

## Capítulo 3

# El ordenamiento territorial de bosques nativos de Río Negro

Un ejercicio genealógico en clave escalar

*Constanza Casalderrey Zapata*

### 1. Introducción

La Ley de Bosques N° 26331, sancionada en el año 2007, es la primera ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, figura que quedó establecida en el artículo 41 de la reforma constitucional de 1994, pero también es la primera ley de ordenamiento territorial de alcance nacional. En efecto, propone al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) como el instrumento a través del cual zonificar el territorio cubierto con bosques nativos según tres categorías de usos: Categoría I. Rojo: sectores que deben conservarse, sin ningún tipo de explotación; Categoría II. Amarillo: sectores que no deben desmontarse, pero se pueden explotar de manera sostenible; Categoría III. Verde: pueden desmontarse parcial o totalmente. A su vez esta zonificación, que debe realizar cada provincia, debe hacerse siguiendo una serie de “criterios de sustentabilidad ambiental” establecidos en la ley y además implementando mecanismos de participación social.

Esta concepción del Ordenamiento Territorial (OT) presente en la ley está en línea con una perspectiva de gestión que propone tomar al territorio como “unidad de observación, actuación y gestión para la planificación estatal” (Schneider y Tartaruga 2006: 71). Se plantea que la mirada territorial habilita 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). Es decir, el OT se comprende tanto como instrumento privilegiado de política intersectorial (Massiris Cabeza, 2008; Riffo, 2013), como uno de cohesión social, una herramienta capaz de disminuir o incluso eliminar el conflicto entre los variados intereses sociales, que muchas veces se excluyen mutuamente.

Ahora bien, ¿qué otros sentidos de ordenamiento se encuentran en la Ley de Bosques 26331?<sup>1</sup> ¿Cuáles han sido las condiciones de posibilidad de esta incorporación del OT en una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental? Estos son algunos de los interrogantes que fuimos formulando en una investigación más amplia sobre el proceso de OTBN de Río Negro. Dicha investigación, realizada en el marco de una maestría en políticas ambientales y territoriales, partió de una pregunta por las formas en que los mapas de OTBN, en tanto resultado de procesos participativos, habían logrado “armonizar” los intereses de los diversos actores que participaron (Casalderrey Zapata, 2020). Para decirlo de otro modo, la pregunta era por los límites y alcances del OT para lograr el tan ansiado consenso, prestando especial atención a las técnicas cartográficas implementadas. En ese marco, el análisis que aquí traemos busca entonces rastrear las condiciones de posibilidad del OTBN de Río Negro

---

1 En lo sucesivo por “Ley de Bosques” hacemos referencia a la Ley 26331.

haciendo su genealogía. Es decir, insertándolo en una red de sentidos de OT más amplia y heterogénea de lo que expresa el texto de la ley. Hacer esto ayudó a entender ciertos conflictos que se visibilizaron en el proceso de OTBN y que tenían que ver con interpretaciones disímiles tanto sobre el objetivo que debía tener dicho proceso, como de los medios para lograrlos.

Esta tarea, creemos, es especialmente importante cuando lidiamos con políticas ambientales, como lo es la Ley de Bosques, pues el discurso ambientalista tiene una fuerte tendencia universalizante. A través del ejercicio genealógico buscamos aportar a desnaturalizar lo que Erik Swyngedouw ha denominado como una planificación despolitizada (2011), ya que nos permite develar cómo las prácticas y discursos de cualquier período histórico son producto tanto de rupturas como de continuidades con respecto a los períodos previos (Foucault, 1970, 1996). Al desentrañar los sentidos que permean y que configuran las formaciones discursivas actuales, cuáles han sido retomadas y cuáles han sido dejadas de lado, vemos las luchas, las decisiones precisamente políticas que subyacen a la configuración actual.

Sin embargo, consideramos que a este enfoque genealógico es necesario añadirle una perspectiva espacial, pues los conocimientos tienen procedencias no solo históricas, sino también espaciales. Al decir de Carlos Walter Porto Gonçalves, todo conocimiento está geo-históricamente situado (2002). Aquel que se pretende universal lo hace, precisamente, porque busca borrar su adscripción territorial. Es decir, hay que relevar el cuándo, pero también el dónde. Dicha perspectiva espacial creemos que puede operativizarse a partir de la delimitación de escalas. Así, la reconstrucción histórica se hará partiendo desde la escala provincial —la política forestal de Río Negro— tratando de

identificar desde ahí los otros territorios (escalas que van desde lo municipal a lo global) con los que dialoga.

## 2. Algunos antecedentes: la dasocracia y política forestal

La región andina de Río Negro goza de una larga historia de gestión ambiental. Tan solo basta recordar que fue aquí donde se proyectó, hacia 1903, la creación del primer parque nacional que finalmente se materializó en lo que hoy es el Parque Nacional Nahuel Huapi (PNNH). Tal vez menos conocido sea el hecho de que antes que parque nacional, hubo en la región reservas forestales. En efecto, la figura de “reserva forestal” aparece por primera vez en 1903, de la mano de la Ley de Tierras 4167, aunque ya existía desde 1898 una Oficina de Bosques y Yerbales dentro del Ministerio de Agricultura de la Nación (Fernández, 2015). Existían inspectores de bosques en los territorios nacionales, encargados, entre otras cosas, de la extensión de permisos para extracción maderera, que sostenía una industria forestal de importante impacto económico tanto en la región del Nahuel Huapi como del Valle Nuevo (Mendez, 2010).

Esta figura de “reserva forestal” ya implicaba algún tipo de ordenamiento, en tanto supone, incluso al día de hoy, una delimitación territorial de acuerdo a un uso deseable. Lo mismo puede decirse de la política de parques nacionales, que se consolidaba en 1934 con la Ley 12103.<sup>2</sup> Sin embargo, dado que lo que aquí proponemos es una genealogía de una ley de ordenamiento de bosques, que se propone separada de la política de parques nacionales, elegimos dejar

---

2 La creación de un parque nacional ya estaba proyectada desde 1903, cuando Francisco P. Moreno le devolvió al Estado nacional tres de las veinticinco leguas que este le había otorgado en la región del Nahuel Huapi como compensación por su labor como perito en la delimitación de límites con Chile.

de lado el análisis de estos últimos. Sabemos que hacer esto es arbitrario, pues los vínculos entre el conservacionismo y la ciencia forestal son muchos. La idea de durabilidad del recurso, de resguardo para las generaciones futuras, es de hecho heredera de las ciencias forestales. Pero esa sería otra genealogía, que hemos tratado de abordar en otro lugar (Casalderrey Zapata, Tozzini, Salgado, 2021). La que aquí nos interesa es la del ordenamiento. Y de hecho esta práctica tiene que ver con una tradición de larga data en las ciencias forestales, de lo que se dio en llamar la *dasocracia* o, tal como se la denomina actualmente, “ordenación forestal” (Cozzo, 2001), siendo su objetivo la identificación, inventario y *ordenamiento* de los bosques con el fin de realizar un aprovechamiento que maximice los beneficios, sin agotar el recurso. Como señala Vicente Casals Costa (1995), la ordenación fue el elemento técnico central en la conformación de las ciencias forestales.

En esa línea, ya desde la Oficina de Bosques y Yerbales se llevaron a cabo estudios con el fin de conocer las riquezas forestales del país y así poder administrarlas mejor. Pensemos que para principios del siglo XX ya era evidente la sobreexplotación de los quebrachales en el norte (Zarrilli, 2008), mientras en el sur la pérdida de bosques se debía mayoritariamente a la ocurrencia de incendios con el fin de habilitar tierras para producción agrícola, así como la tala de bosques de ciprés por pequeños y medianos aserraderos. De hecho, estos datos fueron relevados por Max Rothkugel, ingeniero alemán que fue contratado en 1913 por la mencionada Oficina de Bosques y Yerbales para realizar el primer relevamiento de toda la región, desde Neuquén hasta Tierra del Fuego. Dicho estudio derivó en la publicación de *Los Bosques Patagónicos*, una compilación de información sobre características y ubicación aproximada de los bosques de la región patagónica argentina. El objetivo: conocer el valor

económico de los recursos forestales de la región. ¿Para qué? Ello queda claro hacia el final del estudio, dedicado a la “Colonización de los valles andinos”, donde propone una serie de criterios que deben ser tenidos en cuenta para un uso apto del territorio (Rothkugel, 1916).

En esa línea, y en vistas del agotamiento del recurso forestal, en septiembre de 1915 desde la Oficina de Bosques y Yerbales, se elevó un proyecto de ley específico. Si bien el mismo no prosperó, se siguieron realizando muchos trabajos y existieron otros intentos de proyectos, en los que aquí no podemos detenernos.<sup>3</sup> Recién en 1948 se sancionó, finalmente, la Ley 13273 de Riqueza Forestal. La misma se propuso regular el uso del recurso forestal en todo el territorio nacional (excepto dentro de los parques nacionales). Para ello estableció, entre otras cosas, las categorías en las cuales deberían clasificarse los tipos de bosques: a) protectores, b) permanentes, c) experimentales, d) montes especiales y e) de producción. Nótese que no existía el “bosque nativo” como categoría. En efecto, la misma ley reconoce como bosque a “toda formación leñosa, natural o artificial” (art. 2). Con ello, se desprende que por bosque protector o permanente no se hacía referencia a lo que hoy llamaríamos nativo o cultivado.

La Ley 13273 también creó la Administración Nacional de Bosques (ANB), dentro del Ministerio de Agricultura. Entre sus responsabilidades se encontraba la de realizar y mantener actualizado un mapa forestal, así como también la de confeccionar planes de forestación y establecer reservas forestales. Sin embargo, y más allá de que a partir de 1956 la Dirección de Estadística Forestal de la ANB empezó a publicar las

---

3 Para más información respecto a los devenires de las instituciones forestales del país, recomendamos la publicación de Nilda Elvira Fernández, *Huellas del sector forestal argentino*, del año 2015.

estadísticas forestales del país, estas no se vieron plasmadas en un mapa. Es así que Argentina llegaba al año 1972, en el que sirvió de anfitrión al VII Congreso Forestal de la FAO, sin un ordenamiento forestal propio, ocasión que muchos técnicos del entonces Servicio Forestal Nacional<sup>4</sup> aprovecharon para denunciar, buscando fomentar, por un lado, el aumento de la superficie cultivada con especies maderables (Cozzo, 1972), pero también la conservación de los entonces llamados “bosques espontáneos” (Dimitri, 1972).

En el contexto en el que se llevó a cabo dicho evento, donde por un lado teníamos la emergencia de la crisis ambiental y por el otro el quiebre del estado de bienestar con el inicio del giro neoliberal,<sup>5</sup> los expertos forestales no dejaban de remarcar 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: s/p); ciencia idónea para adecuar las políticas del sector a la nueva realidad manifestada en la Conferencia de Estocolmo de Naciones Unidas.

Aprovechando entonces este contexto, se empezó a tratar la necesidad de una reforma en el sector a nivel nacional. Es así que en 1973, durante el corto gobierno camporista, se sancionó la modificación de la Ley 13273 de 1948 a través de la Ley 20531 de Promoción Industrial del Sector Forestal. Entre muchas de sus modificaciones, se encontraba la creación del Instituto Forestal Nacional (IFONA), que sería de carácter autárquico.

---

4 La ANB pasó a denominarse Servicio Forestal Nacional en 1969, producto de una reestructuración de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería (Fernández 2015).

5 Recordemos que es en 1972 cuando se celebra la Primera Conferencia sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo. Ese mismo año también se había publicado el Informe Meadows “Los límites del desarrollo”, auspiciando el deslizamiento de la crisis económica hacia una crisis ambiental.

Pero incluso antes de esta modificación a la Ley 13273, Río Negro sancionó una ley forestal provincial, la Ley 757 de 1972, en el marco de la campaña electoral donde, a través de la creación del Partido Provincial Rionegrino (PPR), el gobierno de facto buscaba su elección democrática. Dicha campaña tenía como lema la integración provincial, por un lado, y un programa desarrollista por el otro (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 13273. No encontramos en ella modificaciones sustantivas respecto a la tipología de bosques que proponía dicha ley. Tampoco respecto a cómo se entendía la protección de los bosques. En lo que sí es bastante más detallada, 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 establece que su aprovechamiento “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” (art. 21, Ley 757, la cursiva es mía).

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. 42, Ley 757, la cursiva es mía).

Sabemos que para 1973 dicho inventario no estaba completo. Así lo señalaba el Plan Trienal de Franco (PT), quien ganó las elecciones de la mano del partido justicialista y gobernó la provincia desde 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 reglamentaba en 1975 por Decreto QN 446 el artículo 2 de la Ley 757. Este decreto era particularmente relevante porque establecía que para cada tipo de aprovechamiento se debería formular un plan dasocrático y sobre el mismo los planes de reforestación pertinentes.

Sintetizando, tenemos que para mediados de la década de 1970 no existía plan dasocrático alguno, ni a nivel nacional ni provincial. De hecho, no había siquiera 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*. Por lo cual, una misma ley y una misma autoridad de aplicación se encargaban 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.

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 (SFA) para dar los permisos de aprovechamiento especificados en dicho decreto, cuando la ley había exigido elaborar un plan dasocrático precisamente para que pudiese 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 es percibido actualmente por los funcionarios provinciales como la norma que estaría cubriendo la falta de ordenamiento.

### **3. El Ordenamiento Ambiental del Territorio durante la dictadura**

La falta del mapa forestal que exigía la Ley 13273 y del plan dasocrático que a su vez exigía la Ley Provincial 757 continuó durante la dictadura, aunque fue con esta que se iniciaría 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) para reemplazar a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano creada en 1973 durante el gobierno peronista.

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 desmantelar la SRNAH” (Abers *et al.*, 2013: 11), el desmantelamiento no fue absoluto. Esto también pudo 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 la calidad de vida de las poblaciones, planteaba 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, la cursiva es mía).

En esta línea, en el año 1978 la SETOP, junto con la Secretaría de Planeamiento de Río Negro y la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, llevó a cabo estudios para la elaboración de un “Plan de Ordenamiento Ambiental en el área de la región andino-patagónica”.<sup>6</sup> Esto nos está indicando que ya para fines de los setenta en Argentina se estaba vinculando la idea de ordenamiento con la de territorio y la de planificación como constitutivas de la política ambiental. Vinculaciones que a su vez se enmarcaban en los debates iniciados en la Cumbre de la Tierra de Estocolmo: la de “Los límites de crecimiento”.<sup>7</sup> Esos límites, ¿eran ambientales o económicos?

Recordemos que a principios de la década de 1970 todavía estábamos en plena Guerra Fría y en un contexto de crisis de acumulación (Harvey, 2004). Casi toda la región, y ciertamente Argentina, seguía un modelo desarrollista de enfoque keynesiano y existía mucha conflictividad social. El fantasma del comunismo era muy real. Sin ir más lejos, recordemos a Allende en Chile. En este contexto, ante la imposibilidad de reformar la economía por medios democráticos, sobrevino la dictadura, a partir de la cual se empezaba a percibir, muy en línea con el argumento de “los límites del crecimiento”, 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). Tal como observa Michael Goldman,

---

6 Ordenanza N° 99-I-78, MSCB.

7 Se trató de un informe, publicado en 1972, que el Club de Roma le encargó al Massachusetts Institute of Technology (MIT).

el paradigma ambiental hegemónico que empezaba a configurarse a partir de la Conferencia de Estocolmo aprovechó la crisis ambiental para ajustar en el plano económico, dando impulso a ideas neoliberales que se consolidarían en la década de 1990 (2005).

En ese contexto, encontramos que en las “Bases Normativas para el Desarrollo Ambiental” de 1979 de la SOA ya se presentaban importantes antecedentes al paradigma ambiental que luego se vería plasmado en la reforma constitucional de 1994, a través del artículo 41. También la problemática sobre “el deslinde preciso de las atribuciones nacionales y provinciales en la cuestión ambiental” (SOA-SETOP 1979: 9), quedaba 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), deberían establecer normas complementarias, incluyendo las referidas a 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 haría mucho después la Ley General del Ambiente del año 2002. Entre ellos resultan particularmente interesantes el principio cuatro, en tanto llama a “establecer criterios de *ordenamiento* y control de los asentamientos urbanos”, y el principio cinco, 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, la cursiva es mía). 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 denomina “Ley Básica de Ordenamiento Ambiental Nacional” que, entre otras cosas,

“fijaría 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, la cursiva es mía). Queda clara aquí la idea de espacio en tanto instrumento de la política, planteada por Lefebvre (1976), 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).

Lo interesante es que, si bien el ordenamiento espacial o planificación territorial ya aparece como instrumento para la política de desarrollo económico, para darle coherencia a la gran variedad de políticas sectoriales, el territorio es aún concebido como mero contenedor, simple base “natural” que sustenta, entre otras cosas, las relaciones sociales (Blanco, 2007) y sobre el cual el Estado puede y debe actuar de forma tal de dirigir el desarrollo económico según le parezca mejor. Es decir, no hay un reconocimiento del carácter político del territorio, a diferencia de lo que ocurre actualmente, donde sí se reconoce dicho carácter: al territorio como producto y a la vez productor de relaciones sociales, que son siempre relaciones de poder (Lopes de Souza, 1995; Haesbaert, 2011). Es por el reconocimiento de ese carácter político que en la actualidad se propone la participación como uno de los pilares del Ordenamiento Territorial (Massiris, 2008). En el OT propuesto por la dictadura militar el territorio se organiza en base a lo que el ambiente posibilita, a sus características. No hay participación social, no se considera necesaria (y ciertamente tampoco deseable) porque no hay más que una posibilidad de cómo se debe ordenar el territorio y esa posibilidad está dictada por el ambiente.

Entonces, si bien es cierto que la idea de ordenamiento territorial como instrumento para la gestión y planificación ambiental aparecía de la mano de la emergencia del debate

desarrollo/conservación, que coincidía en su primera década con el tercer peronismo 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. De nuevo, en esa línea, se entiende que en ningún lugar 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 fue levemente matizado. Si bien centralista, proclamaba 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.

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

Este escaso lugar otorgado a la participación social empezó a cambiar con el retorno de la democracia, que a su vez se enmarcaba en un contexto más amplio. Por un lado, la “crisis de la planificación” trajo aparejada una creciente

valoración positiva sobre la necesidad de hacer partícipe a la sociedad en su conjunto de los procesos de toma de decisiones políticas ya que, desde diferentes ámbitos de evaluación de las políticas públicas, se comenzó 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 (Gutman, 1984). Paralelamente a esta crisis de la planificación, se profundizaba el quiebre del modelo de estado de bienestar y empezaba a consolidarse su corolario: el modelo neoliberal.

En lo que respecta al sector forestal, hubo algunos cambios significativos. Los dos más relevantes a los efectos de este trabajo fueron, por un lado, la realización entre 1984 y 1986 de la Precarta Forestal del IFONA y, por el otro, la proposición de objetivos específicos para el manejo de bosques nativos, aunque aún entendidos como parte de la conservación del recurso forestal en general.

Respecto a la metodología para la elaboración de los mapas de la mencionada Precarta Forestal, el informe explica que:

... 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 (IFONA, 1986: 8).

Este antecedente es importante por varios motivos. Si bien aún no se explicitaba nada sobre el uso de software para el análisis de las imágenes —precisamente, su análisis aún era “visual”— ya se recurría a información satelital.

Asimismo, la intención de homologar los tipos forestales a la clasificación propuesta por la FAO, era indicativo de la progresiva consolidación de estándares internacionales, siendo ello característico de lo que James Ferguson y Akhil Gupta (2002) han llamado “gubernamentalidad neoliberal”, que se caracteriza, entre otras cosas, por una transnacionalización de los lugares: la configuración (o reconfiguración) de localidades en función de intereses de actores localizados en otros territorios. Este proceso en parte era llevado a cabo, precisamente, a través de la formulación de parámetros internacionales como la mencionada clasificación de la FAO.

En cuanto a la provincia de Río Negro, en 1988 se reformó su Constitución, que es la actualmente vigente. El artículo 76, específico sobre bosques, quedó bajo la sección titulada “Políticas de Recursos Naturales”, así como los artículos específicos sobre el dominio de otros recursos naturales y sobre el ordenamiento territorial (art. 74). El hecho de que el OT cuente con un artículo específico (art. 74), y que también esté bajo la sección de “recursos naturales”, nos dice algo 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, durante la dictadura eran fijados centralmente desde el Estado nacional (la cursiva en las citas es mía).

Más allá de esto, lo cierto es que a pesar de las declamaciones de participación popular del peronismo o inclusive del gobierno de Raúl Alfonsín, la amplia participación social, ya sea denominada popular, local o ciudadana, no existió en el sector forestal en ninguno de los gobiernos del

período de 1972 a 1989. Tampoco hubo, en rigor, planes de ordenamiento territorial que merezcan ese nombre. Lo que más se acercó fue la mencionada Precarta 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, los cuales en general no se vieron afectados por la alternancia entre dictaduras y gobiernos democráticos.

Un factor 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 subproyecto específico para la Patagonia: “Investigación y extensión forestal en la Patagonia”.<sup>8</sup> Curiosamente, unos años después, en 1990, comenzaba 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 habían jugado muchos factores, pero uno no menor fue la asunción en 1989 del gobierno de Carlos Menem, durante el cual se consolidaría el modelo neoliberal. A través del conocido DNU 2284 de 1991, de desregulación económica entre otras tantas cosas,

---

8 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.

disolvió 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 experimentación forestal. 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 durante el tercer peronismo, 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 volviera a crear la SRNyAH, en 1991. Al igual que cuando se creó por primera 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 Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.

En la provincia de Río Negro este proceso de fragmentación se dio de otra manera. La Dirección de Bosques no fue fragmentada, pero se relegaba su rol cada vez más hacia la regulación del recurso forestal, aunque ya no hacia la forestación. Esta última actividad fue adjudicada a una empresa público-privada, Empresa Forestal Rionegrina (EMFORSA), creada en 1986. Por otro lado, el CIEFAP cobraba cada vez más protagonismo respecto al área de investigación, pero también en lo referente al asesoramiento y diseño de políticas públicas.

## **5. Globalización neoliberal: bosques y cambio climático**

Siguiendo a Rancière (2012), podemos afirmar que parte de la novedad del modelo neoliberal reside en un cambio en el arte de gobernar donde el consenso es utilizado como mecanismo de legitimación de las políticas públicas.

A su vez, podemos decir que ese consenso es operativizado, vuelto posible, a través de la llamada participación social (Montenegro Gómez, 2008). Ahora bien, este razonamiento se funda en un concepto restringido de libertad, la libertad individual, y de lo que Foucault llama “juego de intereses”, que serían reflejo de esas libertades. Así, son los procesos de participación social los que presuntamente habilitan ese juego y del cual emergería el consenso, que no es otra cosa que una de las formas que puede adquirir lo que Foucault llama “interés público” (2007).

Ahora bien, la 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, asociadas a la descentralización política y a 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”. Su mensaje: *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, buscando empoderar a los gobiernos locales, pero por otro se legitiman cada vez más la centralización de estándares en las agencias multilaterales internacionales como la ONU, y todos sus programas y agencias.

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 Consejo Federal de Medio Ambiente (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? Como ya mencionamos, la Constitución Nacional de 1994 les confiere a las provincias el “dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (art. 124), pero a través del art. 41 le confiere a la Nación la obligación de establecer “las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección [del ambiente]”. Es decir, el ambiente pasa a ser un ámbito superior al de recursos naturales.

¿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 la Patagonia? ¿Afecta a todo el país? ¿Y qué hay del país vecino con el cual comparte la ecorregión? ¿Quiénes están legitimados, a fin de cuentas, para participar de los procesos de OTBN?

En este marco, no tiene nada de extraño que un organismo alemán financie un centro de estudios en la Patagonia: el Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico (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 forestal nacional, el CIEFAP pasa a ocupar un rol preponderante y a través de él, el GTZ alemán.

En marzo de 1992, el CIEFAP organizó 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 (incluida

Tierra del Fuego), así como también de Parques Nacionales. A partir del documento técnico que resultó de dicho taller 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 mencionaba la “Pre-Carta Forestal” del IFONA como la proveedora de las mejores estimaciones forestales.

Entre las conclusiones del taller se reconocía que eran los organismos estatales los encargados de “zonificar tierras boscosas, tierras de aptitud forestal, ganaderas y agrícolas”, y se identificaban “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 debía “compatibilizar” dichos objetivos. El Estado, que por cierto aparecía como un todo homogéneo, era parte y árbitro. Y en este doble rol del Estado el papel del técnico pasaba a ser crucial:

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 (CIEFAP, 1992: 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 (*ibid.*: 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 y de la moral. 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, de la cual el CIEFAP es ejemplo paradigmático, manifiesta el carácter transnacional de la gubernamentalidad neoliberal (Ferguson y Gupta, 2002). Para el caso de los bosques, su carácter transnacional, aparentemente desterritorializado, se reconfiguró a partir de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que entre otras remarcó la importancia de los bosques en la lucha contra el calentamiento global, ya que reconoce su función como sumideros de gases de efecto invernadero. En función de ello, la Convención estableció que cada una de las partes (países adheridos) debería proveer: “Un inventario nacional [...] de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos

los gases de efecto invernadero [...] utilizando metodologías comparables que promoverá y aprobará la Conferencia de las Partes” (art. 12, Ley 24295/94).

Por otra parte, el Convenio sobre Diversidad Biológica dejó establecido la importancia de la conservación de ecosistemas naturales. Para ello propuso que se prohibiese la introducción de especies exóticas “que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies”, inclusive llamando a su erradicación en los casos que se considerase 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, fue recién en 1996 que se tomaron iniciativas específicas al respecto. Entre ellas, se encontraba el financiamiento que el gobierno obtiene dicho año de la Sociedad para la Promoción del Conocimiento del gobierno de Japón, a partir del cual se realizó un estudio preliminar para la formulación del Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas. Este último se puso en marcha a partir de 1998 gracias a un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento:<sup>9</sup> BIRF 4085-AR. El componente Bosque Nativo quedó a cargo de la entonces SRNyAH y el componente Áreas Protegidas, a cargo de la Administración de Parques Nacionales. Aquí nos interesa el primero, pues 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, pues fue en gran medida gracias a dicho inventario que se pudieron cuantificar las deforestaciones del Chaco argentino, lo que se transformó en uno de los principales factores que impulsaron el desarrollo del proyecto de ley de bosques nativos.

---

9 Es una institución del Banco Mundial.

Por su parte —tal vez no casualmente— en 1996 se realizó 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). Este se realizó con financiamiento de Consejo Federal de Inversiones y tuvo por objetivo obtener información sobre los recursos forestales de la provincia. Para ello realizaron un relevamiento de la cobertura del área boscosa de la provincia a través de percepción remota con imágenes Landsat, llegando a clasificarla por tipo de especie. ¿Qué novedad introdujo la percepción remota? Según el informe: “... 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, 1996: 16, la cursiva es mía). Se empezaba a reconocer la factibilidad de generar un sistema estadístico, una forma de medir el recurso bosque nativo, de regularlo. Esto es, diseñar e instalar un dispositivo de seguridad, un panóptico global: la geovigilancia (Crampton, 2010). En esta línea, comenzaban a surgir a nivel nacional una serie de proyectos legislativos con ese objetivo.

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

Al revisar 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”, aprobado en

la Cámara de Diputados en agosto de 1997;<sup>10</sup> diez años antes de que se aprobara la Ley 26331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. En esos diez años se presentaron sucesivos proyectos referidos a bosques nativos (ver tabla), pero salvando la Ley 26331, en ninguno de ellos se desvinculó la regulación sobre bosques nativos de la forestal. Asimismo, en todos ellos se incorporó la idea de planificación o plan, aunque no la de ordenamiento propiamente dicho.

<b>Tabla: Proyectos bosques nativos en el Congreso Nacional</b>				
<b>Num</b>	<b>Fecha</b>	<b>Origen</b>	<b>Tipo</b>	<b>Título</b>
1	08/07/1999	Diputados	PL	Régimen de protección y promoción de los recursos forestales nativos, tanto los bosques como las tierras con aptitud forestal.
2	04/05/2001	Diputados	PL	Régimen de protección y promoción de los recursos forestales nativos, tanto los bosques como las tierras con aptitud forestal (reproducción del expediente 3794-d-99).
3	15/05/2001	Senado	PD	Santuario internacional bosques nativos del sur
4	9/10/2003	Diputados	PL	Régimen de bosques nativos

<sup>10</sup> EXP-DIP: 4169-D-97. Aprobado el 13/08/1997 en período de Sesiones ordinarias 115.

5	23/03/2005	iputados	PL	Régimen de bosques nativos (reproducción del expediente 4807-d-03).
6	12/05/200	Senado	PC	Proyecto de comunicación solicitando la planificación y ejecución del ordenamiento territorial de los bosques nativos priorizando el establecimiento de "bosques protectores".
7	30/05/2006	Diputados	PL	Presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos.
8	23/08/200	Senado	PL	Declaración de emergencia forestal en todo el territorio nacional, por el termino de dos (2) años, prorrogables por el poder ejecutivo nacional.
9	06/11/200	Senado	PL	Ley de recuperación y preservación de bosques naturales y de fomento de la producción forestal.
10	16/03/2007	Diputados	PL	Proyecto de ley en revisión sobre presupuestos mínimos de protección ambiental para los bosques nativos (Bonasso).

11	29/03/2007	Senado Vigo y otros	PL	Proyecto de ley sobre presupuestos mínimos de protección ambiental para los bosques nativos.
12	10/04/2007	Senado	PL	Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos y de los servicios ambientales que brindan (López Arias).
13	17/04/2007	Diputados	PL	Ley de promoción para el desarrollo sustentable de los recursos forestales nativos y generación de bosques protectores y permanentes.
14	22/05/2007	Senado (Capitanich)	PL	Pago por servicios ambientales derivados de los sistemas forestales nativos.

\*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 del ya mencionado préstamo del Banco Mundial (BIRF 4085-AR). Su segundo objetivo consistía precisamente en desarrollar legislación sobre incentivos y regulación de los bosques nativos que: "... lograrse 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>11</sup> (BM, 2011: 6).

Como segundo 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.

Hubo una ley que no aparece en la tabla porque no es específica sobre bosques nativos, pero que sin embargo sentó las bases para la sanción de la Ley de Bosques: la “ley general de ambiente”, N.º 25675, sancionada en el 2002. Su importancia radicaba, entre otras cosas, en que fue la primera ley de nivel nacional que instauró al OT como instrumento, estableciendo que el mismo debía “promover la participación social” (art. 8).

Sin embargo, 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 (ver tabla, PL 7) no contenía la figura del OT 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 Defensa de la 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 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.

---

11 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*”.

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 bosque 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 ya figuraban ambas:

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, ver tabla).

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. ¿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, por último, ¿por qué en la ley que finalmente se sanciona se le agrega el adjetivo de “territorial”? ¿Modifica en algo la inserción de este término?

En los proyectos de ley alternativos (ver tabla) que se presentaron antes de que se incorporara esta figura al proyecto original del diputado Bonasso, no se había propuesto nada en línea con un ordenamiento o zonificación. Sin embargo, hubo una solicitud previa (PC, núm. 6, ver tabla) a la presentación del proyecto inicial de la Ley de Bosques, 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, núm. 6, ver tabla). 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” (*idem*). Como marco legal que habilitó esta solicitud se citó la Ley Nacional Forestal N.º 13273. Recordemos que esta ley exigía un mapa forestal, en función del cual la autoridad de aplicación debía planificar su uso, aprovechamiento, resguardo, etcétera. Pero en dicha ley no se recurría al concepto de ordenamiento territorial. En cambio, sí aparecía como recomendación del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (PINBN), 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, la cursiva es mía).

Todo lo dicho hasta aquí permite afirmar que el proyecto de ley tuvo como una de sus condiciones de posibilidad dicho inventario. La secuencia que va del inventario al ordenamiento es, como vimos, tradicional en las ciencias forestales. Pero, ¿qué agrega el adjetivo “territorial” al ordenamiento propuesto en la ley que finalmente se sanciona? 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 tal vez también 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, sino el territorio el que ordena el ambiente, representado en la figura de bosques nativos. Es decir, el territorio pasa a ser el medio de ordenación de los bosques nativos 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 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 delega 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 al establecer los criterios y categorías para realizar los OTBN, este opera a través de las provincias y estas a través de los municipios. Bajo el manto de neutralidad del conocimiento técnico, a partir del cual se elaboran y deciden los criterios de zonificación, en verdad se oculta su carácter político.

## 7. Reflexiones finales

Hecho este recorrido, no queda más que formular algunas reflexiones sobre la genealogía que hasta aquí pudimos trazar, tratando de observar qué luz puede arrojar sobre la red de sentidos en la que se ha insertado el OTBN en Río Negro.

Por un lado, encontramos en el cruce entre políticas de ordenamiento territorial y la política forestal 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 en la década de 1980 con la Precarta Forestal, siguiendo con el Primer Inventario de Bosques Nativos, iniciado en 1998 y culminado en el 2005, y que finalmente derivará en la Ley de Bosques. 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. Esta larga tradición de la práctica de ordenamiento al interior de las ciencias forestales puede ser una de las razones por las cuales la primera ley de ordenamiento territorial de Argentina haya sido, precisamente, una ley forestal.

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. 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.

En la década del ochenta 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 estas 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, la cursiva es mía). 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 forma que fue adquiriendo la “crisis ambiental” desde los organismos supranacionales. 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 y, en ese contexto, qué debemos hacer con nuestros bosques.

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 luego de 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 incorporaba 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?

La Ley de Bosques, a través de la predeterminación de los criterios de sustentabilidad y las categorías de uso, parece mantener la idea, más en línea con la tradición forestal, de ordenamiento como práctica exclusiva de sectores técnico-científicos. Pero, por otro lado, incorpora este nuevo sentido de ordenamiento como instrumento de planificación participativa. El cruce entre estos sentidos fue un gran punto de conflicto en el proceso de OTBN de Río Negro, conflicto que no hubiésemos podido comprender sin este análisis genealógico.

## Bibliografía y fuentes

- Abel, J. L. (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, R.; Gutiérrez, R.; Isuani, F. y von Bülow, M. (2013). La construcción de las instituciones ambientales en Argentina, Brasil y Chile, *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, Paraná 17-20 de julio.
- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large. Cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Basualdo, E. (1997). "Economía y genocidio", en Juan Gelman y Mara La Madrid (comp.) *Ni el Flaco Perdón de Dios, Hijos de desaparecidos*. Buenos Aires: Planeta.
- Blanco, J. (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.
- 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.

- Casalderrey Zapata, C. (2020). *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*. Tesis para la maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Universidad de Buenos Aires.
- Casalderrey Zapata, C.; Tozzini, A. y Salgado, M. (2021). 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 Azcoitia, A. (Comp.). *Libros Araucanía y Norpatagonia, Volumen III*. Viedma: Editorial UNRN.
- Casals Costa, V. (1995). *La formación científica, la actividad espacial y la proyección intelectual de los ingenieros de montes en la España contemporánea 1848-1936*, Tesis de doctorado, Departamento de Geografía Humana, Universidad de Barcelona. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- CFM. (1972). *Actas VII Congreso Forestal Mundial de la FAO*, Buenos Aires Abel 2012.
- 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.
- Cozzo, A. (1972). Breve reseña forestal de la Argentina, en Cozzo, Agustín (comp.) *Árboles forestales, maderas y silvicultura de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Acme.
- Cozzo, A. (2001). *Las ciencias forestales y la conservación ambiental*. Buenos Aires: Editorial Facultad Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
- Crampton, J. (2010). *Mapping, a critical introduction*. UK: Wiley-Blackwell.
- Decreto nacional 91/2009, reglamentario de la Ley Nacional 26331.
- Dimitri, M. (1972). Las áreas argentinas de bosques espontáneos, en Cozzo, Agustín (comp.). *Árboles forestales, maderas y silvicultura de la Argentina*. Buenos Aires: Acme.
- Escolar, M. (1994). "Elementos históricos para una teoría de la diferenciación e integración territorial. Geografía política del Estado-nación moderno". En: Ciccolela; Laurelli; Rofman; Yanes (Comp.). *Integración latinoamericana y territorio. Transformaciones socio-económicas, políticas y ambientales en el marco de las políticas de ajuste*. Buenos Aires: UBA, Facultad de Filosofía y Letras.
- 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.

- Ferguson, J. y Gupta, A. (2002). "Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality", *American Ethnologist*, 29 (4), pp. 981-1002.
- Fernández, N. E. (2015). *Huellas del sector forestal argentino: de las leyes de Indias al Bicentenario*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca.
- Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- . (1996) *Genealogía del racismo, Curso en Collège de France 1975-1976* Buenos Aires: Caronte Ensayos.
- . (2007) *El Nacimiento de la biopolítica, Curso en Collège de France 1978-1979* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez, R. (2017). "La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)", *Revista SAAP*, 11 (2), pp. 283-312.
- Gutman, P. (1984). Ambiente y planificación del desarrollo, *Cuadernos del CEUR*, núm. 14, Buenos Aires.
- Goldman, M. (2005). *Imperial Nature: the World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. New Haven: Yale University Press.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- 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 núm. 1147, 29.
- Langbehn, L. (2017). La ley de bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina, *Revista Administración Pública y Sociedad*, núm. 3, pp. 82-105 (Comp.).
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Península.
- Ley Provincial 757. (1972). Ley forestal de la Provincia de Río Negro.
- Ley Nacional 13273. (1948), de riqueza forestal.

- Ley Nacional 25675 (2002), ley general del ambiente.
- Ley Nacional 24295. (1994), de adhesión a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- 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.
- Manzanal, M. (2006). "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural" en Manzanal Mabel; Neiman Guillermo y Lattuada Mario (comp.). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: CICCUS.
- . (2014). "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio", en *Realidad Económica* núm. 283.
- Massiris Cabeza, Á. (2002). "Ordenación del Territorio en América Latina", *Scripta Nova*, VI (125).
- . (2008). "Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: desarrollos recientes". *Proyección*, año 4, 1 (4) (s/p).
- Mendez, L. (2010). *Estado, frontera y turismo: historia de San Carlos de Bariloche*. Buenos Aires: Prometeo.
- Montenegro Gómez, J. (2008). "Los límites del consenso: la propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina", En Fernandes, B. M. (Org.) *Campesinado y Agrogocios en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO-ASDI.
- Porto Gonçalves, W. (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*. Buenos Aires: CLACSO.
- 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 de la Provincia de Río Negro.
- Rancière, J. (2012). *El desacuerdo, política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Riffo, L. P. (2013). Cincuenta años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, *Serie Desarrollo Territorial*, CEPAL.

- Rothkugel, M. (1916). *Los Bosques Patagónicos*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación.
- Schmidt, M. (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, pp. 139-151.
- Schneider, S. y Peyre Tartaruga, I. 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: Ciccus.
- SAyDS (2005). Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Secretaría 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>.
- 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.
- Swyngedouw, E. (2011). ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada. *Urban NS01*, pp. 41-66.
- Zarrilli, A. 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*, núm. 26, pp. 87-106.