Luis P. (2013) Cincuenta años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, *Serie Desarrollo Territorial: CEPAL*
- Risler, Julia y Ares, Pablo (2013) *Manual de mapeo colectivo : recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*, Buenos Aires: Tinta Limón
- Rivera, Silvia (2007) "Ludwig Wittgenstein y las ciencias sociales", en *Hermenéutica intercultural: revista de filosofía*, n°16, pp. 153-170
- Rockwell, E. (2009). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Roseberry, William (2007) "Hegemonía y lenguaje de la controversia". En Lagos L. María y Pamela Calla (comp.) *Cuaderno de Futuro 23: Antropología del Estado*.

- Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*: 41-104. Bolivia: INDH/PNUD
- Sack, Robert (1983) "Human territoriality: a theory", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 73, No. 1, pp. 55-74.
- Samaja, Juan (1999) *Epistemología y metodología: elementos para una teoría de la investigación científica*, Buenos Aires: Eudeba
- Santos, Milton (2000) *La Naturaleza del espacio. Técnica y Tiempo. Razón y Emoción*, Barcelona: Editorial Ariel
- Schmindt, Mariana (2015) "Recursos naturales y económicos en disputa. Bosques nativos y fondo compensatorio en la provincia de Salta, Argentina", *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 24:139-151
- Schneider, Sérgio y PeyreTartaruga, Ivan G., (2006), "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales" en Manzanal, M; Neiman, G.; y Lattuada, M., (comp.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Shore (2010) La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas, Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología, núm. 10: 21-49
- Sili, Marcelo y Li, Sebastián (2012) Las tierras fiscales en la Patagonia argentina: un viejo problema irresuelto, *Huellas* n° 16: 54-77
- Sili, Marcelo y Soumoulou, Luciana (2011) *La problemática de la Tierra en Argentina*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFDA)
- Stecher, Gabriel Andre (2013) Ley de Bosques. Su aplicación en territorios de comunidades campesinas e indígenas en la Provincia de Neuquén. Nuevos modos de exclusión, *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires,
- Stoddart, Mark (2005) The Gramsci-Foucault Nexus and Environmental Sociology, *Alternate Rutes*, Volume 21: 40-62
- Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varonne (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel
- Svampa, Maristella (2013) "Consenso de los *Commodities*» y lenguajes de valoración en América Latina", *Nueva Sociedad* n° 244, pp. 30-46
- Swyngedouw, Erik (2011) ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada. *Urban NS01*, pp. 41-66.
- (1986) *Situación Forestal Argentina, su inserción en el concierto mundial*, Buenos Aires: SECYT
- Torrado, Susana (2010) El costo social del ajuste (1976-2002), Buenos Aires: Edhasa
- Torres Guillén, Jaime (2014) El carácter analítico y político del concepto de colonialismo interno de Pablo González Casanova, *Desacatos*, n° 45, pp. 85-98

- Trentini, Florencia (2012) “Ecología política y conservación: el caso del ‘co-manejo’ del Parque Nacional Nahuel Huapi y el Pueblo Mapuche” En *Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, No. 15, n. 15, Disponible en <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-31232012000200008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232012000200008&lng=es&nrm=iso)>. (consultado el 21/06/2015)
- Vázquez, Alberto y Sili, Marcelo (2017) Dinámica espacial del proceso de extranjerización de la tierra en Patagonia, *Journal of Latin American Geography*, Volume 16, Number 2, pp. 117-137
- Wood, Denis (2010) *Rethinking the power of maps*, New York: The Guilford Press
- Zarrilli, Adrian G (2008) “Bosques y agricultura: una mirada a los límites históricos de sustentabilidad de los bosques argentinos en un contexto de la explotación capitalista en el siglo XX”, en *Revista Luna Azul n°26*, pp. 87-106
- Zarrilli, Adrián G. (2016). Un nuevo paradigma en la producción forestal Argentina. De la explotación y crisis del bosque nativo a la implantación masiva (1960-2000). *Estudios Rurales*, Vol 6, N° 11, ISSN 2250-4001, CEAR-UNQ, Buenos Aires, segundo semestre de 2016, pp., 154-183

## **Fuentes documentales**

Actas CC (2011-2015) Actas de las reuniones del Consejo Consultivo. Esta información no es de carácter público. Se encuentran en poder de la Dirección de Bosques de Río Negro.

BM (2011) Project Performance Assessment Report, Argentina-native forests and protected areas project (Loan No. 4085) Argentina-biodiversity conservation project (TF-28372), Report No.: 60947-AR.

CFM (1972) *Actas VII Congreso Forestal Mundial de la FAO*, Buenos Aires

CIEFAP (1992) *Taller sobre normas para la confección de planes de ordenación forestal*, Publicación técnica 6, 3 al 5 de marzo, Esquel. Disponible en Biblioteca SFA, ubicación CIEFAP/PT6/41

COFEMA (2012) *Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos territoriales de bosques nativos*, Resolución 236/202, Consejo Federal de Medio Ambiente, Buenos Aires, Argentina

Comunicación LRN 196/2006, disponible en [https://www2.legisrn.gov.ar/LEGISCON/detallado\\_proywp.php](https://www2.legisrn.gov.ar/LEGISCON/detallado_proywp.php) (consultado última vez 03-10-2019)

Comunicación LRN 710/2008, disponible en <https://www2.legisrn.gov.ar/LEGISCON/despliegowp.php> (consultado última vez 03-10-2019)

Comunicación LRN 94/2007, disponible en <https://www2.legisrn.gov.ar/LEGISCON/despliegowp.php> (consultado última vez 03-10-2019)

Constitución Nacional 1994

Constitución de la Provincia de Río Negro 1988

Cañuqueo, Lorena; Kropff, Laura; Pérez, Pilar y Wallace, Julieta (coord.) (2015) *Informe de la Comisión investigadora para el relevamiento de transferencias de tierras rurales en el ámbito de la provincia de Río Negro (ley 4744)*”, Convenio Legislatura de Río Negro y Universidad Nacional de Río Negro

Decreto nacional 91/2009, reglamentario de la ley nacional 26331

Decreto provincial QN 446, reglamenta el artículo 2 de la ley 757

Expediente 005017-PBN (2015) *S/Revisión Ordenamiento Territorial Bosques Nativos Ley Q 4552*, Unidad Ejecutora Provincial de Protección de Bosques Nativos, Provincia de Río Negro

IFONA (1984) *Bases para la elaboración del subprograma de desarrollo forestal*, Biblioteca SFA Inventario n° 249

IFONA (1986) *Pre-carta forestal. Provincia de Río Negro*, Instituto Forestal Nacional, Dpto. Administración de Bosques Naturales. Disponible en Biblioteca forestal “Ing. Lucas A. Tortorelli”, Ministerio nacional de agroindustria, Inventario n° 1147, 29

JFP (1977) *I Jornadas Forestal Patagónicas*, El Bolsón, Río Negro. Disponible en Biblioteca SFA, sin inventariar

Le provincial 757 (1972), ley forestal de la Provincia de Río Negro

Ley nacional 13273 (1948), de riqueza forestal

Ley nacional 20.531 (1973), de promoción industrial del sector forestal

Ley nacional 21695 (1977), sistema de crédito fiscal para forestación

Ley nacional 24295 (1994), de adhesión a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Ley nacional 24688 (1996), declara de interés nacional la conservación de los bosques andino-patagónicos

Ley nacional 25675 (2002), ley general de ambiente

Ley nacional 26331 (2007), de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos

Ley provincial 2497 (1994), de creación del Consejo de Medio Ambiente (CODEMA)

Ley provincial 3358 (2000), cesión de parcelas 420480 y 400460 al CAP con el fin de que este amplíe el centro invernal Perito Moreno

Ley provincial 4335 (2008), de Desarrollo Integral del Cerro Perito Moreno

Ley provincial 4366 (2008), de adhesión a la ley nacional 26331

MAyDS (2016) *Ley 26331. Informe de estado de implementación 2010-2015*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, República Argentina.

MSCB (2010) Presentación de la zonificación del ejido urbano de San Carlos de Bariloche correspondiente a la ley 4552. Reunión de participación ciudadana, 17-12-2010, Sala de Prensa, Centro Cívico Municipal

Notas CC (2011-2015) Se trata de notas de diverso tipo que fueron adjuntadas a las Actas del Consejo Consultivo. En la mayoría de los casos, eran bien anotaciones personales de algunos participantes, que elegían compartirlas, o notas formales para ser elevadas a alguna dependencia estatal. Esta información, junto con las Actas y el Expdte, no es de carácter público, se encuentra en poder de la Dirección de Bosques de Río Negro.

Nuestro Futuro Común (1987) Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente de la ONU. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427> (Consultado última vez 02-10-2019)

Ordenanza 261/03, Código Ambiental del Municipio de El Bolsón

Ordenanza N° 1640-CM-06, Guía de peligros geológicos y modificación ordenanza 217-CM-89 sobre Impacto Ambiental, Municipio de San Carlos de Bariloche

Ordenanza n° 2020-CM-10, Relevamiento y protección de bosques nativos y permanentes, Municipio de San Carlos de Bariloche

PD Odarda (2018) Proyecto de declaración que expresa preocupación por la falta de actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos en la provincia de Río Negro, Expediente Senadores: 2524/18

- PL n° 10 (2007) Proyecto de ley Presupuestos mínimos de bosques nativos, Expediente Diputados: 2843-D-2006, OD 1479
- PL n° 12 (2007) *Proyecto de ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos y de los servicios ambientales que estos brindan*, Expediente Senadores: 716/07
- PL n° 13 (2007) *Ley de promoción para el desarrollo sustentable de los recursos forestales nativos y generación de bosques protectores y permanentes*, Expediente Diputados: 1568-D-2007
- PR-CFI (1996) *Evaluación de las masas forestales nativas en la zona andina de la provincia de Río Negro*, Provincia de Río Negro y Consejo Federal de Inversiones. Disponible en Biblioteca SFA, ubicación: ESTANTE C 27/A
- PT (1973) *Plan Trienal de Gobierno de Río Negro, Poder Ejecutivo Provincial (1974-1976)*, Secretaría de Planeamiento
- Resolución COFEMA 236/2012, aprueba las “Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos
- SAyDS (2005) Primer Inventario Nacional de Bosque Nativos Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/manejo-sustentable-de-bosques/inventario-nacional-de-bosques-nativos> (consultado ultima vez 02-10-2019)
- Senado PC 6 (2006) *Proyecto de comunicación solicitando la planificación y ejecución del ordenamiento territorial de los bosques nativos priorizando el establecimiento de “bosques protectores”*, Expediente Senadores: 1500/06
- Sesión Ordinaria Cámara Diputados 29/11/2006, versión taquigráfica impresa
- Sesiones RN (2008), Diario de Sesiones N° 14 de la Legislatura de la Provincia de Río Negro, Reunión XIV – 12° Sesión Ordinaria, 8 de Octubre de 2008, 37° Período Legislativo. Disponible en <https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00792.PDF> consultado última vez 03-10-2019)
- SOA-SETOP (1979) *Bases normativas para el desarrollo ambiental*, Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental, Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, Documento de divulgación.
- SOA-SETOP (1980) *Impacto y gestión ambiental*, Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental, Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, Documento de divulgación.