



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA - FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

**INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (IIFAP)  
DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Des-montar el discurso. Análisis de la política legislativa  
sobre bosques nativos en Argentina y Córdoba (2006-2017)**

**Autora: María Paula Ávila Castro**

*Tesis para optar al título de Doctora en Administración y Políticas Públicas*

**Directora: Dra. María Alejandra Ciuffolini**

**Co-director: Dr. Gerardo Avalu**

**- Córdoba, noviembre 2021 -**

## Tabla de contenidos

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Agradecimientos</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Siglas y abreviaturas</b>   | <b>6</b>  |
| <b>Introducción</b>  | <b>8</b>  |
| <b>1. Análisis precedentes sobre la problemática</b>   | <b>10</b> |
| 1.1 Estudios sobre antecedentes históricos y el proceso de emergencia y problematización de la cuestión de los bosques nativos   | 11        |
| 1.2 Estudios sobre la ley de bosques desde los análisis legislativos   | 12        |
| 1.3 Estudios sobre las características normativas de las leyes de protección de los bosques, de los impactos y su implementación desde el punto de vista institucional | 13        |
| 1.4 Análisis de actores, coaliciones y disputas de sentido sobre la legislación de bosques nativos   | 19        |
| <b>2. Contenidos principales a ser tratados en cada Capítulo</b>   | <b>25</b> |
| <b>Capítulo 1: Aspectos teórico-metodológicos del análisis de discurso de la legislación sobre bosques nativos</b>   | <b>28</b> |
| <b>Introducción</b>  | <b>28</b> |
| 1. Diálogo crítico-conceptual con las perspectivas analizadas  | 28        |
| 2. Propuesta teórica de análisis de discurso   | 40        |
| 3. Aclaraciones y lineamientos metodológicos para un análisis de discurso  | 53        |
| <b>Capítulo 2: Análisis de las tácticas y estrategias discursivas en el tratamiento legislativo de la protección de los bosques nativos en Argentina (2006-2007)</b>   | <b>60</b> |
| <b>Introducción</b>  | <b>60</b> |
| 1. Debate y votación parlamentaria de la ley 26331   | 62        |
| 2. Tácticas y estrategias discursivas del debate parlamentario nacional sobre la ley de bosques nativos  | 68        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>2.1. Entre la racionalidad y la arbitrariedad</b>  | <b>68</b>  |
| 2.1.a Frenar el agronegocio-fomentar la pobreza   | 68         |
| 2.1.b Regulación-desregulación  | 72         |
| 2.1.c Definiciones de bosque nativo   | 73         |
| 2.1.d Ordenamiento-salvajada  | 74         |
| <b>2.2. Entre la emergencia forestal y la falta de participación</b>  | <b>78</b>  |
| 2.2.a Consenso-imposición   | 78         |
| 2.2.b Conflictividad-lobby  | 81         |
| 2.2.c Proyecto de ley amplio-proyecto de ley excluyente   | 86         |
| <b>2.3. Entre la homogeneidad ambiental y el avasallamiento a la autonomía de las provincias</b>  | <b>88</b>  |
| <b>2.4. Entre la protección y la compensación</b>   | <b>95</b>  |
| <b>Capítulo 3: Análisis de las tácticas y estrategias discursivas en el tratamiento legislativo del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba (2008-2010)</b>                      | <b>100</b> |
| <b>Introducción</b>   | <b>100</b> |
| <b>1. Debate y votación parlamentaria de la ley 9814</b>  | <b>102</b> |
| <b>2. Tácticas y estrategias discursivas del debate parlamentario provincial sobre la ley de bosques nativos</b>  | <b>109</b> |
| <b>2.1 Entre la conservación ambiental y el desarrollo de la ganadería</b>  | <b>109</b> |
| 2.1.a Bosques nativos o el hombre de campo  | 109        |
| 2.1.b Emergencia ambiental o pobreza  | 112        |
| <b>2.2 Esquemas de protección: sobre definiciones y prácticas</b>   | <b>117</b> |
| <b>3. Cuestiones de consenso, legitimidad y legalidad en el proceso legislativo</b>   | <b>122</b> |
| <b>3.1 Diferentes nociones de consenso</b>  | <b>122</b> |
| <b>3.2 El problema de la legitimidad en el proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos</b>   | <b>130</b> |
| <b>3.3 La amenaza de la inconstitucionalidad</b>  | <b>136</b> |
| <b>Capítulo 4: (Des)actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba: tácticas y estrategias discursivas en el tratamiento del anteproyecto 20811 entre 2015 y 2017</b> | <b>139</b> |
| <b>Introducción</b>   | <b>139</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>1. Controversias y transformaciones posteriores a la sanción de la ley 9814</b>  | <b>140</b> |
| 1.1 Controversias alrededor de la ley 9814  | 140        |
| 1.2 Condiciones de posibilidad del debate sobre el ordenamiento territorial de los bosques nativos entre 2010 y 2016                            | 146        |
| <b>2. Actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos en Córdoba</b>  | <b>152</b> |
| 2.1 Características del campo discursivo de la actualización  | 152        |
| <b>2.2 Análisis de las tácticas y estrategias discursivas alrededor de la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos</b> | <b>154</b> |
| 2.2.a El debate científico: aprovechamiento sustentable o protección de los servicios ambientales   | 155        |
| 2.2.b El proyecto del oficialismo ante el conflicto por la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos                    | 163        |
| 2.2.c Las organizaciones socioambientales en disidencia con el anteproyecto 20811   | 167        |
| 2.2.d El problema de la participación   | 169        |
| <b>3. Desafíos de un nuevo ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba</b>   | <b>173</b> |
| <b>Capítulo 5: Neoliberalismo y ambiente. Economización de la legislación sobre bosques nativos</b>   | <b>176</b> |
| <b>Introducción</b>   | <b>176</b> |
| <b>1. Neoliberalismo, sustentabilidad y política ambiental</b>  | <b>177</b> |
| 1.1 Desarrollo sustentable  | 178        |
| 1.2 Presupuestos mínimos y federalización de la política ambiental argentina  | 181        |
| 1.3 Gubernamentalidad neoliberal en las instituciones ambientales argentinas  | 184        |
| 1.4 La política forestal durante la década de 1990  | 187        |
| <b>2. Análisis de la gubernamentalidad neoliberal en la política de protección de los bosques nativos</b>                                       | <b>188</b> |
| 2.1 La economización de la protección de los bosques y el aprovechamiento sustentable   | 188        |
| 2.2 El Estado ordenador   | 195        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>2.3 Valoración utilitarista de los servicios ecosistémicos</b>   | <b>198</b> |
| <b>2.4 La política de indemnización e incentivo del mercado</b>   | <b>203</b> |
| <b>3. Reflexiones en torno a la potencia política de los enunciados ambientales en el marco de la gubernamentalidad neoliberal</b>  | <b>209</b> |
| <b>Conclusiones</b>   | <b>213</b> |
| <b>Anexo 1</b>  | <b>228</b> |
| Transformaciones económicas y deterioro ecológico de los territorios: algunas condiciones de posibilidad históricas de los discursos sobre la protección de los bosques nativos |            |
| <b>Anexo 2</b>  | <b>241</b> |
| Detalle de votos negativos y abstenciones, durante la votación nominal del proyecto de ley nacional de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos                |            |
| <b>Referencias bibliográficas</b>   | <b>248</b> |
| Documentos legales  | 261        |

## **Agradecimientos**

A mi directora, Alejandra Ciuffolini, por ser faro en este viaje y acompañarme generosamente con su lucidez.

A mi co-director, Gerardo Avalle, por su apoyo y guía incondicionales.

A mis compañeras y compañeros de El llano en llamas, de quienes nunca dejo de aprender y con quienes siempre es un orgullo transitar colectivamente el quehacer académico. Agradezco especialmente las lecturas y observaciones de Candela de la Vega, Erika Saccucci, Paula Reinoso y Fidel Azarian.

A mis afectos, sostén anímico y emocional de este proceso, sin el cual nada hubiera sido posible. A mi compañero de vida y a nuestro hijo, por el amor y la infinita paciencia; a mi padre, por todo-siempre-desde todos los planos; a mi madre y mis hermanos por apoyarme y colaborar amorosamente. A mis amigas y amigos por comprender y abrazar.

Al IIFAP, por habilitar el espacio, entre seminarios y talleres, en los que perfilar mis inquietudes y aprender. Y al CONICET, por el sostenimiento de este proceso a través de la beca doctoral.

## Siglas y abreviaturas

|   |  |
|---|--|
| ARI: Afirmación para una República Igualitaria                                  | FpV/PJ: Bloque del Frente para la Victoria y Partido Justicialista                   |
| BID: Banco Interamericano de Desarrollo   | FUNAM: Fundación para la Defensa del Medio Ambiente                                  |
| BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)           | FUNDEPS: Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables                      |
| CARTEZ: Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona                | GRR: Grupo de Reflexión Rural  |
| CEDHA: Centro de Derechos Humanos y Ambiente                                    | Idea: Instituto de Diversidad y Ecología Animal (CONICET/UNC)                        |
| CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica                                     | IDECOR: Programa de Infraestructuras de Datos Espaciales de Córdoba                  |
| CERNAR: Centro de Ecología y Recursos Naturales Renovables                      | IMBIV: Instituto Multidisciplinario de Biología Vegetal (CONICET/UNC)                |
| CN: Constitución Nacional   | INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Argentina)                      |
| CoDeBoNa: Coordinadora en Defensa de Bosque Nativo (Córdoba)                    | IPLAM: Instituto de Planificación del Área Metropolitana de Córdoba                  |
| COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente (Argentina)                           | ISEA: Instituto Superior de Estudios Ambientales (UNC)                               |
| CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) | LGA: Ley nacional General de Ambiente 25675  |
| CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada                 | LBN: Ley nacional de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos 26331 |
| COTBN: Comisión de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Córdoba   | MBGI: Manejo de Bosque con Ganadería Integrada                                       |
| CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina)                        | MCC: Movimiento Campesino de Córdoba   |
| EIA: Estudio de Impacto Ambiental   | ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio   |
| FAA: Federación Agraria Argentina   | ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible  |
| FARN: Fundación Ambiente y Recursos Naturales                                   | ONG: Organización no gubernamental   |
| FCEfyN: Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (UNC)                 | OTBN: Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos                                    |
| FOTBN: Fondo para el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos                | PCB: policlorobifenilos  |
| FpV: Frente para la Victoria  |  |

PIARFON: Proyectos de Investigación Aplicada a los Recursos Forestales Nativos (Argentina)

POTBN: Programa para el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

PPA: políticas públicas ambientales

SAyDS: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

SIG: Sistema de Información Geográfica

SRA: Sociedad Rural Argentina

SRJM: Sociedad Rural de Jesús María

TSCW: Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional o Convenio de Ramsar firmado en 1971

UCC: Universidad Católica de Córdoba

UCR: Unión Cívica Radical

UMSEF: Unidad de Monitoreo y Evaluación Forestal de la Dirección de Bosques (Argentina)

UNC: Universidad Nacional de Córdoba

UPC: Unión por Córdoba

VUDAS: Asamblea Vecinos Unidos en Defensa de un Ambiente Sano

## Introducción

Mientras escribimos estas palabras introductorias circula la noticia de que el gobierno argentino está recibiendo, desde Naciones Unidas, un apoyo de 82 millones de dólares para impulsar la política de protección de los bosques nativos. En lo que el medio que difunde la noticia califica como “el donativo más grande entregado a un país latinoamericano” (Página 12, 2021) en la materia, advertimos la vigencia y evidente importancia del problema de la conservación ambiental de los bosques nativos de nuestro país.

Si la persistencia y gravedad de esta problemática son incuestionables, no lo son tanto los diversos sentidos a partir de los cuales se concibe este asunto, como tampoco las soluciones que se configuran desde las políticas y leyes abocadas a la temática. Por ejemplo, en la citada noticia, el Ministro de Ambiente Juan Cabandié asegura entusiasmado que “preservar los servicios ecosistémicos que nos brindan los recursos naturales es una prioridad” (Página 12, 2021). Al mismo tiempo que el entonces canciller argentino Felipe Solá, declara que el país “está demostrando que el desarrollo sostenible precisa de políticas coherentes a todos los niveles, del compromiso de todos los actores y de la adecuada movilización de recursos financieros” (Página 12, 2021). Si nos detenemos en estas afirmaciones emergen dos enunciados muy significativos para esta Tesis, sobre los que tendremos oportunidad de profundizar, como el del desarrollo sostenible y el de los servicios ecosistémicos.

Asimismo, en la noticia se adelanta que los fondos serán destinados a la preservación de cuencas forestales, integración de comunidades indígenas y campesinas que viven a su alrededor, extensión de áreas de bosques, trabajos para la ganadería integrada en los bosques nativos, prevención de incendios y comercialización de productos forestales, entre otros. Tanto los enunciados citados como estos objetivos de política ambiental no son elementos incluidos en las declaraciones de manera fortuita, sino aspectos significativos del tipo de problematización que impera en los discursos sobre la situación de los bosques nativos. Precisamente en esta Tesis vamos a abordar las implicancias de muchos de los términos mencionados y sus efectos político-estratégicos en el campo de deliberación y sanción de las leyes de protección de los bosques.

Como ya lo señalara Hajer (1995), la importancia analítica de estas cuestiones, como de cualquier otra problemática de política ambiental, no radica solamente en las características técnico-administrativas de las respuestas al deterioro de los recursos naturales, sino sobre todo en el modo múltiple y controversial en que se nombran, caracterizan, interpretan y ponderan en el debate público. Lo propio aplica para el universo de indagación que hemos constituido alrededor de la legislación de protección de los bosques nativos, el cual incluye el tratamiento y la sanción de una normativa nacional hacia 2007, así como el proceso de ordenamiento territorial de la provincia de Córdoba entre 2010 y 2017. Se trata de la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos, la ley provincial 9814 de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba y el anteproyecto provincial 20811 de actualización del ordenamiento territorial.

Si a primera vista las leyes mencionadas despiertan la inquietud por conocer el conjunto de disposiciones normativas características de estos procesos legislativos o los contenidos de los debates que los produjeron, debemos anticipar desde ya que esta Tesis se enfoca más allá de estas cuestiones y más acá del mencionado nivel de controversia discursiva que es constitutiva de los asuntos ambientales. Sin dudas, contemplamos una instancia de descripción de los procedimientos e instrumentos involucrados, así como cierta valoración de su adecuación jurídica, pero solamente si ello es un punto de partida para avanzar hacia un análisis en el que la protección de los bosques sea considerada como una superficie de disputa

constituida por diversos campos discursivos y polémicas. Por lo mismo, puede que al estudiar los debates parlamentarios realicemos una representación de los tópicos, los actores protagonistas de la dramatización legislativa o los recursos argumentativos según las reglas de juego de la institución parlamentaria, sin embargo, esto será así siempre y cuando con ello sea posible analizar la configuración de unas específicas estrategias discursivas.

A propósito entonces, nuestro objetivo general es analizar las estrategias discursivas alrededor del tratamiento y sanción de las leyes de protección de bosques nativos, en los campos discursivos legislativos nacional y cordobés entre 2006 y 2017. Para ello nos proponemos ciertos objetivos específicos como describir las características político-institucionales de los campos discursivos legislativos bajo estudio; identificar y caracterizar las principales dimensiones polémicas de dichos campos, y establecer continuidades o transformaciones entre un campo y el otro; analizar el repertorio de tácticas y estrategias desplegadas por los discursos enfrentados a través de diversas prácticas discursivas y extradiscursivas, en el tratamiento y sanción de las leyes de protección de los bosques nativos; y dar cuenta del tipo de racionalidad normativa que configura a las estrategias discursivas, por medio de un análisis de los diversos sentidos y usos políticos de los enunciados que éstas movilizan.

Como se deduce de la anterior descripción, nuestro interés está situado, por un lado, en el proceso nacional y, por otro, en el de la provincia de Córdoba. Vamos a notar en el próximo apartado que la protección de los bosques nativos, tal como se gestó y se caracteriza en el presente, ha recibido un tratamiento significativo desde diversas perspectivas y sobre diferentes dimensiones de análisis. Sin embargo, existen consideraciones aun no exploradas sobre los debates parlamentarios, la normativa y la conservación de los bosques en general, así como implicancias políticas que su gestión acarrea todavía hoy. Nuestra aspiración entonces es poder dar cuenta de aquellos aspectos particularmente novedosos sobre una problemática cuyo nivel de controversia se mantiene vigente.

En lo que respecta a nuestra selección por el estudio del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba, nos hallamos frente a un territorio que atravesó uno de los procesos más drásticos de deforestación en todo el país, y que hoy posee menos del 3% de la superficie total de bosques nativos originarios y en buen estado de conservación. Ante tales condiciones, el de la legislación provincial es un caso especialmente conflictivo, y también controversial, del que existen exploraciones interesantes, pero sobre el que no se ha profundizado en algunas dimensiones de análisis político, sobre todo las más recientes, como la de actualización del mapa de bosques. Se trata, en efecto, de un proceso parlamentario inconcluso, en la medida en que está pendiente todavía la mencionada actualización del ordenamiento territorial que debe llevarse adelante cada cinco años en cada jurisdicción. Si además tenemos en consideración que el intento que antecede este proceso, entre los años 2016 y 2017, presentó sus dificultades y polémicas, nos hallamos ante el desafío de dar cuenta de las condiciones políticas de este proceso y las posibilidades de su tratamiento futuro.

El abordaje, por un lado, de la discusión y sanción de la ley nacional 26331, y por el otro, del debate sobre el ordenamiento territorial de Córdoba, también nos permite enriquecer el análisis por medio del establecimiento de ciertos contrapuntos entre los mencionados procesos parlamentarios. Este ejercicio contrastativo nos habilita el señalamiento de distancias y acercamientos entre un campo y otro, y la consecuente profundización de la investigación. Para mostrar la especificidad de esta propuesta y los desplazamientos que pretendemos realizar, a continuación, vamos a describir el proceso legislativo particular de estas normativas, así como examinar los principales aportes de los estudios que ya se han abocado a la temática.

## 1. Análisis precedentes sobre la problemática

La ley nacional 26331 de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos es sancionada en noviembre de 2007 en el Congreso de la Nación Argentina. La misma indica los lineamientos que se deben seguir para el ordenamiento de los bosques nativos, el cual consiste en la zonificación del territorio de las provincias del país en diferentes categorías de conservación, según el valor ambiental de las unidades de bosque nativo y las actividades permitidas en el territorio, a partir de un proceso participativo. Como lo veremos en los próximos Capítulos, la ley establece tres categorías de conservación para los mapas del ordenamiento territorial de los bosques nativos. Categoría I (rojo) de mayor valor de conservación; Categoría II (amarillo) de valor medio y Categoría III (verde) de bajo valor de conservación. Entre otras disposiciones, según el artículo 14, no podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las categorías rojo y amarillo. A su vez, la ley exige la realización de evaluaciones de impacto ambiental para autorizaciones de desmonte, e incluye a las audiencias y consultas públicas como instrumentos de participación ciudadana. Se destaca en esta ley un mecanismo de compensación económica para las y los propietarios de bosques que desistan de desmontar, garantizado por un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.

En Córdoba, el imperativo de realizar un ordenamiento territorial de los bosques nativos según lineamientos y criterios de la ley nacional 26331, se concreta en la ley provincial 9814 de agosto de 2010. La misma propone el mapa de conservación de los bosques con los usos y actividades permitidas en cada categoría, a la vez que implementa los diversos instrumentos de gestión ambiental que se predisponen en la ley nacional. Asimismo, debemos tener en cuenta el intento de actualización del ordenamiento territorial cordobés –que está estipulado se lleve adelante cada cinco años- según se gesta entre los años 2016 y 2017 aunque no se concreta finalmente.

Procesos como el de la ley nacional, el del ordenamiento territorial de Córdoba y el de muchas otras provincias fueron debidamente analizados y, a continuación, recopilamos y sistematizamos las principales perspectivas y los hallazgos fundamentales sobre los que basamos nuestro abordaje. Entre la vasta literatura argentina sobre lo que se puede sintetizar como la cuestión de “la ley de bosques”, tanto a nivel nacional como provincial, **priman cuatro enfoques**, algunas veces coexistentes en un mismo desarrollo, pero que conviene distinguir para apreciar la diversidad de abordajes hoy disponibles sobre el tema. Por un lado, existen algunos estudios que apuntan a determinar las principales **condiciones históricas de emergencia del problema de los bosques nativos**, sobre todo a nivel nacional, que decantan en la necesidad de sanción de una ley de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos.

Por otro lado, se hallan algunos aportes desde el **análisis parlamentario** que tienen la particularidad de situar la sanción de las leyes de protección de los bosques nativos en la dinámica legislativa nacional y a veces provincial, para mostrar que se trata de un caso especial desde el punto de vista institucional y político-partidario.

A la vez, contamos con una considerable cantidad de análisis que indagan en aspectos **normativos e institucionales** que han logrado, desde la sanción de la ley a esta parte, realizar una descripción profunda de las circunstancias de tratamiento de la ley, sus características normativas, su adecuación (o no) a legislación afín o más amplia, su implementación en las provincias y los diversos efectos que produjeron los ordenamientos territoriales de bosques nativos en la institucionalidad argentina. Muchos de estos estudios, como veremos, tienen una metodología comparativa de los mapas y criterios jurídicos de protección de los bosques nativos establecidos en las jurisdicciones provinciales.

Por último, están los **estudios interpretativos** sobre el tratamiento y problemática de la ley de bosques nativos, los cuales presentan no solo las circunstancias jurídico-administrativas del caso, sino también los actores o coaliciones, representaciones sociales, acuerdos y disputas de sentido implicadas en su regulación.

### **1.1 Estudios sobre antecedentes históricos y el proceso de emergencia y problematización de la cuestión de los bosques nativos**

Un análisis respecto de los factores intervinientes en la emergencia a nivel nacional de la cuestión de los bosques como problemática pública y en el desarrollo de la ley lo constituye Schmidt (2015a). Esta autora entiende que la ley de bosques fue producto de una progresiva institucionalización de lo ambiental debido a la producción de legislación por parte de los países y sus jurisdicciones (como la ley 25675 general de ambiente de 2002, en Argentina), la conformación de dependencias estatales específicas y la difusión de la problemática ambiental desde los organismos internacionales. La autora, de esta manera, da cuenta de la confluencia de una variedad de factores político-institucionales, normativos, de correlación de fuerzas Nación-provincias, fortalecimiento del accionar de organizaciones no gubernamentales, reclamos de poblaciones indígenas y movimientos campesinos, y la ocurrencia de desastres naturales y conflictos territoriales; a partir de la cual “la deforestación pasara a constituirse de modo progresivo como un ‘problema ambiental’ con estado público en Argentina” (Schmidt, 2015a, p.127).

En sintonía, el planteo de Langbehn (2013) apunta a identificar las circunstancias de la emergencia de la cuestión de los bosques nativos en el país, desde las primeras demandas por una ley que limitara los desmontes hasta la sanción de la ley 26331. Su estudio indaga las causantes de la legislación, entre las que se rescatan las movilizaciones de organizaciones no gubernamentales y casos de daño a los bosques de resonancia nacional, especialmente los vinculados a la situación de los bosques nativos en Salta. Según el autor, fue el caso Pizarro (área natural protegida de Salta, amenazada de desmonte por el gobierno y en la que habita población wichí) y la presión de las organizaciones ambientalistas lo que llevó a que se tomara con seriedad la necesidad de que la Nación tratara esta problemática.

Nuestro estudio, publicado en Ávila Castro (2019a), también explora la emergencia y problematización nacional de la cuestión de los bosques nativos y suma al análisis la importancia del registro científico, como una característica central de la producción discursiva de la situación de los bosques y de su legislación. La disponibilidad de enunciados, reclamos y argumentos se vio atravesada por los conceptos, diagnósticos y propuestas de la ecología al interior y exterior del campo académico, en la voz de investigadores, miembros de organizaciones no gubernamentales o funcionarias y funcionarios. A su vez, encontramos la presencia significativa de organismos internacionales como el Banco Mundial o Naciones Unidas, tanto para la definición de la problemática como para la financiación de diversos estudios.

Entre las principales características de la configuración discursiva contemporánea del problema de los bosques nativos, destacamos las siguientes condiciones: 1) la insistencia desde comienzos del siglo XXI sobre la falta generalizada de estadística forestal y el desconocimiento sobre la situación de escasez de los bosques, a partir de lo cual se constituyó como imperante la necesidad de contabilización de la disponibilidad del recurso boscoso; 2) la construcción de una noción de emergencia forestal en todo el país, frente al avance de la frontera agropecuaria (causante principal de los desmontes cada vez más frecuentes) y la ocurrencia de desastres naturales; 3) la concepción de esta escasez y emergencia como preocupación ecológica (y no productiva o patrimonial), por una valorización ambiental del bosque nativo y de los inconvenientes provocados por su creciente disminución; y 4) el establecimiento de un conjunto

de opciones estratégicas que se encuadraron en el marco normativo nacional e internacional existente, el cual se encontraba organizado alrededor de la cuestión de la sustentabilidad ecológica y de ciertos arreglos institucionales, como la transferencia de competencias a las provincias. Estas condiciones tuvieron como efecto el consenso respecto de tres necesidades imperativas en la tematización sobre bosque nativo: el llamado al involucramiento del Estado, la propuesta de un manejo sustentable de los bosques y la consideración de los servicios ecosistémicos<sup>1</sup> como eje central de la política sobre el recurso boscoso. Así, el ordenamiento territorial se consagró como la herramienta más adecuada para el cumplimiento de los mencionados imperativos.

## 1.2 Estudios sobre la ley de bosques desde los análisis legislativos

Estos análisis se ubican en el proceso mismo de tratamiento de las leyes de bosques nativos en el marco legislativo, para lo cual dan cuenta especialmente de las negociaciones hacia adentro de las instituciones parlamentarias entre referentes y bloques partidarios, en particular las estrategias propias de la dinámica legislativa, según las posibilidades de manejo del conflicto al interior del Congreso.

Sobre la temática que nos importa, Calvo y Tow (2009) estudian el caso de la ley nacional de bosques con el objetivo de mostrar el poder de los presidentes de comisión -en quienes se delega la regulación del flujo de legislación que se trata en plenario- como la clave para entender cómo los bloques mayoritarios impulsan su agenda legislativa y sancionan leyes. El tratamiento del proyecto de la 26331, que se asume como un proyecto particularmente conflictivo, ilustra los límites que enfrenta la autoridad del presidente de comisión una vez despachado un proyecto. Con estas consideraciones, vemos que se coloca la atención -en el contexto parlamentario- sobre las presiones partidarias intrabloque por la distribución de recursos, aspectos que explican que en el proceso en el Senado se introduzcan medidas compensatorias que modificaron sustantivamente la propuesta inicial durante su tratamiento en 2007. Asimismo, se advierte una condición de federalización de la problemática, por las divisiones más geográficas que partidarias que se trazan en las votaciones.

Con ello, se advierte que hay posturas compartidas entre legisladores de provincias del norte, por un lado, y de provincias del centro, por otro, antes que acercamientos al interior de los bloques partidarios. A propósito, Ryan (2014) pone el foco en el quehacer legislativo y en los acuerdos político-partidarios que signaron a la ley de bosques y concluye que, aunque fue sancionada con altos niveles de consenso, la “discusión legislativa demuestra claramente que el tema fracturaba al bloque del FPV<sup>2</sup>, a la vez que atravesaba el espacio opositor no-peronista del ‘panradicalismo’”<sup>3</sup> (p.27). El autor explica esto por el hecho de que los principales partidos políticos argentinos no tienen posicionamientos programáticos claros sobre la agenda ambiental y, por ello, se ven atravesados por divisiones o fracturas al interior de

---

<sup>1</sup> Los servicios ecosistémicos son diversos beneficios irremplazables que se derivan de la biodiversidad de los ecosistemas, incluido el ecosistema de los bosques nativos. Estos beneficios pueden ser: mantenimiento de cuencas hídricas, conservación de la flora y fauna nativa, provisión de especies medicinales, reducción de la erosión, atenuación de extremos ambientales, protección de la diversidad de los paisajes, oferta ambiental de interés turístico, defensa de la identidad cultural de las comunidades campesinas e indígenas o reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.

<sup>2</sup> El Frente para la Victoria es una coalición política argentina fundada en 2003 con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner, mayoritariamente compuesta por fuerzas peronistas afiliadas al Partido Justicialista.

<sup>3</sup> Expresión que proviene del radicalismo o Unión Cívica Radical (UCR), uno de los partidos políticos más antiguos de Argentina, fundado a fines del siglo XIX por Leandro Alem.

sus coaliciones. Así, el caso de la ley de bosques opera como una muestra de la baja politización de las cuestiones ambientales en el ámbito parlamentario.

Lo que observamos en estos estudios es que se interesan por la ley de bosques 26331, en tanto y en cuanto la consideran un caso particular de experiencia legislativa, por el proceso y resultado que muestra. Nuestra lectura se nutre mucho de las descripciones sobre las negociaciones parlamentarias, aunque sabemos que éstas se limitan al abordaje de las opciones normativas y los arreglos institucionales según el capital político de las figuras que individual o partidariamente fomentan determinados proyectos de ley o los impugnan. Las estrategias aquí quedan enmarcadas en la clave institucionalista de análisis del Parlamento y sus disposiciones internas. En ese sentido, permanecen desdibujados otros actores extraparlamentarios, a la vez que las definiciones ideológico-discursivas que condicionan el tratamiento de las cuestiones ambientales, la presión socio-ambiental o los antecedentes históricos del asunto, entre otros.

En lo que respecta al escenario parlamentario cordobés, Vera (2015) incorpora un registro de los principales acontecimientos en la Legislatura provincial, sobre todo en lo que refiere al comportamiento del oficialismo y a la no consideración del proceso participativo que se había gestado en el marco de la Comisión de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (COTBN). El escrito señala la presión que se ejerció sobre la Legislatura, tanto desde el sector productivo encabezado por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ), como por las organizaciones socioambientales relacionadas con la COTBN, para que se le diera tratamiento y sanción al ordenamiento territorial de los bosques nativos. En el artículo se detalla el comportamiento de algunas y algunos legisladores afines a la COTBN y los procedimientos e intervenciones en la jornada de votación.

Más allá de que la mayoría de los trabajos sobre la ley de bosques de Córdoba incluyen alguna referencia sobre el proceso legislativo, o que el mencionado desarrollo de Vera (2015) apunta varios aspectos distintivos relativos al plenario de votación en 2010 cuando se aprobó el ordenamiento territorial, una característica común a todos estos artículos es que no se trabaja sobre el debate, las condiciones de la institución legislativa de Córdoba y cómo éstas han determinado, en gran parte, el tratamiento de la política de bosques. A la vez, no encontramos un abordaje que describa en detalle el mapa político-partidario del momento de confección y sanción de la ley.

### **1.3 Estudios sobre las características normativas de las leyes de protección de los bosques, de los impactos y su implementación desde el punto de vista institucional**

En Juliá (2010a) la autora analiza, una vez sancionada la ley nacional 26331, el conjunto de impactos normativos, institucionales, políticos y administrativos que se generan para las jurisdicciones provinciales ante la tarea de llevar adelante el ordenamiento territorial de sus bosques nativos. Entre ellos destaca: 1) la imposición de un plazo y una modalidad con criterios específicos –a diferencia del tipo de gestión de los bosques que estaba vigente previamente-; 2) el alto nivel de exigencia técnica y económica que no fue acompañado entre 2008 y 2009 por los fondos que la ley estipulaba -lo cual “dio lugar a diferentes situaciones: provincias que llevaron adelante el ordenamiento con recursos propios, provincias que avanzaron en parte con sus recursos esperando la asistencia, provincias que no realizaron ninguna tarea hasta no recibir asistencia” (Juliá, 2010a, p.176)-; 3) la presión directa en el territorio respecto de la prohibición del desmonte y las restricciones en la utilización y aprovechamiento del bosque nativo; 4) la designación de una autoridad encargada de ejecutar la ley en cada provincia, lo que también produjo su impacto interno en la administración para relevar el estado de los bosques, realizar mapas y diagnósticos,

organizar el proceso participativo y enviar al Poder Legislativo un anteproyecto de ley; y 5) el establecimiento de las distintas categorías de conservación de los bosques nativos.

El trabajo de esta autora también reconoce que las provincias se vieron afectadas en las dinámicas de discusión parlamentaria y resalta que los modos en que se implementó la ley en cada jurisdicción responden a múltiples situaciones de contexto que se deben considerar en el análisis, a la vez que “la ejecución de este tipo de políticas genera permanentes impactos en los diferentes actores que alcanzan, muchos de los cuales se convierten en verdaderos conflictos socio-ambientales o reavivan conflictos ya existentes” (Juliá, 2010a, p.182).

Efectivamente, el problema de la implementación es una de las dimensiones más importantes en el estudio de la ley de bosques y los ordenamientos territoriales de los bosques nativos de cada provincia. Di Pangrancio (2013) publica un análisis sobre la implementación de la ley con énfasis en las falencias nacionales y provinciales que la obstaculizaron. Por un lado, observa que existe una insuficiente partida presupuestaria para el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (entre 2009 y 2013); y por otro lado, advierte sobre diferentes matices entre los procesos provinciales de ordenamiento territorial de los bosques nativos, los cuales consisten en: 1) falta de procesos participativos: casos de Córdoba, Corrientes y Formosa; 2) falta de armonía entre los ordenamientos de provincias que comparten ecosistemas determinados: caso Estancia La Fidelidad, por entonces potencial Parque Nacional compartido por Chaco y Formosa; 3) ordenamientos territoriales de bosque nativo cuya sanción se ha dado través de un instrumento legal distinto al de una ley local como ordena la ley 26331: casos de Tierra del Fuego y Santa Fe; y 4) provincias aún sin ordenamiento aprobado: casos Buenos Aires y Entre Ríos (hasta el registro de dicho estudio). El artículo de esta autora consigue resumir, a cinco años de la sanción de la ley de bosques, las dificultades más importantes de su implementación:

Es sumamente positivo el hecho que veinte provincias argentinas ya tengan su OTBN. Sin embargo, la implementación en el orden provincial continúa siendo objeto de fuerte preocupación, en tanto un gran número de jurisdicciones no dispone de los recursos financieros y humanos suficientes para afrontar las complejas, costosas y desafiantes actividades de control y monitoreo, con numerosos casos de denuncia de desmontes ilegales, incendios intencionales y deforestación encubierta en zonas destinadas al uso sustentable (amarillas) por la ejecución de sistemas silvopastoriles (Di Pangrancio, 2013, p.378).

Otros desarrollos como el de Gautreau et al. (2014), también estudian la heterogeneidad de los mapeos provinciales y la institucionalización de la problemática respecto de la ley de bosques nacional. Básicamente establecen que la implementación de los ordenamientos territoriales de bosque nativo ha sido dispar en el territorio argentino por las diferencias en el tipo de información movilizada entre los actores involucrados y los mapeos. Esto es, aparece como llamativa la escasez de información ecológica, la ausencia de creación de información específica para los ordenamientos territoriales y la falta de explicitación de métodos de mapeo. Según los autores, los resultados demuestran que la implementación de la ley de bosques estuvo respaldada en una información fragmentaria y muy lejos de responder a cánones de calidad científica.

Figuerola (2017) analiza la implementación de la ley de bosques en la totalidad del territorio argentino, para lo cual observa dos indicadores relevantes: la adecuación de las leyes provinciales a la ley nacional y la tasa de deforestación ilegal. Considerando los principales documentos asociados a los ordenamientos, el autor afirma que la mayor parte de las provincias argentinas clasificaron a sus bosques nativos en la categoría II. Más exactamente: el 60% fueron ubicados en categoría amarilla, categoría roja el 19% y verde

el 21%. Ello debe evaluarse también teniendo en cuenta la heterogeneidad de actividades que se permiten en las categorías I y II en cada caso, algunas de las cuales son contrarias a la ley nacional y podrían afectar la conservación de los bosques nativos.

Desde un punto de vista geográfico el estudio logra identificar que entre las provincias de la región forestal Parque Chaqueño se encuentran las menos tendientes a zonificar sus bosques nativos en la categoría de mayor valor de conservación. A la vez, el autor selecciona algunos criterios ambientales que están contemplados en la ley nacional para observar su grado de aplicación en los ordenamientos territoriales de bosque nativo de las provincias. Desde el punto de vista de la “conectividad entre ecorregiones”, Figueroa (2017) entiende que las provincias patagónicas sancionaron leyes coherentes en su metodología, mientras que en las provincias del norte no se verifica un trabajo conjunto. Sobre el criterio “potencial para la conservación de cuencas”, resulta que casi todas las provincias hicieron uso de este criterio para la clasificación de los bosques nativos en la categoría I, es decir, fue la base para la determinación de las áreas rojas. Finalmente, pocas jurisdicciones provinciales hicieron uso del criterio “valores culturales”, impidiendo además que las comunidades involucradas participen del proceso de elaboración de gran parte de los mapas.

Este panorama muy completo en cuanto al tipo de implementación que recibió la ley en las provincias se complementa con la medición en todo el territorio nacional de un índice de deforestación ilegal:

El índice permite observar que la provincia de Mendoza resultó ser la más tendiente a la conservación, y que la provincia de Salta la menos conservacionista. Sobresale también que cuatro de las cinco provincias más conservacionistas forman parte de la región forestal Bosque Andino Patagónico (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Río Negro y Chubut) y que cinco de las provincias menos conservacionistas integran la región Parque Chaqueño (Figueroa, 2017, p.119).

Este abordaje se amplía en Figueroa y Gutiérrez (2018), ya que sistematizan estas dimensiones para estudiar la implementación de la ley de la siguiente manera: 1) el porcentaje de bosque nativo clasificado bajo las categorías roja (I) y amarilla (II); 2) las actividades en categoría roja y amarilla que generan una contradicción con los criterios permitidos en la ley nacional; 3) la cantidad de criterios de sustentabilidad utilizados; 4) un análisis puntual de tres criterios de sustentabilidad importantes para determinar el grado de conservacionismo y de protección comunitaria de los ordenamientos territoriales, como la conectividad entre ecorregiones, 5) el potencial para la conservación de cuencas y 6) los valores culturales. Con estos elementos confeccionan un índice de conservacionismo de los ordenamientos provinciales que habilita una contrastación de cada caso. El estudio complementa el tipo de conclusiones que vimos en los párrafos anteriores y agrega que: el índice de conservacionismo promedio es moderadamente alto en el total de los ordenamientos, siendo que se encuentra en 4,58 sobre una escala que va de 0 a 7, y que las cinco provincias menos conservacionistas son Salta, Corrientes, Chaco, Córdoba y Santiago del Estero.

Sobre la tasa de deforestación total nacional concluyen que, en conjunto, existe una persistencia de la deforestación ilegal, pero a tasas descendentes y con una caída más pronunciada entre 2013 y 2014. Los autores observan que, en términos relativos “ello significó que la tasa anual de deforestación total pasó del 0,92% en 2007 al 0,77% en 2011 (cuando la mayoría de los OTBN provinciales ya habían sido aprobados) y al 0,33% en 2016” (Figueroa y Gutiérrez, 2018, p.152).

Como se puede apreciar, la particular condición de las provincias del noroeste argentino despierta el interés de muchas y muchos autores. García Collazo et al. (2013) evalúan las experiencias de ordenamientos territoriales de Santiago del Estero, Chaco, Formosa y Salta. Para ello identifican cómo fueron implementados los criterios establecidos y realizan una comparación cuantitativa de los mapas de

zonificación resultantes del proceso en las áreas limítrofes. Resalta el tipo de aplicaciones flexibles entre los usos posibles en las categorías. En comparación:

En la categoría II, Chaco y Santiago del Estero han flexibilizado los usos permitidos dentro de estas áreas admitiendo cambios de uso del suelo y aprovechamiento silvopastoril, reduciendo la superficie destinada a la conservación y manejo sostenible a un porcentaje menor al 50% de lo asignado inicialmente.

En la categoría III, Formosa resultó más estricta en cuanto al porcentaje de transformación permitido ya que establece un valor según la zona de ordenamiento territorial y el grupo fisiográfico involucrado. Aunque también es la provincia que incluye una mayor proporción de sus bosques en esta categoría (74%) (García Collazo et al., 2013, p.102).

El estudio arroja que la información utilizada y la interpretación de los criterios de sustentabilidad establecidos por la ley han sido dispares entre provincias, ya que se advierten fuertes discrepancias en cuanto a la zonificación realizada por cada una. Las autoras realizan un análisis de concordancia en la categorización de los bosques y muestran que “las zonificaciones de la región Chaqueña no han resultado consistentes entre provincias, evidenciándose diferencias significativas entre las categorías de conservación asignadas en todos los distintos pares de provincias colindantes analizadas” (García Collazo et al., 2013, p.106). Esto es consistente con los hallazgos de los otros estudios comparativos sobre la adecuación de la ley a los ordenamientos territoriales de los bosques nativos en las jurisdicciones provinciales.

Una apreciación general y con mirada retrospectiva de toda una década de implementación de la ley 26331 la realiza Schmidt (2018a) y concluye que, si bien se han alcanzado logros y avances fundamentales, aún perduran problemáticas de fondo que no han sido abordadas y matrices de desarrollo que no han sido problematizadas y cuestionadas. Se trata de aspectos que van más allá de las formulaciones técnicas de los ordenamientos territoriales, la aplicación de criterios y la continuidad de los desmontes y que ponderan la implementación de la ley de bosques nativos a partir de otros aspectos que deben ser analizados como:

(...) la histórica y recurrente falta de solución de la “cuestión” indígena y campesina en todas sus aristas –más allá de ciertas fórmulas y retóricas declamatorias de derechos–; así como también la situación de tenencia precaria, concentración y extranjerización de las tierras y la necesidad de una definitiva apuesta por otras alternativas productivas vinculadas al aprovechamiento de las masas boscosas existentes a partir de la incorporación de las poblaciones locales y sus proyectos, saberes e intereses (Schmidt, 2018a, pp.161-162).

En particular, tenemos que el ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba es uno de los más estudiados entre los procesos provinciales que se desencadenan desde la sanción de la ley 26331, junto con el de Salta que recoge la mayoría de los análisis (García Collazo et al., 2013; Langbehn, 2013; Langbehn, 2016; Schmidt, 2015b; Schmidt y Moricz, 2010). En efecto, según Vera (2015):

El caso de Córdoba resultó ser uno de los más conflictivos. Las tensiones políticas, económicas y sociales que produjo la introducción de los criterios ecológicos de la ley nacional en la provincia afloraron en el proceso de construcción del primer ordenamiento territorial, el cual nunca pudo tener un momento definitivo de cierre, a pesar de la sanción de la Ley Provincial N° 9814 (p.213).

En este trabajo, el autor repasa los hitos principales del caso de la ley de bosques de Córdoba, en especial sobre el proceso participativo ambiental que fue único en la historia de la provincia, según se desarrolló en el contexto de la COTBN. También se analizan las repercusiones del ordenamiento territorial de

bosques nativos de Córdoba, ya que la ley resultante fue duramente cuestionada por diversos sectores que consideraban que su articulado no respondía a los presupuestos mínimos de protección fijados a nivel nacional.

Un trabajo que analiza el marco normativo argentino a través del cual se regulan los bosques nativos es el de Barrera Calderón (2018), el cual incluye en su desarrollo la estructura jurídica del derecho ambiental del país, así como las características de la ley 26331 de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos, para abordar puntualmente sobre la sanción en 2010 de la ley de bosques de Córdoba y sus antecedentes normativos. Se detallan en este artículo, todos los motivos por los cuales se considera que la ley provincial 9814 está por debajo de los presupuestos mínimos de la ley nacional 26331, contexto a partir del cual se plantea la inconstitucionalidad de una serie de artículos de la norma provincial. El análisis cierra con la actualización del mapa de bosques que debe llevarse adelante en Córdoba desde 2015 y que se caracteriza por una gran controversia en torno al anteproyecto impulsado por el bloque oficialista del partido político en gestión (Unión por Córdoba)<sup>4</sup>.

En términos de impactos también hallamos el estudio de Cabrol y Cáceres (2017), cuya evaluación general es que “la protección de los bosques nativos por parte del Estado cordobés ha sido deficitaria” (Cabrol y Cáceres, 2017p.135), en cuanto a que no se han reducido los desmontes, ni el deterioro del estado de conservación de los bosques nativos. Los autores aseguran que ha habido irregularidades en el ámbito de la Secretaría de Ambiente de la provincia, por la autorización de desmontes por fuera del marco regulatorio de la ley 9814; al mismo tiempo que se han registrado desmontes ilegales, es decir, sin autorización, en parte por el hecho de que:

Durante los primeros años de vigencia de la ley, las restricciones a los desmontes y la capacidad de fiscalización fueron escasas e ineficientes. Ante la continuidad de los desmontes ilegales y las repercusiones a nivel mediático, a fines de 2012 se creó la Policía Ambiental de Córdoba (Ley 10115/2012). Manuel Calvo, Ministro de Agua, Ambiente y Energía de la Provincia declaró “...*ante un ilícito ambiental en flagrancia, el inspector [de la Policía Ambiental] va a poder actuar con la policía, sin la necesidad de una intervención judicial y de una orden de allanamiento*” (La Voz del Interior 2012). Así, la creación de la Policía Ambiental significó un aumento en los controles, multas y decomisos por infracciones a la Ley de Bosques [las cursivas son del original] (Cabrol y Cáceres, 2017, p.138).

Asimismo, el trabajo hace foco en conocer los efectos de la ley de bosques sobre el acceso a los servicios ecosistémicos para los actores sociales vinculados al sector rural, en el oeste de la provincia de Córdoba. Según su mirada, paradójicamente, la aprobación e implementación de una ley provincial que tiende a la conservación del bosque nativo genera procesos de cercamiento de bienes comunes y la restricción al acceso al servicio ecosistémico de aprovisionamiento de madera y leña. Esto, al mismo tiempo, significa que la ley impacta de modo diferencial en distintos actores sociales y profundiza asimetrías económicas en el oeste de la provincia. El estudio muestra con datos cuantitativos y cualitativos que, desde su sanción en 2010, los campesinos han sido los más afectados por las disposiciones de la ley, ya que muchos de ellos se ven imposibilitados de solicitar las autorizaciones que les permitirían continuar haciendo el uso del bosque que históricamente realizaban, a la vez que no consiguen gestionar el cobro de compensaciones monetarias por pago de servicios ecosistémicos que contempla la ley 9814. Los

---

<sup>4</sup> Se trata de un partido político cordobés que surge en 1998 como coalición de diferentes fuerzas partidarias, encabezado por el Partido Justicialista y liderado por José Manuel De la Sota. En 2019 cambia su denominación por “Hacemos por Córdoba”. Desde 1998 hasta el presente, es decir, por más de veinte años, gana todas las elecciones a la gobernación de la provincia de Córdoba, con De la Sota o Schiaretti como jefes del Ejecutivo.

productores capitalizados, por el contrario, han podido adecuarse a los requerimientos burocráticos y se han visto beneficiados por el nuevo esquema.

Salizzi (2020) analiza otro tipo de impactos de la ley, específicamente en lo que refiere a las transformaciones de los desmontes de bosque nativo desde que la 9814 entrara en vigencia. El autor evalúa que, en términos generales y según relevamiento de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), la implementación de la ley de bosques produjo una reducción en la pérdida de tierras forestales, que pasó de 39.936 hectáreas en el período 2008-2011 a 7.765 hectáreas en el cuatrienio 2012-2015. Es decir, existe evidencia para reconocer que la reglamentación del ordenamiento territorial es un factor de ralentización del avance de la frontera agraria moderna.

Sin embargo, el estudio muestra también de qué manera la deforestación, luego de sancionada la ley de bosques de Córdoba, atraviesa un proceso de concentración geográfica en los departamentos de Tulumba y Río Seco, donde se encuentra un amplio sector de montes bajos que comprende el área de transición hacia los pastizales de la depresión de Mar Chiquita. Esta zona fue deliberadamente excluida de los espacios protegidos por la ley 9814, a pesar de las indicaciones proteccionistas que en su momento realizaba el sector ambiental de la COTBN. Por último, señalamos que el artículo tiene la capacidad de entrelazar cronológica y geográficamente a los desmontes con los hitos normativos más importantes del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba, cuestión que nos muestra cuán vinculados están los ritmos legales con las transformaciones del territorio:

(...) resulta interesante considerar los picos de deforestación producidos en los años 2008, 2011 y 2016. Estos se encuentran directamente vinculados a la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (COTBN) en 2008, que abre la discusión en torno a la definición del OTBN; la sanción de la ley provincial en 2010; y el cumplimiento en 2016 del plazo que establece la legislación nacional para la revisión y actualización de los ordenamientos provinciales. Se trata, en efecto, de desmontes realizados en tres momentos claves del proceso legal: a) antes de que comenzara a discutirse el proyecto; b) previamente a que se pusiera en práctica la ley; y c) una vez cumplido el plazo para su actualización (Salizzi, 2020, p.11).

Schneider et al. (2018), realizan una descripción del proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba con la intención de relatar ese proceso en diferentes etapas para así reconstruir la historia de la aplicación de la ley 26331 en la provincia. Según los autores, la ley de bosques 9814 que se aprueba en la Legislatura cordobesa, termina siendo un texto ambiguo que demuestra una aplicación problemática, “tanto en el transcurso de su pedido de inconstitucionalidad como luego de resuelto el mismo, con un mapa de zonificación ilegible a nivel local o predial” (Schneider et al., 2018, p.319).

En el artículo se muestra que el desmote ilegal persiste, así como las aprobaciones fraudulentas de desmonte realizadas por las máximas autoridades de la Secretaría de Ambiente, tal como lo señalan otros artículos analizados más arriba, a la vez que la pérdida de bosque nativo continúa año tras año, aunque en valores menores a los históricos sucedidos en el período 1990-2010. Lo que difiere de los análisis que –sobre este punto– ya vimos hasta aquí, es que se atribuye la disminución de la deforestación, entre otros varios aspectos, a la toma de conciencia que promueve constantemente la ciudadanía, sus organizaciones territoriales, civiles, medios de comunicación y la comunidad científica. En este texto, la relación entre disminución de los desmontes y ley es diferente a lo que hemos atendido en los otros trabajos, ya que se pondera la participación y control social por sobre los efectos legislativos de la nueva política.

Para todos estos trabajos que revisamos, son fundamentales las cuestiones de marco normativo, adecuación legal, eficacia institucional y aplicación de las políticas ambientales. Éstas cobran un valor

particular cuando se estudia el proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba, en cuanto a la implementación de los criterios nacionales en la confección del mapa y la letra de la ley. Así, los muchos desajustes normativos de la 9814 en relación con la política nacional de presupuestos mínimos, han sido abundantemente analizados y justificados.

#### **1.4 Análisis de actores, coaliciones y disputas de sentido sobre la legislación de bosques nativos**

Estos abordajes indagan en el contexto de sanción y aplicación de las leyes de bosques, el mapa de actores intervinientes, alianzas o coaliciones, posicionamientos y la diversidad de sentidos a ellos asociados en relación con el bosque nativo y la política ambiental. Estos aspectos van más allá de los arreglos institucionales, las características normativas de las leyes o diversos rasgos asociados a su implementación. Por ejemplo, Schmidt (2014) ahonda en la complejidad y multiplicidad de voces en pugna en torno al qué, cómo, para qué y para quiénes ordenar el territorio para la protección de los bosques de Salta. Para ello realiza un mapa de actores entre los que identifica: 1) aquellos con mayor poder político y económico de la provincia como los grandes productores agropecuarios, desde cuyas asociaciones y emprendimientos productivos particulares se ha impulsado y acompañado la producción agrícola y ganadera con niveles sin precedentes para la región; 2) asociaciones vinculadas con la producción forestal; 3) la heterogeneidad del aparato estatal y sus agentes, de lo cual resalta la presencia de las mismas personas en las máximas posiciones a lo largo de las diferentes administraciones, con estrechos vínculos con el poder económico; 4) organizaciones no gubernamentales y fundaciones del “tercer sector”, entre las que se identifican a) las de cuño ambientalista con un ámbito de acción internacional y/o nacional, b) las de raigambre eclesial e inserción regional y/o local y c) las ligadas al sector empresarial; por último 5) población indígena y criolla, a través de sus diversas formas de organización y representación. El análisis describe las principales características, posturas y sentidos movilizados por cada actor y concluye que:

Si bien en un primer momento la correlación de fuerzas operó (al menos desde lo simbólico-discursivo) a favor de los modos de vincularse y producir territorio por parte de pueblos originarios y familias criollas, con el correr del tiempo estas posiciones fueron revirtiéndose. Estamos ante una configuración compleja de actores que han jugado papeles cambiantes. Ahora bien, todos con discursos a favor del desarrollo y la sustentabilidad del ambiente, pero significando cosas distintas (Schmidt, 2014, p.51).

Gutiérrez (2018) se localiza claramente en este campo de análisis y propone abordar qué es lo que hacen los distintos actores involucrados en lo que respecta a sus visiones, intereses, objetivos, estrategias y coaliciones, con la ley de bosques y su formulación e implementación, puesto que “si bien es importante considerar las limitaciones que puedan derivarse del diseño institucional, más importante resulta entender por qué la ley llegó a ser formulada en un modo determinado y no en otro” (Gutiérrez, 2018, p.20). En lo que llama un enfoque micropolítico, este estudio parte de reconocer la heterogeneidad y contradicción interestatal con el objetivo de analizar la confrontación o colaboración de los actores estatales y sociales en la defensa del ambiente.

Desde esta perspectiva, el desarrollo y transformación de las políticas públicas se comprende mejor como la lucha entre coaliciones promotoras, que es eventualmente mediada por intermediarios de política pública (usualmente funcionarios electos o altos funcionarios), quienes pueden pertenecer ellos mismos a alguna de las coaliciones en pugna, pero en un momento determinado pueden aportar una solución que, gracias a un proceso incremental de aprendizaje, es aceptada por las partes en pugna (Gutiérrez, 2018). Estas coaliciones deben entenderse como coaliciones sociedad-Estado, es decir, se componen por

actores tanto sociales como estatales, de manera que Estado y sociedad se encuentran en cada lado de la contienda.

“Por coaliciones sociedad-Estado entiendo grupos de actores sociales y estatales que compartan una visión mínima sobre un problema de política pública y la solución a ser aplicada” (Gutiérrez, 2018, p.32). Para que esto sea posible, es necesario que el aspecto compartido por las coaliciones sea limitado en términos discursivos y no radique en una identidad común o intenciones de largo plazo. Aquí Gutiérrez (2018) se apoya en Hajer, para quien el valor de las coaliciones es sobre todo discursivo, ya que lo que une a cada una de las coaliciones son “líneas argumentales (*story-lines*) que son específicas, pero que pueden ser interpretadas de modos diferentes por quienes componen la coalición y, por tanto, pueden ser compatibles con distintas creencias fundamentales” (Gutiérrez, 2018, p.29). Además, “el conflicto entre coaliciones no versa simplemente sobre qué acciones deberían tomarse sino sobre el significado mismo de los fenómenos físicos y sociales que están detrás del conflicto en cuestión” (Gutiérrez, 2018, p.30).

Las coaliciones sociedad-Estado en la confrontación que atañe a la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos son específicamente tratadas en Figueroa y Gutiérrez (2018), cuando los autores observan cómo las coaliciones inciden en el proceso de formulación de la política. Aquí se identifican, por un lado, la arena de debate público nacional, y por otro, las arenas provinciales, cada una con su diversidad de actores sociales y estatales agrupados en coaliciones. Para los autores, la incidencia que tienen las coaliciones en los procesos nacional y provinciales de confección de las leyes de protección se manifiesta claramente por el nivel de debate, controversia y enfrentamiento que los caracteriza en todos los niveles. En el enfrentamiento distinguen:

Con algunas variaciones menores a lo largo del tiempo y del espacio, la *coalición proteccionista* reúne a organizaciones ambientalistas y de desarrollo locales y nacionales, comunidades indígenas y campesinas, secretarías ambientales, legisladores individuales, agencias nacionales de control y universidades y centros de investigación públicos, mientras que la *coalición productivista* comprende a grandes productores agropecuarios y madereros, entre otros grupos empresarios, y a las agencias ejecutivas y legisladores afines a esos intereses (Figueroa y Gutiérrez, 2018, pp.105-106).

Los autores apuntan, como Schmidt (2014), sobre la heterogeneidad de las agencias estatales “unas a favor de regular la conservación de los bosques nativos y otras opuestas a toda regulación o propensas a una regulación muy débil” (Figueroa y Gutiérrez, 2018, p.105). A su vez, el resultado de este análisis sugiere dos cuestiones, por un lado, que la ley nacional de bosques nativos responde ampliamente a la visión de la coalición proteccionista –como ya lo advertimos anteriormente- y, por otro lado, que la adecuación normativa de los ordenamientos territoriales a la ley nacional, en promedio general, es moderadamente alta. Por ello, aseguran que los mapas de bosques provinciales presentan, aunque con excepciones importantes, un perfil más proteccionista que productivista.

El análisis profundiza en torno a los debates de los ordenamientos territoriales de tres provincias: Tierra del Fuego (región patagónica), Córdoba (región central) y Salta (región norte). Para los autores, en todas ellas hubo conflictos y coaliciones sociedad-Estado. Al respecto, uno de los aportes más importantes de este estudio es que:

(...) tanto en el nivel nacional como en las tres provincias analizadas en mayor detalle, la coalición productivista siempre queda desconforme con la normativa resultante (LBN y OTBN). Estos hallazgos nos permiten concluir que, aun cuando el gobernador y el partido oficialista se inclinen por la visión productivista (como parece ser el caso, más claramente, en Córdoba y Salta), el

gobierno provincial (poderes Ejecutivo y Legislativo) no consigue tan fácilmente bajar los criterios nacionales en virtud del juego de las coaliciones confrontadas (Figuroa y Gutiérrez, 2018, p.158).

La perspectiva interpretativista que identificamos en estos abordajes también se refleja en la propuesta de Langbehn (2016) que apunta a una reconstrucción discursiva del problema de la ley de bosques a nivel nacional y muestra que:

(...) el “problema de los bosques nativos” recibe interpretaciones diferentes, que sustentan decisiones dirigidas a fines diferentes e incluso contradictorios. Por ello, lejos de aparecer como un proceso de aprendizaje o de planificación “racional”, en el que sucesivas instancias van especificando, optimizando y eventualmente corrigiendo una política pública a partir de premisas generales compartidas, el proceso de formulación y aplicación de la política de bosques aparece como una continua disputa por el sentido del problema que se trata de regular y, por lo tanto, de las soluciones apropiadas (Langbehn, 2016, pp.141-142).

El autor conceptualiza su análisis a partir de dos perspectivas teóricas: por un lado, considera las nociones de problema público y de arena pública desde la mirada de un referente del pragmatismo como Cefai; por otro lado, se apoya en Hajer, a quien ya mencionamos, para concebir el proceso de definición de un problema público como una lucha discursiva en los términos de la categoría de coaliciones discursivas. Además, Langbehn (2016) agrega algunas nociones como la de arena pública, por la que entiende a aquellas instituciones en las que ocurren rutinariamente prácticas discursivas a través de las cuales ciertas situaciones se tematizan como problemas públicos. En esta tematización se reflejan o refuerzan las relaciones de poder imperantes.

Hay que señalar que, en este marco, el aspecto más relevante de las disputas públicas es el cognitivo, en tanto prima en los debates de las políticas un proceso constructivo de intercambio público de argumentos que “no se reduce a una confrontación entre posiciones ya fijadas, sino que tiene como una de sus operaciones clave la formulación de nuevas interpretaciones, capaces de rearticular elementos semánticos disponibles y redefinir el posicionamiento de los actores” (Langbehn, 2016, pp.144-145). Aunque también echa mano de la categoría de coaliciones, a diferencia de Figuroa y Gutiérrez (2018), aquí el autor destaca más las discontinuidades entre las arenas nacionales y provinciales, que las similitudes.

(...) en ninguna de las arenas públicas provinciales se impone la interpretación del problema que había justificado el diseño de la política nacional. Ni los actores más poderosos a nivel provincial (los legisladores y los representantes del sector agroempresarial cercanos a ellos), que interpretan el problema en términos de una oposición entre desarrollo y conservación, ni los actores subalternos (los campesinos e indígenas), que lo interpretan en términos de conflicto por el territorio, retoman la interpretación que había alcanzado una posición dominante en las arenas públicas de nivel nacional de la mano de las grandes ONG ambientalistas (Langbehn, 2016, p.162).

En lo que respecta a Córdoba, Figuroa y Gutiérrez (2018) aseguran que quedaron definidas dos coaliciones: de un lado, la Secretaría de Ambiente, las organizaciones ambientalistas, el sector campesino y representantes del sector académico; y de otro, el sector agropecuario protagonizado por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ), otras agencias estatales como el Ministerio de Agricultura y los legisladores identificados con ese sector.

En términos similares, Silveti et al. (2013) consideran que en Córdoba existen dos grupos de interés enfrentados: el ganadero-empresarial-oficialista<sup>5</sup> (que resumen en la sigla G-GEO), el cual representa el sector empresarial que está preocupado por cuestiones de progreso, productividad y ganancia que puedan verse afectados por una ley de bosques; y en posición opuesta el sector campesinista-ambientalista (que se resume como G-CA) que promueve un modo de desarrollo alternativo al dominante, basado en una relación más sustentable con el ambiente. Como se puede advertir, aquí importan las representaciones de sentido, esto es, las diversas valoraciones existentes en el conflicto que los autores analizan especialmente para lo que respecta a los servicios ecosistémicos, en función de diferentes marcos ideológicos sobre el desarrollo. Esta perspectiva es deudora de una categoría muy utilizada entre los estudios de conflictos ambientales que se conoce como “lenguajes de valoración” (Martínez Alier, 2007).

A la vez, aquí se asocia directamente a la postura productivista con el poder estatal, lo cual matiza o desdibuja las contradicciones o heterogeneidades intraestatales que otras y otros autores identifican en sus análisis. Esto quiere decir que en lugar de ver coaliciones sociedad-Estado, se ubican por un lado al Estado y al Capital en concertación y, por otro, a los movimientos sociales ambientales y campesinos. Sin embargo, el trabajo de estos autores tiene el valor de contextualizar las alianzas generadas con el objetivo de constituir grupos de interés para accionar políticamente en la arena legislativa, en el marco de un modelo agropecuario dominante a nivel nacional-global.

(...) la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (Ley 9.814/2010) expresa una alianza de poder consolidada históricamente entre los sectores hegemónicos del poder local y del poder político, quienes usan y construyen el marco institucional del Estado en su propio beneficio, sin importar los costos ambientales y sociales de tal modelo. Se trata de una alianza del poder político provincial en favor de los sectores más concentradores del capital y que contribuye a debilitar las demandas y derechos de los sectores más vulnerables de la sociedad, como también a desconocer los procesos de participación ciudadana (Silveti et al. 2013, p.17).

La perspectiva de estos autores es bastante pesimista respecto del devenir del proceso cordobés, en tanto ven que el nuevo instrumento jurídico de ordenamiento territorial no tuvo como efecto nuevas alianzas político-sociales capaces de disputar el modelo agropecuario productivo-extractivista por medio de un proyecto alternativo.

También Barrera Calderón (2018) rescata el debate sobre la ley de bosques en 2010 en la Legislatura, mostrando las posturas antagónicas de las y los representantes, que identifica como dos posiciones contrapuestas: las que destacan la importancia del bosque para la reproducción social de la vida humana y la que priorizan la reproducción material de las personas ante la explotación del monte. Sin embargo, para el autor:

En ambas posturas se identifica, aunque en diferente escala, la visión productivista del bosque, la escisión entre sujeto-naturaleza y la visión mercantil de lo ambiental. Es decir, notamos que en las discusiones legislativas se reproducen las lógicas de los intereses hegemónicos aunque parezca que estas posturas son antagónicas (Barrera Calderón, 2018, p.25).

Salizzi (2020) ofrece una descripción de la lucha de intereses que pone de manifiesto la sanción de la ley de ordenamiento territorial de bosques nativos provincial, a través de un recorrido por el proceso de

---

<sup>5</sup> Por oficialista, las y los autores refieren al sector político en ejercicio del gobierno al momento de tratamiento de la ley, puntualmente a Unión por Córdoba.

discusión, sanción y reglamentación de la ley, con atención sobre los sucesos y sectores sociales situados tanto en la ciudad de Córdoba como en los departamentos bajo estudio. Así, pudo superar sobre los impactos de la ley “el mero relevamiento e interpretación de sus efectos materiales directos, para introducir también el debate de sus vínculos con las acciones emprendidas por los distintos sectores sociales que se enfrentan en ella” (Salizzi, 2020, p.23).

El autor particulariza en las entidades del campo, como la Sociedad Rural de Jesús María (SRJM), y la presión que ejerció sobre el gobierno provincial para una flexibilización de la ley de bosques 9814. Aquí destacan diversas estrategias:

La SRJM (en el seno de la Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias) ha desarrollado desde la sanción de la ley una serie de acciones que tienen como finalidad impulsar su modificación (asambleas con miembros de la organización, consultas abiertas a productores locales y participación en movilizaciones a la Legislatura de Córdoba y en paros ganaderos organizados por la Comisión de Enlace). Entre los principales argumentos esgrimidos aseguran que el OTBN vigente atenta contra lo que definen como “el verdadero espíritu de la ley”: la posibilidad del aprovechamiento sustentable del bosque (Salizzi, 2020, p.21).

También en este abordaje quedan trazados dos sectores, el de las entidades gremiales del campo y el relacionado con la ex-COTBN que desde 2016 es protagonizado por la Coordinadora en Defensa del Bosque Nativo (CoDeBoNa). Aunque ambos despliegan diversas acciones sobre el Estado para lograr sus propios objetivos, el sector productivo está directamente asociado a los intereses del Estado provincial. Es importante tener en cuenta que la confrontación al presente mantiene su vigencia, con motivo de la propuesta de actualización de la ley impulsada por el gobierno provincial entre 2016 y 2017, el cual amenaza deliberadamente con flexibilizar el ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba que se sancionó en 2010.

Asimismo, entre las diversas propuestas que miran actores y lenguajes implicados en los procesos legislativos de las leyes de protección de los bosques nativos, Koberwein (2018) estudia la transformación de la ciencia como herramienta de lucha política en el caso de Córdoba. Entiende que la apelación del conocimiento científico es posible en el caso de la defensa de los bosques en el intento de reforma de la ley 9814 que se produce entre 2016 y 2017, en la medida en que el análisis da cuenta de un conflicto más general por la legitimidad de una crisis ambiental provincial. A su vez, considera que el conocimiento científico, sobre todo el de las ciencias naturales, no podría ser concebido como una institución “cerrada” sino como un conjunto de saberes anclados en la experiencia vital y como parte de una experiencia colectiva más allá de las fronteras institucionales del campo científico.

Con ello, este trabajo incluye a los actores del campo científico dentro del mapa de sectores relacionados con la actualización del ordenamiento territorial de bosque nativo: “Algunos de ellos, ocupando posiciones de liderazgo en la organización de las actividades callejeras; otros, ofreciendo charlas en las plazas y espacios públicos, y algunos desde espacios más distantes, pero no por ello menos comprometidos” (Koberwein, 2018, p.218). Así, para el autor la ciencia se transformó en herramienta de lucha política de este enfrentamiento, en tanto los enunciados científicos operaron como un discurso amalgamador de otras dimensiones. “Este lenguaje común fue, asimismo, una de las condiciones de posibilidad del desarrollo del conflicto entre quienes impulsaron y se opusieron a la reforma de la ley, así como de las particularidades de su desarrollo” (Koberwein, 2018, pp.219-220).

Los modos en que estos estudios reconstruyen los actores, alianzas y sentidos enfrentados, tal como están implicados en los procesos legislativos presentan entre sí numerosas coincidencias y diferencias. Una

faceta sobresaliente y común a muchos de estos análisis (Ávila Castro, 2019a; Barrera Calderón, 2018; Giardini et al., 2009; Gutiérrez, 2018; Koberwein, 2018; Langbehn, 2013; Salizzi, 2020; Schmidt, 2015a; Schneider et al., 2018; Vera, 2015), tanto a nivel nacional como provincial, es la visibilización de colectivos sociales, ambientales y académicos en la trama parlamentaria, desde las presiones ejercidas para que se dé tratamiento a la cuestión de los bosques nativos con la declaración de la emergencia forestal, hasta la participación en los procesos de diseño del ordenamiento territorial en las provincias, que contaron con el protagonismo de organizaciones sociales, fundaciones ambientales, movimientos campesinos, cátedras universitarias, equipos de investigación científica y referentes técnicos.

Giardini et al. (2009) rescatan el contexto de fuerte participación y presión pública, y señalan que el debate generado por la temática en el Congreso es reflejo de la trascendencia de la aplicación de una normativa para los bosques nativos del país. A la vez, sobre Córdoba, para Schneider et al. “es la ciudadanía -que disfruta, vive y depende del monte- la que ha salido a protagonizar la defensa de ese derecho y del bosque nativo” (2018, p.324). Barrera Calderón (2018) apunta que las demandas de la sociedad en materia ambiental no fueron relevantes en Córdoba: “como hasta el tratamiento legislativo de la ley de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo, situación promovida por organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que difundieron e instalaron el debate sobre el tema en la agenda pública” (p.10).

Según Gutiérrez (2018) esto se explica por la incidencia de las organizaciones sociales en la implementación de la agenda ambiental, las cuales “‘aprovechan’ las tensiones interburocráticas y logran forjar coaliciones con aquellas agencias estatales favorables a la regulación en el área ambiental” (p.27). El protagonismo de estos actores continúa vigente ya que, en lo que respecta al proceso de revisión del ordenamiento territorial iniciado en 2016 en Córdoba, el anteproyecto impulsado por el gobierno provincial enfrenta la resistencia de estas organizaciones sociales y de las comunidades campesinas nucleadas en el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC) (Salizzi, 2020).

Otro de los tópicos más discutidos en los estudios que reseñamos sobre el tratamiento de la ley de bosques es el referido al federalismo. Sea en los abordajes desde el parlamentarismo, en los institucional-normativos o en los interpretativistas, la cuestión del tenso reparto de competencias entre Nación y provincias ocupa gran cantidad de reflexiones. Por un lado, porque es parte de los argumentos que se intercambian en el recinto legislativo nacional entre las partes. Como vimos, las alianzas parlamentarias no respetaron las usuales configuraciones de bloques y comisiones político-partidarias, sino que se organizaron entre provincias del norte, en contra de la ley, y provincias del centro, a favor de la misma. Este tipo de fracturas adentro del Poder Legislativo no han sido consultadas sobre el caso Córdoba, de ahí que un aporte de nuestro estudio sea indagar en la dinámica parlamentaria provincial.

Esto no solo despertó la atención de los análisis que miran los procedimientos y dinámicas legislativas, sino también la de los estudios institucional-normativos, para los cuales fue sobresaliente el problema de la interpretación jurídica de los presupuestos mínimos de protección ambiental. Centrados en las características de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, observan:

(...) un reparto de competencias específico entre la Nación y las provincias en materia de regulación ambiental, de tal suerte que es aquella quien tiene a su exclusivo cargo el dictado de normas que aseguren una protección ambiental uniforme como “piso” para todo el país, la cual ha sido denominada por la Constitución como “presupuestos mínimos”. Se trata de una delegación de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el gobierno federal (Giardini et al., 2009, p.13).

El análisis sobre esta distribución de competencias no incluye más aristas que las de las posibilidades o limitaciones normativas que afectan a las jurisdicciones provinciales, esto es, no existe entre la literatura consultada un abordaje crítico del derecho ambiental argentino y de bosques nativos *per se*. Desde otro punto de vista, los análisis interpretativistas sobre coaliciones se abocan a distinguir los actores, posicionamientos y sentidos movilizados al respecto, rescatando al federalismo como uno de los ejes fundamentales del debate parlamentario. Esto se sintetiza en el siguiente análisis del proceso:

Después de cuatro años de debate, en 2007 el Congreso Nacional sancionó la Ley de Bosques Nativos como resultado de presiones sociales crecientes y de la iniciativa de legisladores individuales. Durante el debate, los gobiernos provinciales (especialmente los del norte del país) trataron de preservar su autonomía *vis-à-vis* el Estado nacional, y los empresarios agropecuarios y forestales expresaron su oposición a cualquier tipo de regulación ambiental. No obstante ello, los actores proteccionistas dentro y fuera del Congreso se las arreglaron para obtener el apoyo de la mayoría legislativa (del oficialista Frente para la Victoria) después de conceder algunos cambios orientados a disminuir las resistencias provinciales (Figueroa y Gutiérrez, 2018, p.111).

Por otro lado, la cuestión del federalismo continuó en controversia con la implementación de la ley de bosques en los ordenamientos territoriales provinciales. De ahí que sea estudiada en cuantía, como lo pudimos advertir en referencias anteriores. Puntualmente, el desarrollo de Langbehn (2017) analiza la ley de bosques a partir del juego institucional de coordinación entre el gobierno de la Nación y las provincias. Este enfoque prioriza las tensiones entre los intereses de uno y otro nivel, así como el uso de los arreglos institucionales a disposición en las diversas jurisdicciones. El abordaje concluye que la implementación de la ley de bosques tiene falencias, pero “constituye una experiencia valiosa para la consolidación del federalismo ambiental argentino” (Langbehn, 2017, p.97).

Este texto incluye reflexiones sobre la principal institución del federalismo ambiental argentino, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), mostrando su participación -con la implementación de la normativa- en instancias de cooperación con liderazgo nacional. Al respecto, Gautreau et al. (2014) también señalan que existe una incipiente capacidad de instancias del Estado federal para ubicarse como árbitro en la gestión de recursos naturales en Argentina, a pesar de un contexto desfavorable de fuerte oposición a la regulación de las actividades que los afectan.

Finalmente, un punto importante de valoración de la implementación de la ley refiere al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Para Langbehn (2016) existen muchas deficiencias en el tratamiento de los presupuestos mínimos entre la Nación y las provincias, sin embargo, observa que es posible que, a través de una dinámica de ajustes recursivos entre los niveles nacional y provincial, se establezca una interpretación capaz de producir un cierto grado de coherencia entre las decisiones de ambos niveles. Esto puede lograrse, particularmente por la existencia del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, que otorga a la Nación una cierta función de control y representa un incentivo para que las provincias tiendan a homogeneizar sus políticas.

## **2. Contenidos principales a ser tratados en cada Capítulo**

Para comprender la especificidad de nuestra propuesta, en el Capítulo 1 nos dedicamos a discutir con los antecedentes que hemos recuperado hasta aquí, en un diálogo teórico desde el que podremos introducir nuestras principales decisiones epistemológicas y categorías conceptuales de análisis de discurso. También

trabajamos en este Capítulo sobre las características metodológicas de nuestra propuesta y el corpus documental sobre el que basamos nuestras indagaciones.

El Capítulo 2 se concentra específicamente en el campo discursivo legislativo de la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos y se organiza en dos grandes apartados. En el primero describimos las principales características del debate y votación parlamentaria bajo estudio. En el segundo apartado avanzamos en el análisis de las tácticas y estrategias discursivas alrededor de diversas dimensiones polémicas: la que se establece entre la racionalidad y la arbitrariedad; la que va entre la emergencia forestal y la falta de participación; una tercera que indaga entre la homogeneidad ambiental y el avasallamiento a la autonomía de las provincias; y por último la que se plantea entre los sentidos de protección y compensación.

En el Capítulo 3 describimos y analizamos el proceso relativo al campo discursivo legislativo de la ley provincial 9814 de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba, para lo cual caracterizamos en un primer apartado los diferentes proyectos de ley en juego, así como el debate y votación parlamentaria implicada. En un segundo apartado exploramos los ejes polémicos de la ley de bosques de Córdoba, con los respectivos discursos enfrentados, tácticas y estrategias: entre la conservación ambiental y el desarrollo de la ganadería; respecto de los esquemas de protección, definiciones y prácticas productivas incluidas en el ordenamiento territorial; así como sobre las cuestiones de consenso, legitimidad y legalidad en el proceso legislativo.

El Capítulo 4 continúa el análisis de la protección de los bosques nativos de Córdoba, aunque específicamente sobre el intento de actualización del ordenamiento territorial, tal como se gesta entre 2016 y 2017. Para ello, en un primer apartado anticipamos el conjunto de controversias y transformaciones posteriores a la sanción de la ley 9814 que constituyen específicas condiciones de posibilidad del debate sobre la actualización del mapa de conservación. Luego, en el segundo apartado, describimos algunos rasgos particulares de este campo discursivo y realizamos un análisis de las tácticas y estrategias discursivas respecto de la controversia científica que se inaugura en 2016, las polémicas que abre el anteproyecto del oficialismo y los aspectos disidentes de un conjunto de organizaciones socioambientales cordobesas que incluyen el problema de la participación ciudadana. El Capítulo culmina con una reflexión sobre los desafíos de un nuevo ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba, en vistas de que la actualización del mapa continúa pendiente de tratamiento.

Finalmente, en el Capítulo 5, nos proponemos identificar y caracterizar el tipo de racionalidad política que informa el repertorio de tácticas y estrategias discursivas que estudiamos en los Capítulos anteriores. En consideración del neoliberalismo como una racionalidad rectora, reconocemos que, como tal, constituye una parte significativa de las polémicas en el tratamiento parlamentario, y por ende de los sentidos y las prácticas de la política forestal que estipulan las leyes sancionadas luego de las deliberaciones legislativas. Para esta tarea realizamos un análisis de discurso de un conjunto de enunciados: desarrollo sustentable, presupuestos mínimos de protección ambiental, aprovechamiento sustentable, ordenamiento territorial de bosques nativos y servicios ambientales (o ecosistémicos), como lugares de inscripción de la racionalidad neoliberal.

El Capítulo se organiza en tres apartados. En el primero conceptualizamos el neoliberalismo, la sustentabilidad y el tipo de transformaciones que se expresan en la institucionalidad de la política ambiental argentina. Para ello indagamos en el programa de desarrollo sustentable que se elabora desde las Naciones Unidas, el esquema de los presupuestos mínimos de protección ambiental y el proceso de federalización de la política ambiental argentina, el despliegue de una gubernamentalidad neoliberal en las

instituciones ambientales argentinas, y algunos rasgos específicos de la política forestal que se lleva adelante durante la década de 1990. En el segundo apartado, realizamos un análisis más profundo de la gubernamentalidad neoliberal en las leyes de protección de los bosques nativos, por medio de un estudio de ciertos aspectos distintivos como la economización de los bosques y el aprovechamiento sustentable, la configuración de un modelo de Estado “ordenador”, la creciente valoración utilitarista de los servicios ecosistémicos que se expresa en la creación de un Fondo de compensación, así como la política de indemnización del mercado. Finalizamos con un tercer apartado abocado a pensar críticamente la potencia política de los enunciados ambientales estudiados, en el marco de la gubernamentalidad neoliberal.

En las Conclusiones realizamos una recapitulación de los principales hallazgos que se desprenden de los diversos Capítulos de nuestra investigación, a la par que recuperamos las categorías conceptuales más importantes de nuestra propuesta. Finalmente, aportamos algunas consideraciones teóricas sobre el modelo de estatalidad y de intervención gubernamental que expresan las políticas legislativas, orientadas a la protección ambiental de los bosques nativos, y reflexionamos sobre los desafíos que implica que se halle pendiente de tratamiento parlamentario la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de la provincia de Córdoba.

Antes de avanzar en el desarrollo de los Capítulos que componen esta investigación deseamos incluir dos comentarios de tipo estilísticos que hacen al modo de escritura que son propios de nuestra narrativa y que, probablemente, ya se han advertido en esta Introducción. Por un lado, decidimos privilegiar el uso del tiempo verbal que se conoce como “presente histórico”, en la medida en que nos permite describir acontecimientos del pasado con el presente simple. Este recurso tiene el propósito de otorgarle a los hechos y a la discursividad sobre la que indagamos cierto efecto de vigencia y actualidad, a la vez que simplifica la narrativa.

Por otro lado, también implementamos un lenguaje que evita el uso del masculino genérico sobre todo a través de la inclusión de artículos y adjetivos tanto en femenino como en masculino (las y los legisladores) como la opción más económica; aunque de no ser posible, también desdoblamos los sustantivos (por ejemplo, senadoras y senadores). En algunos casos, al tratarse de los nombres oficiales de algunas dependencias del Estado no es posible hacer estos ajustes (tal el caso de Cámara de Diputados). En ocasiones, simplemente apelamos a no visibilizar el género y hacer uso de sustantivos neutrales (persona, humanidad, etc.). Por último, aunque obviamos estrategias tipográficas “o\`a”, respetamos los usos de “e”, “x” o “@” si así se disponen en los originales que citamos o parafraseamos.

## Capítulo 1

### Aspectos teórico-metodológicos del análisis de discurso del proceso de legislación argentino sobre bosques nativos

*Me parece que por poder hay que comprender, primero, la multiplicidad de las relaciones de fuerza inmanentes y propias del campo en el que se ejercen, y que son constitutivas de su organización; el juego que por medio de luchas y enfrentamientos incesantes las transforma, las refuerza, las invierte; los apoyos que dichas relaciones de fuerza encuentran las unas en las otras, de modo que formen cadena o sistema, o, al contrario, los desniveles, las contradicciones que aíslan a unas de otras; las estrategias, por último, que las tornan efectivas, y cuyo dibujo general o cristalización institucional toma forma en los aparatos estatales, en la formulación de la ley, en las hegemonías sociales*

Michel Foucault, *Historia de la sexualidad. La voluntad de saber*, 1976 (2019, p.89).

#### Introducción

En este Capítulo el objetivo es presentar nuestra propuesta teórico-metodológica de análisis de discurso del proceso de legislación ambiental vinculado a las leyes nacional y provincial (Córdoba) de protección y ordenamiento territorial de los bosques nativos. Este abordaje se sitúa entre los años 2006 y 2017, recoge las discusiones relacionadas con el tratamiento legislativo nacional que va de 2006 a 2009, y con el mapeo cordobés que consta de dos instancias: el primer ordenamiento territorial de la provincia que se concreta en 2010 y que tiene como protagonista a la Comisión de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (COTBN), y un proceso de actualización inconcluso que se gesta entre 2016 y 2017.

Esta propuesta de análisis que será desarrollada a continuación, a la vez que se pone en diálogo con otras corrientes de estudio que hemos recuperado en la Introducción y sobre las que profundizaremos, se realiza con el interés más general de que, por medio de estas precisiones conceptuales, sea posible que contemos con una alternativa de análisis del discurso particularmente orientado a estudiar el discurso polémico de los ámbitos legislativos del Estado y la controversia de las normativas ambientales. Asimismo, pretendemos completar el nutrido cuerpo de estudios sobre el problema de los bosques nativos con una mirada que registre el nivel de su constitución político-discursiva y, finalmente, articular las reflexiones sobre las estrategias de los campos discursivos en la racionalidad neoliberal.

#### 1. Diálogo crítico-conceptual con las perspectivas analizadas

Podemos englobar a los estudios sobre la dinámica y procedimientos parlamentarios junto con los que atienden los rasgos normativos y la implementación institucional del caso de los bosques nativos, en términos de **análisis de corte institucionalista** de las políticas ambientales. Para Foa Torres (2011) este tipo de investigaciones pueden concebirse, a la vez, como pertenecientes a dos grupos: 1) el de la gestión técnico-económica de los problemas ambientales y 2) el enfoque de derechos. Para el primer grupo las políticas públicas ambientales “son el conjunto de los instrumentos y mecanismos llevados adelante por el Estado que deben facilitar el manejo de los problemas ambientales” (Foa Torres, 2011, p.91). A su vez, las políticas públicas ambientales para el enfoque de derechos se caracterizan por estar subsumidas al

marco legal nacional e internacional vigente y conformar un conjunto de instrumentos “destinados a sostener la gobernabilidad ambiental” (Foa Torres, 2011, p.95).

Así, los aspectos normativos e institucionales de legislación y gestión ambiental que se derivan del tratamiento e implementación de las leyes de protección de los bosques nativos, se ubican en la preocupación por las posibilidades de gobierno del Estado en sus diferentes poderes y niveles. Esto puede concebirse en el marco del enfoque de la gobernabilidad, el cual “toma en consideración las capacidades para resolver problemas colectivos de diferentes actores a fin de comprender las interacciones sociales y posibles conflictos entre ellos en un proceso dinámico y complejo” (Hogenboom et al., 2012, p.65). Este tipo de miradas está muy difundido, aunque coincidimos con Foa Torres cuando señala que tiene la deficiencia de tomar los aspectos normativos e institucionales como datos y alcanzar análisis meramente descriptivos de las políticas ambientales. Nuestra crítica al respecto adhiere a la idea de que:

(...) se entiende que no existe una realidad cuantificable allá afuera que pueda señalarnos el éxito o el fracaso de una política. Tampoco criterios normativos o técnicos establecidos capaces de escapar al carácter socialmente construido de la realidad y, por ende, de servirnos de medida objetiva y neutral (Foa Torres, 2011, p.98).

En efecto, una de las dificultades de las perspectivas institucionalistas o normativas, cuando no se complementan con otros análisis, es que toman los conflictos ambientales y las respuestas que se ensayan para resolverlos desde el Estado, como datos de la realidad que no sólo pierden su dimensión en términos de construcciones de sentido, sino que dejan en segundo plano las relaciones de poder y contradicciones propias de los procesos políticos. Algunos estudios que revisamos anteriormente se hallan en este problema, en tanto realizan un abordaje meramente descriptivo de los instrumentos de gestión ambiental de las leyes de bosques, sin poder avanzar más allá de una valoración de su pertinencia jurídica o efectividad en su implementación.

El nutrido conjunto de **estudios interpretativistas** que buscan comprender los actores, posiciones, alianzas y la disputa de sentidos que caracteriza a los procesos de legislación de los bosques nativos que vimos hasta aquí, responden a una serie de influencias teóricas sobre las que realizaremos algunos comentarios. En primer lugar, los ya mencionados **lenguajes de valoración** (Martínez Alier, 2007) son propios de las investigaciones sobre problemas y conflictos ambientales y se destacan por indagar sobre la dimensión simbólica de la emergencia de los problemas. Los lenguajes de valoración atañen a miradas específicas respecto del territorio, los bienes comunes y los modos de vida que confrontan en cada caso ambiental. Por la introducción de este aspecto, quedan planteadas además de condiciones objetivas de desposesión, extractivismo y colonialismo, cuestiones vinculadas a los sentidos subjetivos de los actores en conflicto. Aquí se promueve una indagación, sobre todo, de las visiones que se configuran desde abajo y desde el interior de los territorios, a partir de lo que sienten los pobladores que los habitan y constituyen (Machado Aráoz, 2015, pp.30-31). En rigor, la cuestión de los lenguajes de valoración remite al planteamiento del economista español Martínez Alier, el cual explica que:

En esos conflictos ambientales por extracción o transporte de materias primas, por contaminación local o regional, observamos el uso de diversos lenguajes. Puede ser que los poderes públicos y las empresas quieran imponer el lenguaje económico, prometiendo un análisis costo-beneficio con todas las externalidades traducidas a dinero, y además harán una evaluación de impacto ambiental, y que así se va a decidir si se construye una represa conflictiva o se abre una mina. Pero puede ocurrir que los afectados, aunque entiendan ese lenguaje económico y aunque piensen que es mejor recibir alguna compensación económica que ninguna, sin embargo acudan a otros lenguajes

disponibles en sus culturas. Pueden declarar, como hicieron los U'Wa en Colombia frente a Occidental Petroleum y después frente a la Repsol, que la tierra y el subsuelo eran sagrados, que “la cultura propia no tiene precio”. En un conflicto ambiental se despliegan valores muy distintos, ecológicos, culturales, valores que se basan en el derecho a la subsistencia de las poblaciones, y también valores económicos en el sentido crematístico. Son valores que se expresan en distintas escalas, no son conmensurables (2007, p.150).

Esta perspectiva tiende así a localizar de modo muy específico cada problema ambiental y el análisis de los denominados lenguajes de valoración, a partir de lo cual el abordaje queda anclado en los sentidos inmediatamente manifestados por los actores implicados concretamente. Se trata de un punto de vista que explica los conflictos en la toma de decisiones en términos de diferentes articulaciones culturales que median la relación entre sociedad y naturaleza. Identidades, valores, culturas y lenguajes son los elementos centrales en este tipo de líneas de interpretación, según lo hemos palpado en algunos análisis sobre la ley de bosques que ponderan las apreciaciones valorativas de los diversos actores involucrados. El peligro de estas conceptualizaciones deviene cuando se exalta la particularidad histórica de cada constructo cultural. Esto es, el límite de los actores que alzan sus demandas definidas en términos de una identidad cultural es la localidad de esos lenguajes, la estrechez de los sentidos manejados y la inconmensurabilidad entre los mismos. En definitiva, “la fragmentación infinitesimal de la lucha social” (Ciuffolini y de la Vega, 2010, p.4).

Luego podemos identificar entre los estudios interpretativistas, aquellos vinculados con el **análisis de las retóricas parlamentarias**, los cuales cruzan a las ciencias sociales con la lingüística para llevar adelante estudios de discurso legislativo. Tomamos como referencia la propuesta de Ilie (2020), la cual asume al Poder Legislativo como un objeto de indagación discursiva específico, del que pueden estudiarse los tipos, funciones y características de los debates parlamentarios. Según la autora:

La organización, las facultades y la eficacia de los parlamentos varían mucho, dependiendo del contexto de gobierno que los rodea, las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, la amplitud del espacio político y el apoyo a la ciudadanía activa y, por último, pero no menos importante, la cultura parlamentaria, incluidas las creencias y prácticas motivadoras y restrictivas (Ilie, 2020, p.187).

Estas reflexiones muestran cómo se relacionan los arreglos institucionales propios de cada modelo legislativo con las cualidades deliberativas, de modo que en parlamentos donde hay mayor competitividad o donde la forma de gobierno es presidencialista antes que parlamentarista, se dan más frecuentemente los famosos juegos de suma cero, en los que hay menos respeto, diálogo o acercamiento de las partes. En cambio, si el sistema de gobierno y la institución legislativa condicionan favorablemente la deliberación, se dan prácticas parlamentarias más sustantivas. Así se estudian dichas prácticas de deliberación parlamentaria, el género del discurso parlamentario y sus subgéneros, destinatarios y públicos parlamentarios, o las funciones de los participantes.

En primer lugar, Ilie (2020) concibe que los parlamentos son una importante esfera de deliberación que cumple funciones esenciales de legitimación e integración social. El discurso parlamentario en particular, asimismo, es entendido como un género del discurso político apegado a características discursivas institucionales, normas y convenciones específicas; que se dispone para diversos propósitos como “la reivindicación de posiciones, la persuasión, la negociación, el establecimiento de programas y la creación de opiniones, generalmente por motivos ideológicos o partidarios” (Ilie, 2020, p.190).

A su vez, en estos análisis se privilegia el estudio de los diferentes procedimientos y tiempos de enunciación parlamentaria, tales como declaraciones ministeriales, interpelaciones, discursos parlamentarios, debates parlamentarios, preguntas parlamentarias (orales y escritas) y turnos de preguntas. Desde esta perspectiva retórica, también se consideran las audiencias (presentes y virtuales) compuestas no sólo por parlamentarios, sino también por miembros del electorado, el público en general y los medios de comunicación (Ilie, 2020).

En este marco, se considera a la institución legislativa de acuerdo con los propósitos declarados y formales que están legalmente establecidos de: “negociar soluciones políticas, llegar a acuerdos y tomar decisiones, cuyos resultados afectan a la vida cotidiana de las personas” (Ilie, 2020, p.189). Nuestra propuesta se despega de esta visión ya que, como veremos, no siempre la mecánica parlamentaria y los discursos que en ella circulan responden a dichos nobles objetivos, sino que, por el contrario, a veces simplemente justifican decisiones ya tomadas por el Poder Ejecutivo. Por ejemplo –respecto de las leyes de protección de los bosques-, si en el Congreso de la Nación va a quedar evidenciada una necesidad de acercamiento de opiniones y de ardua negociación, ello no será palpable en el campo discursivo parlamentario de la Unicameral cordobesa.

En general, desde esta analítica del lenguaje parlamentario, ya que se contemplan más que nada subgéneros, procedimientos, tipos de enunciados, roles, funciones, formas de interacción y destinatarios, se privilegia un enfoque retórico o de análisis semántico. Como tal, se priorizan los aspectos semiológicos del debate (quiénes, qué y cómo se dice) y pueden quedar desdibujados los contextos socio-históricos que hacen a la dimensión de poder implicada en la discursividad (por qué y para qué se dice lo que se dice). Así, se recrea la teatralidad discursiva del proceso parlamentario y sus actores, en su sentido más goffmaniano, mientras se diluyen las condiciones de posibilidad y las relaciones de poder que configuran a los discursos.

Este abordaje no solo se reduce a la enunciación y a sus recursos literarios (metáforas, humor, insultos, cinismo, cordialidad, ironía, etc.), sino que descarta el conjunto de lo que “no se dice” y la posibilidad de realizar un encuadre específico de las estrategias discursivas. Incluso cuando se atiende el nivel metadiscursivo, se conserva una línea de indagación relacionada con lo semántico; según dice Ilie (2020) “Las diversas instancias del lenguaje no parlamentario proporcionan importantes pistas sobre las normas morales y sociales, los prejuicios y tabúes, así como los juicios de valor de los diferentes grupos sociopolíticos, así como de los individuos” (p.200). En definitiva, todo enunciado termina siendo funcional a un mensaje más o menos evidente que se trata de comunicar de acuerdo con las pautas de deliberación institucionalmente establecidas y que puede variar, con mucho, según determinados condicionamientos formales o particulares culturas político-parlamentarias. Así, cabe el análisis de contenido y los trabajos comparativos entre diferentes modelos legislativos de los cuales rescatar notas distintivas y fórmulas para la toma de decisiones.

van Dijk (2001) también tiene un tratamiento particular de los debates parlamentarios y aporta a la teorización de los mismos sobre la importancia del análisis de los contextos. Nutrido por aproximaciones etnográficas y de la psicología social, entre otros, ofrece una teoría del contexto que se propone compleja y multidisciplinar, para la aproximación a la estructura de las situaciones sociales y de los eventos comunicativos, y para determinar cómo sus propiedades pertinentes se relacionan con las estructuras y las estrategias textuales y conversacionales.

Utiliza la noción de modelo mental para esgrimir que las diversas propiedades del discurso como la edad, el sexo, el poder o el contexto inmediato no siempre comprometen el discurso. Según el autor, las

propiedades tradicionalmente asignadas a la situación de los eventos comunicativos pueden llegar a ser relevantes para el discurso sólo cuando los participantes les prestan atención y les otorgan carta de naturaleza propia. Aquí se vuelve considerable el protagonismo de los hablantes, ya que:

(...) los parlamentarios debaten, por ejemplo, a propósito de un reciente conflicto étnico y lo hacen sobre la base de su interpretación personal de tal conflicto, de la representación que tengan del mismo en su propio modelo mental. Cada parlamentario tendrá su propio modelo mental (interpretación) de ese conflicto (van Dijk, 2001, p.15).

De todas maneras, el análisis de discurso no solo se basa en las experiencias individuales porque los modelos mentales son siempre sociales, de ahí que agregue al esquema la noción de modelos contextuales que “definen lo que para los participantes en un discurso es relevante en un momento dado y en una situación social determinada” (van Dijk, 2001, p.16). El supuesto que funciona detrás del objetivo de observar la interacción de los actores sociales en los contextos, proviene de tradiciones pragmatistas dentro de la semiótica, más específicamente de la epistemología peirciana (Brower Beltramin, 2009). Desde esta plataforma debemos comprender el vínculo entre los modelos mentales y los modelos contextuales en el estudio discursivo, ya que la introducción de los aportes de la cognición social se realiza desde una mirada pragmatista. Para van Dijk “se trata de la puesta en marcha de una razón práctica, es decir, de una razón comprometida con la acción” (Brower Beltramin, 2009, p.439), que hace de interfase entre las estructuras sociales y el discurso. De esta manera se resalta la intervención individual en la producción de sentido:

Los aportes de la cognición social han abierto un campo de investigación en el que el contexto se redescubre como una estructura compleja compuesta por un conjunto de modelos psicosociales desde la que los sujetos construyen la dimensión situacional de la comunicación social.

En dicho proceso constructivo de modelos, los individuos “filtran” los estímulos externos o los mediatizan con el fin de organizar e interpretar los elementos del mundo externo. (Brower Beltramin, 2009, pp.337-338).

Desde aquí, van Dijk propone una teoría de las estructuras discursivas que parte de una distinción entre categorías globales y categorías locales. Las categorías de macronivel implican el estudio de los dominios (la política, los negocios, la educación, la salud, la justicia, etc.), en tanto las instituciones, roles, profesiones, relaciones de poder, la interacción social y discursiva, entre otras, tienden a estar relacionadas con estos dominios. El autor asume “que la definición de las categorías contextuales parlamentarias compromete a esa categoría en su conjunto. Los participantes saben y muestran continuamente la conciencia de estar implicados en el dominio político y en un ‘hacer política’” (van Dijk, 2001, p.23). Luego se deben identificar las acciones globales: legislar, representar a sus electores, gobernar el país, criticar al gobierno, relacionarse con la oposición, ejecutar los programas electorales, hacer política. A su vez, entran en juego, en el análisis, los actores institucionales, puesto que: “nosotros no entendemos simplemente los debates políticos en relación con los miembros del parlamento, sino también como una confrontación entre partidos políticos o entre gobierno y oposición” (van Dijk, 2001, p.26).

Por otro lado, el autor sugiere que se incorporen en el estudio de los discursos parlamentarios las categorías de micronivel: el escenario espacial y temporal, participantes y roles (comunicativos, interactivos y sociales), receptores y propósitos o intenciones en tanto modelos cognitivos. Estos últimos se justifican en que es crucial que los parlamentarios “sepan o crean saber cuál es el conocimiento de los

otros en el momento en el que se desarrolla la intervención; así, pueden seleccionar de entre sus modelos de evento precisamente la información que podría resultar más relevante” (van Dijk, 2001, p.32).

Con esta aproximación, se entremezclan la descripción semántica y contextual del discurso, para darle otro espesor al análisis, en contraste con el estudio descriptivo de la retórica parlamentaria. Es necesario mencionar que ambos trabajos (Ilie, 2020; van Dijk, 2001) se ocupan de regímenes parlamentaristas y no necesariamente presidencialistas como el modelo argentino, con lo cual estas referencias tienen algunas limitaciones u omisiones para con nuestro objeto de análisis, a la vez que le otorgan mayor peso a las decisiones parlamentarias y a los actos de habla que éstas implican. Sobre todo, con van Dijk, se le confiere al dominio del discurso parlamentario una condición específica de actos de habla políticos:

Preguntar algo sobre (digamos) la inmigración, no es, en sí mismo, un acto de naturaleza política: muchas personas desde sus respectivas situaciones pueden realizar esas mismas preguntas. Ahora bien, son las funciones políticas de esos actos (como parte de la legislación, de la gobernación, de la oposición, de la representación popular, etc.) lo que determina que una pregunta sea catalogada como propia de un debate *parlamentario* (van Dijk, 2001, p.29).

Las opciones de interpretación de los procesos legislativos sobre la protección de los bosques nativos que vimos en la Introducción, no obstante, no responden solamente a los estudios de retórica o análisis de discurso contextual, sino que se nutren de otros aportes muy difundidos en el campo de indagación de las políticas ambientales. Nos referimos a la propuesta de **análisis de discurso que Hajer** (1995) popularizó en el último tiempo. Este autor realizó una investigación sobre la regulación del conflicto de la lluvia ácida en los Países Bajos y en Inglaterra desde el análisis interpretativo del discurso, bajo el supuesto de que las cuestiones ambientales, a fin de cuentas, siempre dependen de cómo han sido construidas y definidas discursivamente.

Con Hajer se establece la posibilidad de apelar a una propuesta basada en Foucault y en otros aportes interpretativistas, que se concreta en categorías de análisis del discurso de alcance medio como son las *story-lines* (guiones narrativos) y las coaliciones discursivas. El objetivo del autor es que no solo se haga referencia a la discusión sobre la crisis ambiental, sino que se examinen todos los factores que influyen la manera en que se concibe la problemática. Por ello, se incluye el contexto institucional que determina qué se puede decir de manera significativa en ciertas circunstancias, además de las determinaciones semánticas del discurso.

Un primer propósito general del análisis de discurso de este autor es entender por qué una forma particular de comprensión de los problemas ambientales obtiene predominancia en un cierto punto y es vista como autoridad, mientras otras comprensiones son desacreditadas. Esto lleva al análisis de los modos en que ciertos problemas son representados, cómo se interpretan las diferencias y qué coaliciones sociales emergen al respecto. Para ello, Hajer (1995) define al discurso “como el específico conjunto de ideas, conceptos y categorizaciones que se producen, reproducen y transforman en una serie específica de prácticas a través de las cuales se les otorga sentido a las realidades tanto físicas como sociales” (p.44). Las cuestiones ambientales, para este autor, se hallan siempre atravesadas por la lucha discursiva alrededor de la definición y el sentido del problema ambiental en sí mismo, es decir, no implica solamente que se determinen correctamente los modos de acción e intervención, sino sobre todo que existe un conflicto de interpretación.

A partir de esto, para el autor, en la lucha por la hegemonía discursiva, se forman coaliciones entre actores atraídos por un conjunto de *story-lines* específicas. Por un lado, las coaliciones discursivas suponen que diversos actores se convocan y de alguna manera desarrollan y sostienen un discurso específico, es decir,

“un modo particular de hablar y pensar sobre la política ambiental” (Hajer, 1995, p.13). Para ello combinan un conjunto de *story-lines*, las cuales pueden ser entendidas como narrativas que les permiten a los actores delinear una variedad de categorías discursivas y darles un sentido particular a fenómenos tanto físicos como sociales.

Según el autor, estas narrativas juegan un papel crucial entre el posicionamiento de los sujetos y las estructuras, y unifican una variedad de componentes discursivos diferentes sobre un mismo problema. Las *story-lines* refieren a una forma condensada de narrativa y son usadas como formas abreviadas en las discusiones, por ejemplo: que la contaminación es una cuestión de ineficiencia, que la naturaleza tiene un balance que debe respetarse, que la prevención es mejor que la cura, que el desarrollo sustentable es la alternativa al anterior modelo de crecimiento contaminante; así “cada *story-line* reemplaza complejos debates académicos” (Hajer, 1995, p.65).

Las coaliciones discursivas, de esta manera, se definen como la combinación de 1) un conjunto de *story-lines*; 2) los actores que pronuncian las *story-lines*; y 3) las prácticas en las que la actividad discursiva se basa. El análisis discursivo de las coaliciones y las narrativas se organiza alrededor de ciertos emblemas específicos, esto es, “asuntos que dominan la percepción del dilema ecológico en un período en particular” (Hajer, 1995, p.18). Una vez que se identifican estos emblemas, el objetivo es observar cómo se movilizan los actores en función de dichos emblemas, cómo se forman las coaliciones y cómo se despliega el juego argumentativo entre los *story-lines*.

Lo que realiza este autor para llegar a las mencionadas categorías es una combinación entre ciertas conceptualizaciones de Foucault y una perspectiva interpretativista de la mano de autores de la psicología social. En primer lugar, Hajer asegura basarse en los estudios tardíos de Foucault como el que se halla en el primer volumen de *Historia de la sexualidad*, para poner énfasis en la pluralidad discursiva y en las prácticas de micropoder que se encuentran reguladas en el orden discursivo. Sin embargo, identifica una serie de lagunas o deficiencias, como la ausencia en Foucault de una mirada sobre la agencia de los actores sociales y de la “(inter)acción discursiva interpersonal” (1995, p.51).

Aquí diagnostica que en Foucault hay una elaboración ambivalente de la relación entre agencia y estructura y, para saldarlo, introduce otros aportes que recuperan la dimensión de la interacción interpersonal, por ejemplo, otorgándole importancia a las prácticas a través de las cuales los actores buscan persuadirse los unos a los otros en la interacción argumentativa. Aquí se resalta el hecho de que los actores son activos en la selección, transformación, creación y adaptación de las percepciones, en la lucha continua por la victoria argumentativa sobre las percepciones rivales.

Según Hajer, además, puesto que el constructivismo y la teoría foucaultiana del discurso comparten una ontología relacional y se concentran ambos en el estudio de las prácticas, su articulación puede resolver un segundo inconveniente de Foucault que tiene que ver con la falta de conceptos de alcance medio entre el nivel epistémico en el que teoriza y el nivel empírico de determinadas problemáticas. De ahí que “Las ideas teórico-discursivas que se han desarrollado recientemente en el campo de la psicología social pueden ayudar a definir un abordaje discursivo-analítico que sea tanto teóricamente sofisticado como prácticamente operacionalizable” (Hajer, 1995, p.52).

Desde nuestro punto de vista, el diálogo entre la perspectiva foucaultiana y el interpretativismo presenta algunos problemas, ya que una visión compartida de la realidad como relacionalmente constituida o el uso de la noción de prácticas no es plataforma suficiente para una combinación, al menos en lo que respecta a afinidad de supuestos epistemológicos importantes. Mientras la psicología social concibe una sociedad hecha de interacciones individuales basadas en relaciones de sentido, Foucault prioriza, como

veremos, el modo en que son las relaciones de poder las que establecen diferentes posibilidades de significación de la realidad. A su vez,

El poder sólo se ejerce sobre sujetos libres, y sólo en tanto ellos sean libres. Por esto entendemos sujetos individuales o colectivos que están enfrentados a un campo de posibilidades en el cual diversas formas de comportarse, diversas reacciones y comportamientos pueden ser realizados (Foucault, 1988, p.14).

Aunque Hajer recupera los últimos estudios de Foucault, su uso teórico resalta más una faceta semiótica que la propuesta política y crítica que se suele asociar al desarrollo tardío del autor francés, como veremos más adelante. En lo que respecta al análisis de discurso de Hajer, diremos que a pesar de la deriva constructivista por medio de la cual termina elaborando sus categorías, éstas realizan aportes considerables para el estudio de las políticas ambientales. Su mayor mérito es caracterizar ciertas particularidades del discurso ambiental que hasta entonces no habían sido subrayadas adecuadamente, las cuales apuntan a mostrar que éste no es una unidad coherente, sino la confluencia tensa entre muchos discursos; que se trata de una lucha por la hegemonía discursiva; en definitiva, que el discurso es una dimensión constitutiva del análisis de cualquier política ambiental contemporánea.

Finalmente, compartimos la necesidad de Hajer de introducir en el estudio de las políticas ambientales una batería de conceptos de alcance medio, aunque nuestra salida -según lo vamos a detallar en el próximo apartado- no será por medio de aportes constructivistas, sino en el mismo escenario posestructuralista y con el énfasis puesto en la noción de polémica y en las tácticas y las estrategias discursivas.

En lo que respecta a los antecedentes de estudio del problema de los bosques nativos con los que estamos dialogando, también reconocimos en la Introducción de qué manera las principales investigaciones sobre los procesos legislativos de protección de los bosques nativos otorgan una importancia crucial a otro conjunto de categorías como las arenas o problemas públicos que se sustentan en estudios que remiten a las teorías pluralistas (Pérez, 2017)<sup>6</sup> y al **pragmatismo** dentro del campo de la filosofía y sociología política.

Este último representa una corriente de análisis social que se concentra en la construcción y definición de los problemas públicos desde las experiencias de los afectados. Entre sus diversos referentes, Cefai y Cédric (2012), por ejemplo, aseguran que la problematización de una situación está siempre irremediablemente asociada a la constitución de sus públicos, esto es, “el conjunto de personas, organizaciones e instituciones, indirectamente concernidas por la percepción compartida de las consecuencias indeseables de una situación problemática y que se implica allí para intentar dilucidarla y resolverla” (Cefai y Cédric, 2012, p.2). Los usos de esta perspectiva en el análisis del problema de los bosques nativos han estado orientados a mostrar la incidencia de los colectivos ambientalistas, campesinos e indígenas en la definición de la cuestión y en la influencia sobre el tratamiento de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, considerando al legislativo como una arena pública.

En este enfoque, las problemáticas son indisociables de los campos de experiencia en los que ellas son identificadas, caracterizadas, definidas, interrogadas, juzgadas, transformadas, reguladas o suprimidas

---

<sup>6</sup> No nos vamos a detener aquí en esta corriente, sin embargo, no podemos dejar de señalar que las mencionadas categorías están emparentadas con el pluralismo. Al menos una parte de una perspectiva muy amplia como lo es el pluralismo político “afirma el hecho de que en las sociedades contemporáneas conviven diversas cosmovisiones, indagando en las maneras más apropiadas (por parte del gobierno, la academia y la sociedad en general) de encarar dicho panorama. Se trata, a fin de cuentas, de buscar el mejor modo de balancear la diversidad de los grupos que conviven en toda gran sociedad contemporánea” (Pérez, 2017, p.179).

(Cefaï y Cédric, 2012), lo cual termina por favorecer la construcción de una política de la vida cotidiana que se reduce a la experimentación práctica y sensible de las y los afectados. Para los autores la publicidad es el elemento y el medio de la experiencia democrática y republicana:

Esta se despliega en contextos de disputa donde se afrontan actividades de definición, de categorización, de mediación, de explicación, de interpretación, de dogmatismo y de pronóstico a fin de dar cuenta de lo que se constituyó como problemático y de intentar de encontrarle soluciones apropiadas (Cefaï y Cédric, 2012, p.25).

Existe, a pesar de nuestra clasificación de las corrientes que aquí detallamos, un distanciamiento del pragmatismo respecto del constructivismo, es decir, un tránsito y una ruptura entre las nociones de construcción de sentidos y de experiencia práctica. La mera atención sobre una realidad simbólicamente co-construida importa cuestionamientos epistemológicos, éticos y políticos que el pragmatismo elabora alrededor de la dicotomía subjetividad y objetividad. Según los autores, las perspectivas que se asocian a la experiencia pública no son ni subjetivas ni objetivas.

Cuando una situación es reconocida como revistiendo las características de un problema público, es que ella fue elaborada para ser sensible e inteligible para un público indirectamente implicado. Esta adquiere esta objetividad factual y moral -y la fuerza restrictiva que le es asociada (Cefaï y Cédric, 2012, p.13).

Esto ataca de lleno contra cualquier tipo de visión relativista de la realidad social y sus problemas, ya que no todas las situaciones serán presentadas como problemas públicos, sino que mediarán criterios, evaluaciones, investigaciones, decisiones y explicaciones que podrán ser buenas o malas, y establecerán los parámetros de qué pueda considerarse una problemática válida. Es necesario mencionar que, desde esta perspectiva, se borra la presencia de ligamentos ideológicos o de racionalidades discursivas entre quienes comparten un público, para dejar simplemente en pie el hecho evidente de que hay una preocupación compartida, aunque las experiencias y creencias de los integrantes del público sean muy diferentes. Así, esta perspectiva desconoce las condiciones de posibilidad de lo que el pragmatismo concibe como un “público” o las “arenas” de la opinión pública sobre un problema común.

Lo que importan –ante todo- son las percepciones de las y los movilizados, lo cual tiene como efecto una comprensión siempre condescendiente respecto de dichas posturas y de los intereses que promueven, sin que medien discursos o formaciones ideológicas históricamente configuradas a partir de las cuales los públicos dicen lo que dicen y hacen lo que hacen.

El trabajo analítico consiste, por el contrario, en dilucidar la circunstancia tomada en consideración por los agentes, la que puede revestir una extensión espacial y un periodo de tiempo eminentemente variables. La situación no es por tanto una situación de co-presencia entre los actores sino de co-pertinencia. Es conveniente señalar aquí que las perspectivas de los participantes de la situación no es simplemente un asunto de “elección”, de “preferencia” o de “estrategia”. Estas son indisolublemente características de la situación en sí (Cefaï y Cédric, 2012, p.28).

Puesto que en esta perspectiva las percepciones se analizan por los sentidos inmediatos que expresan las y los afectados -aspecto al cual, además, se le otorga prioridad en el abordaje de un problema público-; nuestra interpretación es que dichas percepciones se toman como representaciones incuestionadas de la realidad, tal como también lo identificamos en el caso de los lenguajes de valoración y de la retórica parlamentaria. Nuestra objeción es que, desde este marco, no se considera que en las mismas percepciones de una situación operan sobre el público específicas condiciones de posibilidad que

determinan los modos de problematización –o publicación, pragmáticamente hablando- de ciertos asuntos políticamente relevantes.

En materia ambiental, por el contrario, existe un conjunto de estudios críticos sobre análisis de discurso que sí dan cuenta de las determinaciones que operan en la definición de los problemas y que, para ello, recuperan las dimensiones ideológicas de la constitución de asuntos compartidos (como la necesidad de establecer leyes ambientales). Rastreamos al menos dos propuestas: por un lado, el trabajo de Foa Torres (2011, 2016), ubicado en el **análisis discursivo para la crítica de la ideología**, dedicado a dar cuenta de los aspectos diacrónicos de determinados regímenes de prácticas sociales presentes en las políticas públicas ambientales.

Para el autor, el discurso es un horizonte ontológico en la medida en que todo objeto por hallarse en el marco de cierta trama discursiva es susceptible de constituirse como tal. Esto no convierte al mundo en una entidad inexistente por fuera del pensamiento “sino que implica afirmar que todo objeto o práctica sólo puede constituirse como objeto o práctica en función de ciertas condiciones discursivas desde las cuales emerge” (Foa Torres, 2011, p.101). Pero, además, esta concepción del carácter discursivamente construido de la realidad no conlleva a la aceptación de lo social como un espacio cerrado, sino, por el contrario, como carente de una sustancia primordial. Al mismo tiempo, si existe algo constitutivo de la realidad es el antagonismo, es decir, la imposibilidad de un orden político consensual. Para el estudio de las políticas ambientales, esto tiene unas consecuencias específicas, ya que:

Ante la emergencia de la mentada “catástrofe ambiental” como un “sin sentido” emerge la oportunidad de construir un saber tal que, excediendo (pero no excluyendo) el estudio clásico de las políticas públicas, sea capaz de considerar formas alternativas de organización y análisis de lo social dirigidas a señalar el carácter contingente de la estructura social tal cual se presenta, así como de advertir aquellas posiciones “contrahegemónicas” susceptibles de alterar el orden existente (Juliá y Foa Torres, 2012, p.131).

Vemos aquí la influencia de la teoría del discurso posmarxista para un análisis de las políticas ambientales y también del psicoanálisis, en tanto la realidad surge precisamente como represión del antagonismo, una represión que opera como respuesta a la imposibilidad ontológica de lo social. Siguiendo a Lacan, el autor introduce la idea del funcionamiento de una lógica fantasmática, la cual supone una exclusión de lo real del orden de lo simbólico que nunca se logra y que se anuda en lo más íntimo del individuo, “ofreciéndole una forma de superar la falta constitutiva, un modo de goce” (Foa Torres, 2011, p.104). Según el autor, dada esta falta constitutiva se puede comprender lo que concibe en términos de “agarres ideológicos”, esto es, diferentes regímenes de prácticas sociales que sujetan a los sujetos en sus propias lógicas y que permiten el sostenimiento de determinadas articulaciones políticas. De este modo, la dimensión de crítica a la ideología se juega en torno a responder por qué ciertas prácticas agarran fantasmáticamente a los sujetos.

En lo que respecta al análisis, Foa Torres se basa en la definición de “temas emblemáticos” que permiten un enfoque particular en determinadas políticas públicas ambientales como por ejemplo las de residuos peligrosos o bosques nativos, entre otras. Este abordaje, por su parte, no se reduce a indagar cómo se conforma cierto conjunto específico de prácticas discursivas, sino que avanza hacia un análisis diacrónico de este conjunto o régimen que permite ver su surgimiento, cuestionamiento o modificación: “Es decir, el modo en que ciertas prácticas discursivas dominantes en el campo de las PPA [políticas públicas ambientales] han sido construidas, defendidas y naturalizadas, como así también la forma en que fueron transformadas, combatidas o disputadas por posiciones alternativas” (Juliá y Foa Torres, 2012, p.133).

Así, este autor estudia, entre otras, la política ambiental de residuos peligrosos en Argentina durante la década de 1990 y, como resultado del análisis crítico del discurso, sus reflexiones apuntan a considerar que el desarrollo sustentable ha sido el patrón de referencia de sentido central en la década, a la hora de significar los problemas ambientales y sus soluciones más adecuadas (Foa Torres, 2016, p.293). Para concluir, el principal aporte de esta perspectiva que debemos considerar es que:

(...) la preocupación central recae en proponer una problematización política y no meramente técnica o instrumental de las PPA para la preservación ambiental. Por lo tanto, se incluyen en el análisis las diferentes demandas sociales para el establecimiento de ciertas políticas, más allá de que las mismas lleguen a ser públicamente institucionalizadas, se mantengan como elementos políticos aislados o se articulen con otros elementos (Foa Torres, 2011, p.106).

La propuesta de Foa Torres se incorpora a un escenario posestructuralista de estudio de la cuestión ambiental que se nutre de los desarrollos, por ejemplo, de Stavrakakis (1999), a la vez que en términos más generales se basa, como ya lo mencionamos, en las teorías críticas posmarxistas de análisis del discurso de Laclau y Mouffe (1987), en el psicoanálisis y en la crítica a la ideología de Žižek (Laclau, 1993).

En particular, Stavrakakis reflexiona que la específica simbolización de lo Real de la naturaleza es totalmente fantasmática, esto es, está basada en una representación ideológica de la naturaleza cuyas raíces se hallan en la disciplina ecológica, puesto que: “es en el discurso científico de la ecología que se forma la fantasía de la naturaleza que ahora se encuentra en circulación. La idea de la naturaleza como un sistema armónico interdependiente caracterizado por el equilibrio” (Stavrakakis, 1999, p.50). Desde esta perspectiva, el discurso ecológico no es solamente un significante flotante que diversas ideologías como el estatismo, el socialismo o el conservadurismo intentan hegemonizar para fijar su significado articulándolo a su cadena de significantes -de acuerdo a como lo juzga Žižek-, sino, sobre todo, una ideología en sí misma con su propio punto nodal y cadena de equivalencias.

Esto refiere directamente a la perspectiva que desarrollan Laclau y Mouffe (1987) sobre los significantes vacíos y las cadenas de equivalencias, como modo de realizar un análisis crítico del discurso. Este abordaje sugiere que hay una proliferación de significantes flotantes en la sociedad y que la competencia política consiste en los intentos de las fuerzas políticas rivales de fijar parcialmente esos significantes, a la vez que es en el nivel del discurso donde se da esta competencia política entre demandas y este antagonismo que es constitutivo de la política. Aquí discurso debe comprenderse –como ya lo establecimos con Foa Torres- como una totalidad significativa no completamente cerrada, compuesta de diferencias, en tanto los términos en una estructura discursiva se relacionan diferencialmente entre sí (Laclau y Mouffe, 1987). Siguiendo a la lingüística estructuralista, una totalidad discursiva nunca existe bajo la forma de una positividad simplemente dada y delimitada, sino que la identidad de los elementos se establece por una lógica diferencial.

Sin embargo, los elementos, es decir, por ejemplo, las demandas, no solamente tienen un carácter diferencial, sino también equivalencial. Lo que las demandas tienen de diferencial refiere a las otras demandas parciales; lo que tienen de equivalencial, refiere a que en conjunto o en equivalencia todas ellas hacia adentro del sistema establecen lo que excluyen (Laclau y Mouffe, 1987). En la lógica equivalencial ninguna demanda es absorbida individualmente, sino que se liga a otras, a la vez que es necesario que una cierta demanda unifique la totalidad del espacio equivalencial. Es en este sentido que las y los autores hablan de significante vacío: uno que por definición no tiene elementos objetivos comunes, pues su función es renunciar a su identidad diferencial para representar la identidad puramente equivalencial de un espacio comunitario (Laclau y Mouffe, 1987). En este punto aparece la operación hegemónica del

análisis político del discurso, en tanto presentación de la particularidad de un grupo en los términos de la encarnación del significante vacío que hace referencia al orden comunitario como ausencia, como objetivo no realizado. A propósito:

(...) qué diferencia particular pasará a ser el *locus* de efectos equivalenciales —esto requiere el estudio de una coyuntura particular, precisamente porque la presencia de efectos equivalenciales es siempre necesaria, pero la relación equivalencia/diferencia no está intrínsecamente ligada a ningún contenido diferencial particular-. Esta relación por la que un contenido particular pasa a ser el significante de la plenitud comunitaria ausente, es exactamente lo que llamamos *relación hegemónica*. La presencia de significantes vacíos —en el sentido en que los hemos definido— es la condición misma de la hegemonía (Laclau, 2015, pp.92-93).

Debemos señalar que la postura postmarxista de Laclau y Mouffe sobre el análisis de discurso establece un diálogo interesante con la noción de formación discursiva de Foucault, y de alguna manera comparte algunos puntos con este autor, que forman parte del marco teórico de nuestra propuesta. Es el caso puntual de la noción de articulación, la cual se acerca al problema de la unidad discursiva que preocupa a Foucault en *La Arqueología*, y sobre el que nos vamos a detener con detalle más adelante.

Finalmente, habíamos dicho que existen en el universo de estudios discursivos sobre la cuestión ambiental al menos dos perspectivas: una que ya registramos con las y los autores desarrollados y que se puede considerar como el análisis crítico de discurso o análisis de discurso para la crítica de la ideología; la otra que será presentada a continuación por medio de la propuesta de Seoane (2017). Este autor lleva adelante un tratamiento de la cuestión ambiental argentina a través del **análisis de su configuración discursiva**, por medio de un estudio pormenorizado de documentos de Naciones Unidas sobre ambiente entre 1972 y 2012. Esto le ha permitido examinar prácticas discursivas y extradiscursivas constitutivas del arte de gobierno neoliberal de la cuestión ambiental, proponiendo antes que un estudio de la gobernanza ambiental, tal como la revisamos párrafos arriba, un análisis de la gubernamentalización de las demandas ambientales, recuperando una categoría claramente foucaultiana. El autor echa mano de esta noción ya que por medio de la gubernamentalidad se pretende mucho más que establecer la eficacia de las políticas ambientales, para llevar adelante un estudio crítico de las estrategias discursivas neoliberales de gobierno sobre los bienes naturales.

El modo en que la cuestión ambiental emerge y se constituye en el sistema de Naciones Unidas se puede caracterizar a partir del anudamiento en tensión de tres tradiciones o corrientes diferentes: el pensamiento económico que reflexiona sobre los recursos naturales, su explotación y escasez; la conservación de la naturaleza desde las ciencias naturales que priorizan la creación de reservas naturales y la definición de especies en peligro; y la corriente del deterioro de las condiciones de existencia social por contaminación urbana (Seoane, 2017). Y así como el autor examina sobre la emergencia, también realiza una reconstrucción de la forma de tratamiento y transformación de la cuestión ambiental desde su problematización en los años 1970 hasta el presente, con el objetivo de analizar específicamente la constitución y despliegue de las racionalidades neoliberales de gobierno de la cuestión ambiental.

A propósito, es interesante rescatar que opta por identificar lo que llama “campos de prácticas discursivas y extradiscursivas” (Seoane, 2017), todos diferentes pero relacionados con un arte de gobierno del problema ambiental. Estos campos son: la economía verde, la contabilidad ambiental, el capital natural, los servicios ecosistémicos y los mercados ambientales. Sobre ellos concentra el análisis de discurso de un nutrido corpus documental, sobre todo compuesto por informes de Naciones Unidas, y de los que se extraen dos procesos complementarios:

Por un lado, el despliegue de una razón que vuelve económico lo que hasta ese momento no era considerado ni tratado como un bien económico, que construye sus objetos de gobierno a partir de la aplicación de una grilla económica y que, en el caso que examinamos, refiere a prácticas discursivas y extradiscursivas que constituyen a la naturaleza como capital. Por otro lado, como anticipamos, se construye el propio objeto de la capitalización; es decir se configura al ambiente como naturaleza, escindido de lo social (Seoane, 2017, p.324).

El análisis de las racionalidades de gobierno surge del hecho de estudiar a los problemas ambientales como “construidos y producidos por diferentes tecnologías, técnicas, procedimientos y prácticas que los vuelven simultáneamente objetos de conocimiento y blancos de intervención” (Seoane, 2017, p.84). Es decir, el autor parte de considerar a los problemas como definidos por determinadas prácticas discursivas y extradiscursivas, y busca indagar sobre las racionalidades en las que dichas prácticas están insertas y se configuran. Esta aproximación nos parece interesante por dos motivos: en primer lugar, porque atiende a las condiciones de posibilidad de los discursos sobre el ambiente y al tipo de configuración que se constituye para su tratamiento entre ciertas opciones de enunciación para diversos campos. Con ello se les confiere primacía a los modos de constitución de los discursos y a las relaciones de fuerza que los determinan, antes que a la descripción de la disposición de específicos actores y coaliciones. En segundo lugar, porque este tipo de análisis de discurso habilita que se indaguen no solo las prácticas discursivas y extradiscursivas en sus estrategias, sino su integración a determinadas racionalidades.

Esto es muy importante cuando se hace foco en el neoliberalismo como orden normativo de razón que establece unas particulares condiciones de posibilidad de la problematización de la cuestión ambiental, su tratamiento, deliberación y confrontación discursiva actual. Cuando se ensayan estudios del discurso de este tipo no solo se caracterizan los actores y factores intervinientes en las políticas y leyes ambientales, sino que se analizan los sentidos y argumentos que subyacen a las racionalidades, a partir del estudio de los enunciados que se tensionan en las discusiones sobre determinados problemas.

## 2. Propuesta teórica de análisis de discurso

El objetivo de esta Tesis es analizar las estrategias discursivas alrededor del tratamiento y sanción de las leyes de bosques nativos en los campos discursivos legislativos nacional y cordobés entre 2006 y 2017. De este propósito se desprende la importancia que constituye la dimensión estratégica en nuestro análisis de discurso sobre la legislación ambiental. En términos generales, supone poner el foco en el aspecto controversial de la problemática y atender a la confrontación discursiva en los debates parlamentarios, para poder comprender los objetivos y estrategias que se hallan en conflicto, así como las opiniones y concepciones políticas que éstas hacen circular y definen a las leyes de protección de los bosques nativos. Ulteriormente, el análisis de discurso debe posibilitar conocer las racionalidades políticas que informan las estrategias discursivas que indagamos y que se confrontan en el debate.

Luego de organizar el estado del arte respecto de nuestra temática de interés, y de identificar inclusive varias opciones que se vinculan con los análisis de discurso, nuestra tarea a continuación es perfilar un marco conceptual propio y una metodología de análisis con específicas definiciones teórico-epistemológicas. Los principales conceptos que organizan nuestro análisis de discurso son **campo discursivo, enunciado, polémicas, discurso, tácticas y estrategias, modalidades enunciativas y racionalidad**.

A continuación, vamos a problematizar y definir estas dimensiones teóricas que se nutren –como se puede advertir y vamos a detallar- de la obra de Foucault. Esperamos que de este esbozo puedan no solo comprenderse el análisis del corpus documental que sigue en los próximos capítulos con sus principales hallazgos, sino también que pueda constituirse en una propuesta de análisis de discurso en clave foucaultiana para procesos de deliberación y confrontación sobre cuestiones –sea en campos discursivos institucionalizados o no- de gran controversia, que demanden una lectura articuladora entre relaciones de poder y discurso.

Nuestro trabajo de producción teórica no ha sido determinado en una instancia inicial y definitiva de establecimiento de categorías con las cuales, posteriormente, dirigimos al corpus documental. Si bien partimos, naturalmente, de algunas definiciones y experiencias en el análisis de discurso que nos permitieron establecer nuestros objetivos cognoscitivos, éstas se han visto transformadas y modificadas al calor del estudio de los documentos. El camino realizado se acompañó de diversas lecturas de Foucault, de las cuales vamos a dar cuenta, y derivó –en términos generales- en otorgarle centralidad a la dimensión estratégica del discurso. Esto significa indagar en el nivel de las tácticas y estrategias discursivas en un campo de posibilidades de enunciación, configurado por específicas relaciones de fuerza. Con ello resaltamos el análisis de los enfrentamientos y la lucha discursiva; un énfasis muy valioso para el estudio de ciertas temáticas polémicas como la ley de bosques.

Este énfasis es bien diferente al análisis de discurso que ensayamos en indagaciones previas<sup>7</sup> en las que primaba, por el contrario, la categoría de formación discursiva, las condiciones históricas de configuración de un objeto como los bosques nativos y la red de conceptos vinculados al discurso ambiental, realizado a partir de una sociología histórica de los conceptos. Esas indagaciones previas, igualmente, han sido guías claves para las aproximaciones que ahora asumimos en esta instancia.

En efecto, los desarrollos de Foucault son capaces de resaltar la condición político-estratégica del discurso que, para nuestro trabajo, representa un posicionamiento teórico y epistémico basal. Por un lado, el análisis del corpus nos ha ido mostrando sucesivamente el carácter controvertido que la problemática de los bosques nativos tiene en general. Por otro lado, y en particular, el debate parlamentario y la sanción de las leyes sobre este tema en Argentina tienen un componente significativo de disenso y confrontación al interior de las instituciones legislativas, más allá incluso de los bloques partidarios.

Ya en *La Arqueología del saber* (2018) publicada en 1969, Foucault introduce el aspecto estratégico de los discursos y establece los primeros antecedentes de un enfoque de este tipo, cuando el autor propone que para comprender una formación discursiva debemos atender a las reglas de configuración de los campos estratégicos<sup>8</sup>. No obstante, el texto en el que Foucault presenta –a nuestro juicio- una de las vinculaciones más sólidas entre discurso-saber-poder y la dimensión estratégica se encuentra en el primer volumen de *Historia de la sexualidad* titulado *La voluntad de saber* (2019) de 1976. Antes de desarrollar las categorías más importantes de este último trabajo, vamos a detenernos en las primeras conceptualizaciones que el autor

---

<sup>7</sup> Tesis de Maestría en Sociología titulada: “Discurso e historia: el problema de los bosques nativos en Córdoba. Una aproximación desde la sociología de los conceptos”. Defendida en mayo de 2019, en el Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Allí concebimos a la ecología como una formación discursiva, a los bosques nativos como un objeto históricamente problematizado e indagamos con detenimiento en las redes conceptuales que operan en la constitución del discurso ambiental.

<sup>8</sup> Como bien apunta Canguilhem, el mérito de Foucault en estos primeros desarrollos sobre el discurso es que “no es nueva la idea de que el lenguaje es una rejilla para la experiencia. Pero, la idea de que la rejilla misma requería un desciframiento aún aguardaba que se la elaborase” (2015, p.43).

anticipa en *La Arqueología*, pues las preocupaciones del autor en esta obra ofrecen discusiones y definiciones importantes para delinear una propuesta de análisis de discurso. Allí, establece la necesidad de abordar el conjunto de temas, opiniones y teorías que conforman una unidad transitoria e inestable que abre un campo de opciones posibles de enunciación, esto es, habilita en determinado tiempo ciertas alternativas de lo decible alrededor de un objeto en particular.

Aparecen las formaciones discursivas, las cuales ponen el acento en la configuración de los enunciados y las reglas de su formación, positivización y dispersión, con el objetivo de establecer qué condiciones de posibilidad habilitan en determinado momento la emergencia, transformación, continuidad o ruptura de los discursos. Lo que en otros escritos de Foucault se denomina episteme<sup>9</sup> u orden del discurso<sup>10</sup>, aquí se trabaja en términos de formaciones discursivas, las cuales constituyen una cierta unidad precisamente por las reglas de disposición y relación de un conjunto de enunciados entre sí. A propósito, es la positivización de los enunciados por medio del análisis arqueológico la que permite traer a la superficie las reglas, en tanto el análisis de los enunciados de una formación discursiva es “el análisis de su coexistencia, de su sucesión, de su funcionamiento mutuo, de su determinación recíproca, de su transformación independiente o correlativa” (Foucault, 2018, p.44).

Las reglas de una formación discursiva pueden vincularse a la emergencia de objetos, la configuración de conceptos, la consolidación de cierto tipo enunciativo o a los campos estratégicos; y permiten estudiar, a través de los enunciados, cómo permanecen o se transforman los objetos de interés de un dominio; cómo se regula la coexistencia de enunciados dispersos y heterogéneos; cómo se produce la emergencia simultánea o sucesiva, desviación, distancia o incompatibilidad conceptual; y cómo se definen las leyes de dispersión de los puntos temáticos de elección en un campo de posibilidades. Cada regla de formación puede hablar por una formación discursiva, esto es, podemos estudiar ciertos aspectos de una formación discursiva en términos de objetos, de enunciaciones, de conceptos y/o de opciones estratégicas.

Por ejemplo, Foucault mismo precisa que su tarea respecto de la locura ha sido, fundamentalmente, analizarla como un objeto o una variación de objetos respecto de los enunciados médicos, jurídicos o psicopatológicos<sup>11</sup>. Por otra parte, el discurso clínico parece poder encuadrarse en un estudio de los tipos

---

<sup>9</sup> En *Las palabras y las cosas*, Foucault plantea que se pueden identificar los códigos fundamentales de una cultura, por un lado, y las teorías científicas o filosóficas, por otro; y que entre estas dos regiones distantes existe un dominio intermedio confuso, oscuro, más difícil de indagar, cuyo análisis desnuda la transparencia inicial, instaura una distancia, muestra el ser bruto del orden, es “una experiencia desnuda del orden y de sus modos de ser” (Foucault, 2014, p.14). La exploración de este dominio reivindica un análisis dirigido más bien al orden por medio del cual no saber se constituye: la episteme.

<sup>10</sup> En la intervención inaugural en el Collège de France de 1970 titulada y publicada como *El orden del discurso*, Foucault amarra el discurso fuertemente a categorías que dan cuenta de la faceta más coactiva de los enunciados, por medio de la cual se limitan los poderes, se dominan las apariciones aleatorias y se selecciona a los sujetos que pueden hablar. En el discurso recaen las prohibiciones, los sistemas de exclusión y separación, el disciplinamiento y el control. No hay verdad posible que no obedezca a las “reglas de una «policía» discursiva” (Foucault, 1992a, p.22).

<sup>11</sup> “La unidad de los discursos sobre la locura no se funda en la existencia del objeto ‘locura’, o en la constitución de un horizonte único de objetividad; es el juego de las reglas que hacen posible, durante una época dada, la aparición de descripciones médicas (con su objeto), la aparición de una serie de medidas discriminatorias y represivas (con su propio objeto), la aparición de un conjunto de prácticas codificadas en recetas o en medicaciones (con su objeto específico); es pues el conjunto de las reglas que dan cuenta, menos del objeto mismo en su identidad, que de su no coincidencia consigo mismo, de su permanente diferencia, de su separación y de su dispersión. Por otra parte, la unidad de los discursos sobre la locura es el juego de las reglas que definen las transformaciones de esos diferentes

enunciativos, por la heterogeneidad de descripciones perceptivas, observaciones mediatizadas por instrumentos, protocolos de experiencias de laboratorio, cálculos estadísticos, comprobaciones epidemiológicas o demográficas; toda una serie diversa de formas, ámbitos y sujetos de enunciación muy particulares de la medicina (Foucault, 2015, p.76). A su vez, el autor examina que su estudio del lenguaje y de la gramática se vincula con la existencia de un juego de conceptos específicos de los cuales puede obtenerse una red teórica<sup>12</sup>. Finalmente, el análisis de la historia natural, de la economía o de las ciencias humanas estaría mayormente relacionado con un juego de opiniones, dada la cercanía de estos estudios a las polémicas y usos estratégicos en los campos políticos y religiosos (Foucault, 2015, pp.80-81). Es precisamente esta última dimensión la que nos interesa rescatar como primer referente en la obra foucaultiana de atendimiento al registro de la discursividad. En *La Arqueología*, sobre este punto, el autor propone el abordaje de los temas, opiniones y teorías involucradas en los discursos, para dar cuenta de “una unidad de distribución que abre un campo de opciones posibles y permite que arquitecturas diversas y exclusivas las unas de las otras aparezcan juntas o por turnos” (Foucault, 2018, p.89). Resaltamos, entonces, la configuración de esta idea donde las reglas de la unidad discursiva en la distribución de cierta población de enunciados habilita ciertas opciones de lo decible alrededor de un determinado asunto.

Ahora bien, qué supone en términos analíticos observar específicamente las reglas discursivas de las opciones estratégicas es algo que vamos a ir detallando en adelante. Para el autor, en principio y en sus términos, este nivel del discurso se encuentra vinculado con la disposición y las reglas de dispersión de los enunciados en determinada formación discursiva; y está, como las otras dimensiones del discurso (objetos, conceptos y estilos) fuertemente ligado a las relaciones de sentido posibles en un determinado momento. Más precisamente, importa las opciones de tematización en una red de posibilidades enunciativas de una formación, en cuanto a las opiniones que en ella se hallan dispersas. Éstas no deben confundirse con la determinación de fines subjetivamente predeterminados por algunos actores, sino como objetivos políticos habilitados en una determinada configuración discursiva.

No podemos obviar que el desarrollo de Foucault en este aspecto resulta incompleto, por lo que las precisiones irán emergiendo en la medida en que avancemos en el desarrollo de su obra. En *La Arqueología* tenemos la propuesta de realizar una positivización de las opciones estratégicas de una formación discursiva por medio de operaciones analíticas como determinar los puntos de difracción posibles del discurso. Si la difracción -técnicamente hablando- es la desviación de una onda al pasar por un cuerpo opaco o más pequeño como una rendija, entonces para observar esta desviación del discurso es necesario analizar estas rendijas y sus efectos: entre otras cosas, atender a la incompatibilidad o la equivalencia de los enunciados entre sí en un campo de posibilidades. Adicionalmente, Foucault sugiere estudiar lo que llama la economía de la constelación discursiva que aparece en una formación discursiva; lo cual, en términos más concretos, supone determinar qué se incluye y qué se excluye en las referencias enunciativas.

Por último, la determinación de las elecciones teóricas realmente efectuadas depende de la función que debe ejercer el discurso, no solo en el plano de prácticas discursivas, sino también en un campo de prácticas extradiscursivas, esto es:

---

objetos, su no identidad a través del tiempo, la ruptura que se produce en ellos, la discontinuidad interna que suspende su permanencia” (Foucault, 2015, p.74).

<sup>12</sup> “(...) si es lícito reconocer en la gramática general un conjunto individualizable de enunciados, es en la medida en que todos los conceptos que allí figuran se encadenan, se entrecruzan, se interfieren, se expulsan unos a otros, se ocultan, se desperdigan, están formados a partir de una sola y misma red teórica” (Foucault, 2015, p.79).

Esta instancia comporta también el régimen y los procesos de apropiación del discurso; porque en nuestras sociedades (y en muchas otras, sin duda), la propiedad del discurso —entendida a la vez como derecho de hablar, competencia para comprender, acceso lícito e inmediato al corpus de los enunciados formulados ya, capacidad, finalmente, para hacer entrar este discurso en decisiones, instituciones y prácticas— está reservada de hecho (a veces incluso de una manera reglamentaria) a un grupo determinado de individuos (Foucault, 2018, p.91).

Sin embargo, la obra de Foucault se transforma considerablemente entrada la década de 1970 y, aquello que suponía un elemento más del discurso en tanto campo de opciones estratégicas, cobra protagonismo en un marco renovado en el que ingresan en escena las relaciones de fuerza.

Como señala Castro (2016), Foucault avanza en un conjunto de desarrollos a partir de la noción de voluntad de saber en tanto fundamento del análisis histórico, ciertamente basado en la lectura de Nietzsche. El acercamiento a este filósofo lo hace desprenderse considerablemente de la categoría antes delineada como formación discursiva. A la vez, suma a la empresa arqueológica, la tarea genealógica. Comienza, así, a delinear una propuesta de un modelo de investigación histórico, crítico y político como gusta adjetivar, que le permite abordar los dominios de saber, por un lado, desde una articulación mucho más intensa respecto de las relaciones de poder; y, por otro lado, con una epistemología claramente antiesencialista. En 1971 reflexiona, citando directamente a Nietzsche:

¿si el genealogista se ocupa de escuchar la historia más que de alimentar la fe en la metafísica, qué es lo que aprende? Que detrás de las cosas existe algo muy distinto: «en absoluto su secreto esencial y sin fechas, sino el secreto de que ellas están sin esencia, o que su esencia fue construida pieza por pieza a partir de figuras que le eran extrañas. ¿La razón? Pero ésta nació de un modo perfectamente razonable», del azar (Foucault, 1992b, p.10).

Por medio de la genealogía no sólo se cuestionan las formas aparentemente continuas, puras, neutras y evolutivas de desarrollo de los conocimientos, sino la propia posibilidad de identificar una esencia y un origen para éstos. Así, critica aquel punto de vista suprahistórico que supone que se pueden totalizar en una unidad coherente las diversidades específicas de cada tiempo y que existe algo parecido a una verdad eterna. Por el contrario, promueve la certeza de que el conocimiento no está inscrito en la naturaleza humana, sino que es el resultado del juego y la “lucha entre los instintos” (Foucault, 1980, p.22). Al respecto, por ejemplo, discurre sobre la importancia de la invención en oposición al origen histórico, insistiendo en el hecho invisibilizado de que los dominios de saber son inventados o fabricados por las prácticas discursivas de los sujetos.

Como indica Honneth (2009), Foucault elabora una nueva concepción del poder que pone el acento en las prácticas sociales, las relaciones de fuerza, las estrategias y las tácticas, en un entendimiento de la historicidad como belicosa. En adelante, el discurso se trata mucho más de relaciones de poder que de relaciones de sentido. Nuestra lectura arriesga que aquí se gesta una politización del análisis de discurso foucaultiano que desplaza un pasado más semiológico anclado en la noción de formación discursiva, para avanzar hacia una indagación política de los discursos en la que el poder y su aspecto estratégico son mucho más importantes. Probablemente, como señala Castro (2016), lo que ocurre es que se modifica la relación entre poder y verdad a lo largo de los cursos de Foucault:

(...) se ha desplazado de los análisis históricos donde el énfasis se ponía en los modos en que los dispositivos de poder eran productores de verdad al interés por aquellas manifestaciones de la verdad en las que se pone en juego la fuerza y el poder de la verdad misma (p.43).

Es preciso señalar que la verdad, en este marco de lucha, puede ser realmente conocida en su fabricación si la aproximación no es al modo de los filósofos sino de los políticos, para lo cual Foucault demanda un análisis histórico de la política de la verdad. Nos dice, de este modo, que solamente “en la manera como se odian entre sí los hombres, luchan, procuran dominarse unos a otros, quieren ejercer relaciones de poder unos sobre otros, comprendemos en qué consiste el conocimiento” (Foucault, 1980, p.28). En definitiva, la formación de ciertos dominios de saber sólo se comprende a partir del estudio de las relaciones de fuerza, de las relaciones políticas y las prácticas que lo constituyen e implican. Esta perspectiva es la que queda condensada en la investigación que encara a mediados de la década de 1970 en el primer tomo de *Historia de la sexualidad*, titulado *La voluntad de saber*. Allí, asegura que si queremos estudiar un determinado dominio de interés (tal el caso de la sexualidad), debemos hacerlo en términos de relaciones de poder.

Hablamos de poder específicamente como relaciones de fuerza que otorgan vital protagonismo al nivel estratégico del discurso, ya que “el poder no es una institución, y no es una estructura, no es cierta potencia de la que algunos estarían dotados: es el nombre que se presta a una situación estratégica compleja en una sociedad dada” (Foucault, 2019, p.89). El poder es inmanente, propio y constitutivo de otro tipo de relaciones<sup>13</sup> como las relaciones productivas, las sexuales o las de conocimiento, de tal modo que poder-saber quedan recíprocamente vinculados y anclados a las prácticas discursivas y extradiscursivas.

Si la sexualidad se constituyó como dominio por conocer, tal cosa sucedió a partir de relaciones de poder que la instituyeron como objeto posible; y si el poder pudo considerarla un blanco, eso ocurrió porque técnicas de saber y procedimientos discursivos fueron capaces de sitiarla e inmovilizarla. Entre técnicas de saber y estrategias de poder no existe exterioridad alguna, incluso si poseen su propio papel específico y se articulan una con otra, a partir de su diferencia (Foucault, 2019, pp.94-95).

Un punto de partida para comenzar a localizar estas articulaciones poder-saber de los discursos es la noción de **campo discursivo**<sup>14</sup>, la cual –en el marco de nuestro objeto de estudio- refiere al campo discursivo de legislación ambiental sobre bosques nativos. Al respecto diremos que los discursos configuran diversas opciones de enunciación como efecto y condición de las relaciones de fuerza, las cuales se enfrentan incesantemente en los campos discursivos. Por su parte, las opciones teóricas o posibilidades estratégicas son definiciones múltiples vinculadas a opiniones posibles alrededor de elementos polémicos, en un campo discursivo que diversos discursos pueden compartir o disputar.

---

<sup>13</sup> A la vez, la condición de posibilidad del poder no debe nunca ser buscada en la existencia primera de un punto central o foco único. El poder es omnipresente, pero porque se está produciendo constantemente, no porque englobe un todo (Foucault, 2019).

<sup>14</sup> Nuestra preferencia por la noción de campo discursivo -antes que campo semántico- rescata el tránsito entre la lingüística estructuralista y el análisis de discurso (Laclau, 1993). Por otro lado, en el desplazamiento de Foucault hacia el estudio de las relaciones de fuerza se abandona el concepto antes tan importante de formación discursiva, y se pasa a hablar en términos de discurso. Desde nuestro punto de vista, es posible que esto sea un reflejo del interés del autor por matizar el sesgo semiótico de *La Arqueología*, a la vez que para ampliar un abordaje que priorizaba las disciplinas científicas y los saberes en general (medicina, psiquiatría, etc.), pero que ahora busca atender a los discursos en su carácter político. En nuestro caso, aunque podemos estudiar a la disciplina ecológica en cuanto tal –y de hecho lo hicimos- aquí ya no deseamos anclar el análisis a la constitución de una unidad de saber, sino a los discursos inscritos en las polémicas.

El desarrollo del grueso del análisis que se propone en esta Tesis consiste en indagar para cada polémica y entre los discursos en confrontación, los puntos seleccionados en la red de posibilidades estratégicas disponibles en el campo discursivo legislativo. La especificidad de un campo discursivo, frente a la alternativa teórica que ya abordamos cuando estudiamos a las “arenas públicas”, radica al menos en que, a diferencia del interpretativismo, las posturas disponibles en un campo discursivo son menos un abanico de opciones de sentido que un campo de posibilidades estratégicas insertas en relaciones de poder. De manera que un campo discursivo no es meramente un campo semántico ni, por ende, invita solo al análisis lingüístico. Esto se explica porque:

La cuestión que plantea el análisis de la lengua, a propósito de un hecho cualquiera de discurso, es siempre ésta: ¿según qué reglas ha sido construido tal enunciado y, por consiguiente, según qué reglas podrían construirse otros enunciados semejantes? La descripción de los acontecimientos del discurso plantea otra cuestión muy distinta: ¿cómo es que ha aparecido tal enunciado y ningún otro en su lugar? (Foucault, 2018, p.41).

Efectivamente, en los campos discursivos circulan **enunciados** y, en *La Arqueología*, los enunciados son la unidad mínima del discurso, el acontecimiento discursivo más singular. Es tanto oral como escrito, “es único como todo acontecimiento, pero se ofrece a la repetición, a la transformación, a la reactivación” (Foucault, 2018, pp.42-43). Está ligado no solo a causas y consecuencias, sino con enunciados que lo preceden y que lo siguen. El análisis, por consiguiente, es captar el enunciado en la singularidad de su acontecer, determinar las condiciones de su existencia, fijar sus límites, establecer sus correlaciones con otros enunciados vinculados y mostrar qué otras formas de enunciación excluye. El autor separa la categoría de enunciado de otras opciones que resultan similares, pero contienen funciones diferentes y necesitan análisis distintos. Así, un enunciado no es una proposición ni una frase, no tiene como correlato una verdad o un sentido, por lo que tampoco admite que se estudie su nivel lógico o gramatical. El correlato de un enunciado es un conjunto de dominios a partir de los cuales pueden aparecer los objetos y relaciones que éste enuncia.

Está ligado más bien a un “referencial” que no está constituido por “cosas”, por “hechos”, por “realidades”, o por “seres”, sino por leyes de posibilidad, reglas de existencia para los objetos que en él se encuentran nombrados, designados o descritos, para las relaciones que en él se encuentran afirmadas o negadas (Foucault, 2018, p.120).

Lo que no se puede desconocer es que el enunciado se analiza solamente en función del campo de utilización en el que se encuentra inserto, en la medida en que estabiliza un contenido informativo y unas posibilidades de aplicación determinadas. Así, aunque su formulación pueda variar, el enunciado conserva una identidad en su repetición. La repetición es siempre una posibilidad, aunque en condiciones estrictas que no son lingüísticas, sino que se relacionan con reglas de empleo y papeles específicos. El nivel del enunciado tiene su importancia en el análisis de las estrategias discursivas en la medida en que: “el enunciado circula, sirve, se sustrae, permite o impide realizar un deseo, es dócil o rebelde a unos intereses, entra en el orden de las contiendas y de las luchas, se convierte en tema de apropiación o de rivalidad” (Foucault, 2018, p.138).

Por otro lado, la definición que Foucault ofrece para una especificación de la categoría de prácticas discursivas es menos precisa. Las denomina un conjunto anónimo, histórico, siempre determinado en el tiempo y el espacio que establece “las condiciones de ejercicio de la función enunciativa” (p.154). Esto simplemente nos permite entender dos cosas: por un lado, que toda práctica discursiva se ejerce como función enunciativa por lo que está inserta en un campo discursivo de posibilidades de enunciación; y,

por otro lado, que para el autor estas prácticas se diferencian de un cierto tipo de prácticas que no operan en el nivel enunciativo, sea oral o escrito, es decir que, separadamente, hay prácticas extradiscursivas.

El análisis en *La Arqueología*, ubicado en la enunciación, se concentra en las prácticas discursivas. Incluimos a las extradiscursivas cuando Foucault amplía su marco de indagación llegando a *La voluntad de saber* y las relaciones de fuerza. De este modo, la posibilidad de determinar una unidad de discurso está constituida por prácticas discursivas y extradiscursivas en tanto opciones estratégicas. La función enunciativa de los enunciados no está solamente garantizada por el nivel discursivo, sino que lo extradiscursivo también “dice”, implica selecciones estratégicas y produce efectos en el campo discursivo.

Laclau y Mouffe (1987) se preguntan al respecto cómo teoriza Foucault la exterioridad del discurso si el criterio de unidad simplemente radica en la dispersión de estrategias, es decir, cuestionan cuál sería la lógica que produce un efecto de totalidad y constituye los límites del discurso y, por lo tanto, a éste como tal. La respuesta de estas y estos autores está en la lógica de las equivalencias, ya que encuentran que el cierre –parcial, inestable, contingente- del sistema no se garantiza solamente por las diferencias, sino que está dado también por las equivalencias, y así intentan resolver la delimitación de la propia estructura discursiva a partir de una lógica que por su parte es discursiva. Consideran que, por el contrario, Foucault lo soluciona con una salida externa al discurso, la cual está dada por las prácticas extradiscursivas: instituciones, rituales, acciones que no son estrictamente lingüísticas.

La crítica de Laclau y Mouffe a Foucault es que: 1) éste diferencia una práctica discursiva de una extradiscursiva; y que 2) cuando determina que una totalidad relacional está fundada en una regularidad de las dispersiones de una formación discursiva, lo hace a partir de una práctica extradiscursiva. Hay que tener en cuenta que con Laclau y Mouffe toda práctica significativa es una práctica discursiva, por lo que el discurso incluye a las prácticas extradiscursivas. Esto es, lo que en Foucault se presenta por medio de una distinción analítica: un ámbito que refiere a lo que se enuncia y otro que remite a lo que se hace o funciona; en Laclau y Mouffe se borra, ya que si discurso es todo lo que tiene significado también incluye el universo de las acciones sociales significativas -y no solamente el lenguaje-. La noción de exterioridad para estas y estos autores no refiere a algo extradiscursivo, sino a formaciones discursivas otras, es decir, la exterioridad del discurso es siempre discursiva.

Consideramos que en Foucault esto responde a una distinción analítica y no a una cualidad ontológica, sobre todo en la medida en que no hay en el autor algo que nos haga pensar que éste diferencia pensamiento de realidad, o lo subjetivo de lo objetivo. Sino más bien que se configura, sobre todo con la tarea genealógica, una propuesta que pretende incluir en el análisis de discurso al conjunto de instituciones, acontecimientos políticos y procesos económicos; lo cual en parte se puede comprender por la emergencia de la centralidad de la categoría de dispositivo (Quiroga, 2014).

Como ya lo apuntamos, este tipo de dimensiones se desdibujan de la mirada de Laclau y Mouffe, para quienes no tiene valor distinguir entre prácticas lingüísticas y no lingüísticas, dentro del horizonte ontológico que constituye el discurso. Fair (2016) ve en ello una potencial dificultad para trascender el análisis de los enunciados, esto es, para superar el registro únicamente enunciativo del antagonismo; que no habilita que se incluya el estudio de las estrategias y modalidades discursivas que permitan un examen de las posiciones y los modos de legitimación política de los discursos. En parte, es posible que en algunos pasajes lo lingüístico se halle privilegiado en la concepción discursiva de la lucha hegemónica de Laclau y Mouffe (a pesar de su insistencia por indicar lo contrario):

Si la lengua es un sistema de diferencias, el antagonismo es el fracaso de la diferencia y, en tal sentido, se ubica en los límites del lenguaje y solo puede existir como disrupción del mismo (...)

El lenguaje solo existe como intento de fijar aquello que el antagonismo subvierte (Laclau y Mouffe, 1987, p.146).

Sin embargo, a nuestro entender, existen más similitudes entre ambas perspectivas que distancias. Por ejemplo, para Quiroga (2014) “ambos autores coinciden en la presunción de que el discurso constituye una práctica productora de sentido, irreductible a la lengua y a la palabra, una forma estructurante frente al sujeto” (p.82), a la vez que ambos se posicionan desde una aproximación de la realidad como contingencia y lucha, en contra de cualquier tipo de comprensión de los objetos como esencias dadas e inmutables. Desde aquí, también comparten que el significado presupone condiciones de producción que no son reducibles a la significación en sí, esto es, consideran que es preciso atender las condiciones políticas y económicas de existencia, pues estas “no son un velo o un obstáculo para el sujeto de conocimiento sino aquello a través de lo cual se forman los sujetos de conocimiento y, en consecuencia, las relaciones de verdad” (Foucault, 1980, p.32).

Dicho esto, observamos que este tipo de entendimientos del discurso contrasta considerablemente con la mirada que el pragmatismo le otorga a los posicionamientos estratégicos, ya que allí son meros emergentes de las experiencias locales y particulares de quienes se encuentran afectados por una problemática. En particular, el análisis foucaultiano siempre remite, por el contrario, a las configuraciones históricas propias de los campos discursivos. Aunque la dimensión de la experiencia local pueda estar presente, las opciones de enunciación temática que se disponen son –ante todo- efectos de específicas condiciones históricas de posibilidad<sup>15</sup>.

Estas condiciones, por su parte, son mucho más que meros aspectos contextuales del discurso –según los considera la teoría del discurso de van Dijk- pues desde nuestro enfoque son las propias condiciones de posibilidad de un discurso la base sobre la que se forman el sujeto, los dominios de saber y las relaciones con la verdad, es decir, estas condiciones no son solamente un elemento o dimensión de la enunciación, como tampoco un telón de fondo de la comunicación. Los discursos no solo están ubicados circunstancialmente en unas coordenadas espacio-temporales que los caracterizan, sino que son efectos de la historicidad del mundo.

El análisis de discurso, desde este marco, debe considerar a los campos discursivos y, con ellos, puede identificar ciertos ejes polémicos que los caracterizan. Las **polémicas** son dimensiones temáticas sobresalientes que se constituyen a partir del intercambio y enfrentamiento enunciativo entre dos o más discursos. En el caso de nuestro análisis que se ubica en el campo discursivo parlamentario, las polémicas incluyen las discusiones sobre aquellos contenidos de las leyes de bosques en tratamiento para los que no existen acuerdos –sea sobre sus disposiciones, o sobre si deban o no ser incluidos-. Así, se traducen en disputas específicas que remiten concretamente al contenido conceptual, a las figuras jurídicas y a los

---

<sup>15</sup> Para el tratamiento de nuestros objetivos principales nos hemos enfocado en el estudio de ciertas condiciones más bien político-institucionales directamente vinculadas a los campos discursivos legislativos, las cuales se introducen en el desarrollo de cada Capítulo. Sin embargo, consideramos que existe un conjunto de condiciones económicas y de deterioro ecológico que también pueden contribuir al análisis de discurso. Por ello introducimos un anexo titulado: **Anexo 1. Transformaciones económicas y deterioro ecológico de los territorios: algunas condiciones de posibilidad históricas de los discursos sobre la protección de los bosques nativos**. Por medio de este anexo nos proponemos articular al desarrollo de nuestra investigación una breve descripción histórica de las condiciones de posibilidad de los discursos que analizamos, tanto económicas como ambientales, así como el tipo de problematización que éstas configuran respecto de la cuestión de los bosques nativos en el país y en la provincia. Esta historia reciente de la situación de los bosques nativos supone una indagación complementaria al análisis de las estrategias discursivas.

instrumentos de gestión incluidos en los artículos. Cuando se las estudia, se observa que las polémicas promueven todo tipo de posicionamientos estratégico-discursivos.

En el marco del análisis crítico del discurso, reconocemos que lo polémico ha sido una dimensión muy importante y desarrollada en el último tiempo por diversos autores y autoras como Maingueneau, Amossy, Angenot, Plantín y Montero (Ocoró Lozada, 2019), ya que la estructura lingüística del discurso público en el que tienen lugar el desacuerdo y la polémica presentan una riqueza analítica particular. Al respecto:

(...) las identidades políticas se vinculan estrechamente con la articulación de núcleos polémicos, a partir de los cuales se establecen clivajes y escisiones. Estas se manifiestan lingüísticamente tanto en el plano del dispositivo enunciativo –esto es, en la definición del colectivo de identificación y de los adversarios políticos, y en la frontera nosotros/ellos-, como en el plano estrictamente argumentativo (Montero, s/d, p.1).

Desde este marco, se considera que el discurso polémico es una confrontación de opiniones en la que se presentan dos discursos y se abre un debate que permite a cada actor exponer su punto de vista y, sobre todo, defenderlo, con el objetivo de sobreponerlo al del otro (Ocoró Lozada, 2019). Es un tipo de discurso en el que priman la dicotomización, la polarización o la descalificación del adversario, cuestiones que, si bien son compartidas por nuestro estudio, es necesario que revisemos a la luz de que nuestra propuesta no solamente reconoce el carácter polémico del discurso político y la existencia de un enfrentamiento, sino que además considera que las polémicas precisamente se configuran en el campo discursivo por medio de la confrontación. Por ello son un efecto del proceso de tratamiento discursivo de una problemática, a la vez que producen elementos para el desacuerdo en tanto se presentan y resuelven estratégicamente.

Por otra parte, el análisis crítico del discurso propone el establecimiento de un proponente, un oponente y un tercero, siendo los dos primeros los interlocutores, mientras el tercero corresponde al público (Ocoró Lozada, 2019). Este esquema resulta algo rígido para un análisis de las polémicas parlamentarias que se constituyen en cada campo discursivo y articulan la confrontación de discursos que son apropiados de manera muy diferente por diversos actores con posiciones móviles respecto de los discursos que promueven. Desde nuestro punto de vista, en las polémicas que se asientan los diversos momentos de la confrontación discursiva y, a su alrededor, se despliegan el conjunto de tácticas y estrategias que forman parte del análisis de discurso. Sin dudas, las polémicas promueven la caracterización de los contrapuntos entre las opiniones y opciones teóricas posibles, se anudan en el corpus y permiten un estudio del articulado de las legislaciones en debate que va mucho más allá de la descripción normativa.

A diferencia de los estudios institucionalistas que reseñamos en la Introducción, el análisis del contenido jurídico de las polémicas del campo discursivo se lleva adelante con el objeto de caracterizar las opciones estratégicas disponibles y cómo se configura la confrontación a ellas asociada, y no para determinar la adecuación, implementación y eficacia normativa de los procesos legislativos en estudio. En nuestra propuesta, la indagación de la ley, su tratamiento, sanción, contenido o implementación tiene que ser capaz de contribuir a comprender las estrategias políticas de los discursos, y con ello las prácticas de poder en y de los discursos. Como podremos advertir en nuestro desarrollo, las legislaciones son terrenos privilegiados para abordar estos aspectos y comprender las racionalidades políticas que informan las tácticas y estrategias discursivas.

Puesto que todavía no lo hemos detallado, vamos a precisar a continuación que concebimos al **discurso** como una articulación –siempre provisoria- de prácticas discursivas y extradiscursivas, que se inscriben y

configuran en un determinado campo discursivo y alrededor de ciertas dimensiones polémicas. Los discursos que identificamos en nuestro trabajo surgen, desde el punto de vista analítico, de las dimensiones polémicas de dicho campo discursivo; producen, reproducen y son producidos a la vez por estrategias, y se disponen una y otra vez en la movilización y circulación de intencionalidades políticas específicas. La intencionalidad a la que nos referimos se halla lejos de una concepción racionalista de la política, y más bien supone el reconocimiento de que no puede haber poder sin objetivos u orientaciones, aunque éstas solo pueden definirse o identificarse por sus efectos políticos en el campo discursivo. Como advierte Foucault (2019), las relaciones de poder son a la vez intencionales y no subjetivas.

A la vez, consideramos que no existe el discurso del poder, por un lado, y enfrente uno que se le opone. “Los discursos son elementos o bloques tácticos en el campo de las relaciones de fuerza; puede haberlos diferentes e incluso contradictorios en el interior de la misma estrategia; pueden por el contrario circular sin cambiar de forma entre estrategias opuestas” (Foucault, 2019, p.98). Por ello, nuestra conceptualización del discurso siempre significa la existencia de discursos en plural, y con ello realizamos un corrimiento conceptual y reemplazo de nociones similares que vimos en el apartado anterior como actor, grupo, sector o coalición discursiva. Nuestra apreciación es que las posiciones que se identifican para cada uno de los actores o coaliciones no consiguen integrarse –desde el punto de vista teórico- a una noción de estrategias o racionalidades políticas. Esto quiere decir que, aunque permiten trazar un mapa de actores, posturas, opiniones –e incluso contradicciones internas-, estos elementos no se hallan articulados con específicas relaciones de fuerza y condiciones de posibilidad, que visibilicen la importancia del poder en el análisis del discurso. Por el contrario:

El trabajo de Foucault enfatiza sobre las formas en las que la construcción de significado es una representación del poder que no sólo se encuentra trazada en el lenguaje sino también grabada sobre el cuerpo y re-constituida continuamente en la vida social. Al usar el término discurso, Foucault se refiere a una práctica gobernada por reglas, que incluye significados enmarcados dentro de un sistema de conocimiento y en instituciones y prácticas sociales que producen y mantienen estos significados (Gibson-Graham, 2002, p.269).

Precisamente para llevar a cabo un análisis de discurso, la propuesta que delinea Foucault en *La voluntad de saber* parte de cuatro prescripciones<sup>16</sup>. La primera, señala la condición de ubicuidad e inmanencia del poder como ya vimos. Una segunda regla, ubica al poder inscripto en un esquema de modificaciones incesantes, por el propio juego de lucha y enfrentamiento de las relaciones de fuerza, puesto que “las relaciones de saber-poder no son formas establecidas de repartición sino ‘matrices de transformaciones’” (Foucault, 2019, p.95). De este modo, la condición estratégica del discurso es siempre móvil y no situada.

La tercera prescripción establece el condicionamiento determinante entre tácticas específicas y estrategias globales de poder. Existe un conjunto de tácticas discursivas capaces de producir y reproducir sentidos específicos, que también pueden confrontar, disuadir o suprimir la fuerza de otros discursos, en un campo discursivo y sobre unas polémicas particulares. Las estrategias son las intencionalidades políticas que los discursos tienen en un esquema de relaciones de fuerza; estas estrategias precisan de las tácticas para avanzar en sus objetivos más generales, al mismo tiempo que es impensable una táctica que prescindiera de

---

<sup>16</sup> Es llamativo que encontremos en este libro una propuesta titulada como “método” que, más precisamente, asegura ofrecer “prescripciones de prudencia” en la forma de cuatro reglas de análisis del poder. El autor no se caracteriza por sistematizar y seguir de manera uniforme una metodología de análisis parecida a un método, y ello supone una de las mayores dificultades al momento de pensar con Foucault algunas de sus categorías a la luz del presente.

un nivel estratégico global. El condicionamiento entre estas dos dimensiones –más claras o discernibles en el plano analítico que en su despliegue en la discursividad concreta- es recíproco e invita a una indagación conjunta de la **productividad táctica** y la **integración estratégica del discurso**, para atender a los efectos más específicos de la articulación poder-saber y a la coyuntura y relaciones de fuerza que lo hacen necesario.

Un último aspecto, que es fundamental para el análisis de discurso que aquí nos proponemos, remarca la polivalencia táctica de los discursos.

Poder y saber se articulan por supuesto en el discurso. Y por esa misma razón, es preciso concebir el discurso como una serie de segmentos discontinuos cuya función táctica no es uniforme ni estable. Más precisamente, no hay que imaginar un universo del discurso dividido entre el discurso aceptado y el discurso excluido o entre el discurso dominante y el dominado, sino como una multiplicidad de elementos discursivos que pueden actuar de estrategias diferentes. Tal distribución es lo que hay que restituir, con lo que acarrea de cosas dichas y cosas ocultas, de enunciaciones requeridas y prohibidas; con lo que supone de variantes y efectos diferentes según quién hable, su posición de poder, el contexto institucional en que se halle colocado; con lo que trae, también, de desplazamientos y reutilizaciones de fórmulas idénticas para objetivos opuestos (Foucault, 2019, p.97).

Fórmulas idénticas para objetivos opuestos es una clave de lectura muy importante para nuestra propuesta que, no solo irá tras los modos evidentemente disímiles de problematización de la cuestión de los bosques en el campo discursivo parlamentario, sino también tras aquellas enunciaciones compartidas por varios discursos pero que promueven estrategias que se encuentren en confrontación.

Estas distinciones conceptuales se relacionan con el registro de las enunciaciones y nos llevan también a incorporar, en el marco de nuestro análisis, la noción de **modalidades enunciativas**. De acuerdo con Foucault (2018), la expresión en el discurso de diversas modalidades enunciativas se puede explicar a partir de unos estatutos específicos, así como a diferentes ámbitos y posiciones que puede ocupar un sujeto cuando pronuncia un discurso. En algún punto refiere a estas modalidades como “planos” desde los que se configuran las prácticas discursivas.

La particular elaboración que deseamos realizar sobre este concepto importa pensar que, efectivamente, en un campo discursivo es posible identificar: unos estatutos que dan derecho a hacer determinados usos autorizados del lenguaje; ciertos ámbitos institucionales que, para nuestro caso particular, se caracterizan por la deliberación y definen los modos correctos para su consecución; y las posiciones que habilita el discurso para los sujetos que los pronuncian. Al respecto, reconocemos que las modalidades enunciativas -determinadas por el estatuto de parlamentaria o parlamentario elegido por voto popular, así como por el ámbito institucional de las legislaturas que proponen diversas posibilidades de deliberación con sus propias reglas y una variedad de posiciones oficiales, de afinidad, de oposición o de mediación, por mencionar algunas-, son fructíferas para el análisis en la medida en que se relacionan con determinadas tácticas y estrategias discursivas.

El vínculo entre las opciones estratégicas y las modalidades enunciativas es significativo para nuestro análisis puesto que, según los objetivos y las opiniones que se promueven, las formas de enunciación varían, se acomodan y vehiculizan ciertos efectos de discursividad. Las tácticas se apoyan en las formas de acreditación de la verdad que se consideran más convenientes según los mencionados estatutos, ámbitos y posiciones, y se despliegan a partir de diversas posibilidades de enunciación. En ocasiones, dado el marco institucional parlamentario, las prácticas discursivas y extradiscursivas apuntan al apego a

la autoridad jurídica y echan mano de la legalidad de las disposiciones normativas. A veces, más puntualmente, el hecho de tratarse del ámbito del derecho ambiental le otorga a los sujetos la posibilidad de apelar a un modo de enunciación basado en la evidencia y validez científico-técnica. También podemos pensar que es el ámbito legislativo el que configura a los sujetos como representantes de un área geográfica determinada que les permite erigirse como exclusivos y verdaderos conocedores de unas realidades sociales, ambientales y económicas, así como de las mejores soluciones disponibles para esos problemas. Finalmente, las posiciones que se derivan de la distribución de comisiones temáticas y bloques partidarios adentro de los poderes legislativos, habilitan que los sujetos adopten en el campo discursivo y frente a las polémicas en juego, según las estrategias que movilicen diversas modalidades enunciativas confirmatorias, colaborativas, confrontativas, opositoras, moderadoras, etc. En el debate, los discursos se sostienen con frecuencia sobre estos modos de pronunciamiento y los efectos de legalidad, autorización, evidencia, necesidad y proximidad que posibilitan.

Por otro lado, deseamos abordar, en lo que respecta al conjunto de categorías de nuestra propuesta de análisis de discurso, la distinción entre relaciones intradiscursivas que se despliegan alrededor de cada polémica en un campo discursivo y las relaciones interdiscursivas que se formulan en los discursos. Hay un interdiscurso en la medida en que hay referencias a aspectos que exceden el debate de la ley o el objeto de deliberación del propio campo discursivo sobre cuestiones que, en términos generales, remiten enunciativamente a otras instituciones, cuerpos normativos, personalidades, acontecimientos, procesos y conceptos. La diferencia radica en que, mientras el intradiscurso es el hilo del discurso y el encadenamiento de sentidos en la secuencia textual, el interdiscurso opera como un discurso “otro” que es percible en el intradiscurso en forma de huellas de discursos de referencia presentes o deliberadamente ausentes (Maldidier, 1992; Vitale, 1994).

El interdiscurso habla de la dimensión de los enunciados preconstruidos en otros documentos, contextos y condiciones, pero que se encuentra funcionando en el hilo de sentido que se establece en las relaciones intradiscursivas. Para Courtine (2005), esto implica realizar un “barrido” de los dominios que constituyen el interdiscurso sobre los enunciados del análisis intradiscursivo, identificando y recuperando dichas huellas de contextos interdiscursivos. La noción subyacente es bastante simple y evidente, pero vale asentar que los discursos no emergen del vacío, a la vez que siempre son –en tanto discursos previos– condiciones de posibilidad de otras enunciaciones. Esta dimensión del análisis de discurso no será atendida en todas sus implicancias, sino solo respecto de las relaciones interdiscursivas entre un campo discursivo legislativo y otro, es decir, por las referencias, omisiones, modificaciones, continuidades o rupturas entre las polémicas de un campo y otro, según los desarrollos de los Capítulos 2, 3 y 4. Mientras que la identificación de cadenas intradiscursivas y extradiscursivas para las y los autores mencionados es toda una propuesta de indagación, en nuestra investigación hacemos un uso muy acotado de esta diferenciación para dar cuenta, en el marco del análisis de discurso, de los desplazamientos entre las polémicas de los campos discursivos legislativos seleccionados.

Finalmente, nuestra Tesis avanza, en el abordaje de la política de protección de los bosques nativos, hacia la dimensión de la racionalidad y su articulación con los debates parlamentarios y efectos normativos. El de la racionalidad es un concepto clave en este esquema que estamos desarrollando, pero sobre el que no dimos precisiones hasta ahora. Su vínculo con la analítica del poder y el discurso es abordado por Foucault en algunas de sus últimas lecciones cuando se interesa por el neoliberalismo: un tipo de razón rectora o arte general de gobierno que extiende los valores y prácticas de la economía a todas las dimensiones de la vida humana, y cuyo problema “pasa por saber cómo se puede ajustar el ejercicio global del poder político a los principios de una economía de mercado” (Foucault, 2007, p.157).

Siguiendo a Brown (2015), entendemos que debemos referirnos más precisamente en términos de una racionalidad política, esto es, un orden de razón normativa en cuyo corazón reina la economización del mundo. La distinción conceptual principal está entre las ideas de discurso, estrategia y racionalidad, en la medida en que 1) los discursos se configuran -en ciertos campos discursivos regidos por determinadas relaciones de fuerza y condiciones históricas de posibilidad-, a partir de la articulación entre tácticas locales y estrategias globales es decir; 2) los discursos son capaces de informar objetivos políticos y por ello los estudiamos con detenimiento; 3) asimismo, es posible identificar un nivel más amplio que las estrategias si nos situamos en el plano de las racionalidades, esto es, en el conjunto de disposiciones que son mucho más que un discurso, una ley o una política, y que se pueden entender como un orden normativo de razón que ejerce un gobierno legítimo sobre diferentes aspectos de la vida, tanto en materia ambiental como sobre otros ámbitos.

La distancia es que, mientras es absolutamente correcto decir que la racionalidad neoliberal gobierna, no podemos afirmar que ello es lo que hacen los discursos. Desde esta propuesta, diríamos con Foucault (2007) que posiblemente algunos discursos adquieren predominancia en el marco de una racionalidad - que tiene autoridad sobre todo tipo de dimensiones en un momento particular-. Así “una racionalidad rectora, si bien opera de modo discursivo, excede este énfasis para capturar la manera en que un orden normativo de razón llega a gobernar legítimamente, así como a estructurar la vida y la actividad como un todo” (Brown, 2015, p.155). Finalmente, la relación entre discurso, estrategia y racionalidad es, por supuesto, recíproca. Las racionalidades encuentran la posibilidad de desplegarse estratégicamente por medio de prácticas discursivas y extradiscursivas para adquirir el dominio que las caracteriza, esto es, para gobernar y confrontar contra órdenes normativos alternativos en disputa y discursos disidentes.

Debemos tener en cuenta que ninguna racionalidad gobierna, desde una clave foucaultiana, sin la presencia de discursos que se le oponen y que luchan contra su orden normativo, puesto que donde se ejerce el poder hay resistencia, y ésta nunca está en posición de exterioridad respecto del poder (Foucault, 2019). De lo contrario, estaríamos desconociendo el carácter estrictamente relacional del ejercicio del poder. Aunque los discursos de resistencia no son el ámbito más prolífico de indagación de este autor<sup>17</sup>, es necesario dejar en claro que en el registro estratégico de las relaciones de poder se despliegan continuamente variadas formas de resistencia, que nunca están -al igual que el poder- exactamente localizadas. En términos generales, “En lugar de analizar el poder desde el punto de vista de su racionalidad interna, se trata de analizar las relaciones de poder a través del enfrentamiento de las estrategias” (Foucault, 1988, p.5).

Las relaciones de poder están articuladas sobre dos elementos indispensables, precisamente para que haya una relación de poder (Foucault, 1988), esto es, está el conjunto de acciones del poder y un “otro” que despliega sus propias respuestas, reacciones, efectos e invenciones. Como señala el autor:

Puesto que si bien es verdad que en el corazón de las relaciones de poder y como condición permanente de su existencia, hay una “insumisión” y libertades esencialmente obstinadas, no hay una relación de poder sin resistencia, sin escapatoria o huida, sin un eventual regreso. Toda relación de poder implica, pues, por lo menos virtualmente, una estrategia de lucha, sin que por ello lleguen

---

<sup>17</sup> Aparece en uno de los cursos de Foucault la noción de “insurrección de los saberes” (1992b), esto es, discursos alternativos y de resistencia que deben ser atendidos por la tarea genealógica. Nuestra opinión es que los intereses por los que se explora Foucault a lo largo de su trabajo indagan más en el discurso del poder que en las prácticas de resistencia. Aunque éstas están teóricamente contempladas no constituyen un objeto particular de abordaje según nuestras indagaciones de la obra de Foucault.

a superponerse, a perder su especificidad y finalmente a confundirse. Cada una de ellas constituye, la una para la otra, una especie de límite permanente, un punto de inversión posible (Foucault, 1988, p.19).

Los discursos de resistencia forman parte del atendimiento del aspecto estratégico de los discursos y el tipo de racionalidad rectora que informan o cuestionan; un aspecto que, consecuentemente, demanda que no solo se atiendan las tácticas del poder, sino también las prácticas discursivas y extradiscursivas alternativas que se ensayan en un campo discursivo como el de la legislación de los bosques nativos. Por su parte, debemos decir que este último salto de Foucault hacia la racionalidad neoliberal, repercute en todo el estudio del discurso legislativo relativo al ambiente y a los bosques nativos como pretendemos analizar en esta Tesis. El neoliberalismo como proceso de mercantilización ampliado de la naturaleza (Seoane, 2017) nos conduce a dar atendimiento al nivel de las racionalidades rectoras que configuran el modo en que se organiza el discurso y la práctica discursiva legislativa de regulación de los bosques nativos.

### **3. Aclaraciones y lineamientos metodológicos para un análisis de discurso**

A diferencia de diversos estudios de tipo descriptivo-normativo, institucionalista, interpretativista o pragmático, nuestra propuesta busca rescatar el juego polémico que caracteriza a un proceso discursivo, como es el caso de la controvertida legislación y protección de los bosques nativos en nuestro país. Con ello, observaremos específicamente las opciones que se seleccionan estratégicamente respecto de los temas, conceptos e instrumentos que ordenaron y continúan ordenando el debate. El análisis que estamos esbozando aspira a atender las dimensiones de lucha y enfrentamiento que son condición y efecto de los discursos.

Así, nos ubicamos en el campo discursivo de legislación ambiental sobre los bosques nativos. Identificamos en la constitución de este campo tres momentos de análisis: el proceso legislativo nacional de la ley 26331; el proceso legislativo de la provincia de Córdoba con la ley 9814; y el intento de actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba en el proyecto de ley 20811. Se trata de momentos en los que el campo discursivo atraviesa la necesidad que le es constitutiva de la toma de decisiones y elaboración normativa. Desde el punto de vista analítico, condensa los enfrentamientos, visibiliza las polémicas y permite que indagemos –aunque circunstancialmente y no sin contradicciones- determinadas estrategias discursivas.

Seleccionados los campos discursivos, a continuación, vamos a detallar el corpus documental de nuestra Tesis, no sin antes realizar algunos comentarios. Siendo que los trabajos de Foucault nos nutren de gran cantidad de reflexiones y lineamientos epistemológicos, ontológicos y teóricos, pero no así de claves específicas de indagación metodológica, nos basamos en algunos comentarios de Courtine (2005) para la confección y caracterización de las fuentes documentales. Este autor explora la necesidad de formular una concepción específicamente discursiva de la constitución de un corpus, ofreciendo herramientas teóricas y metodológicas a partir de las cuales un corpus y un análisis de discurso serían posibles (Courtine, 2005, p.49). Con esta propuesta estaremos sosteniendo un punto de vista dinámico del concepto de corpus discursivo, y hablaremos más bien de:

(...) un conjunto abierto de articulaciones cuya construcción no se efectúa de una vez y para siempre en el estado inicial del procedimiento de análisis: se concebirá aquí un procedimiento de Análisis de Discurso como un procedimiento de interrogación regulada de datos discursivos que

prevé las etapas sucesivas de un trabajo sobre corpus durante el transcurso del propio procedimiento. Esto implica que la construcción de un corpus discursivo no pueda acabarse sino al final del procedimiento (Courtine, 2005, p.53).

Las polémicas que establecemos como las más significativas para los campos discursivos son dimensiones estructurantes de nuestro estudio y adquieren, en el marco de nuestra propuesta de análisis de discurso, un valor heurístico fundamental. Desde el punto de vista operativo, comenzamos por rastrear el desacuerdo y el juego de la polémica en cada campo, para luego identificar y construir el análisis conceptual sobre las estrategias discursivas. El aporte de las polémicas radica en que a su alrededor se configuran las diversas tácticas discursivas relacionadas con estrategias generales, lo cual tiene como efecto un juego argumentativo en el que cada discurso sostiene y promueve su autoridad, legalidad y legitimidad enunciativa. Estas polémicas y sus estrategias las veremos, por ejemplo, respecto de qué definición de bosque nativo incluyen las leyes, cómo se establecen los criterios de zonificación, qué actividades productivas se permiten, cómo se regula el desmonte, si se declara o no la emergencia forestal -entre las que remiten directamente sobre la protección de los bosques nativos-. Concomitantemente, también observaremos opciones estratégicas enfrentadas por polémicas más amplias como el federalismo, la sustentabilidad, modelos productivos o distribución de recursos financieros.

Al respecto, debemos tener en cuenta que el proceder del análisis de discurso no consiste en destacar meramente los “debates célebres” como hilos conductores, sino en reconstituir el sistema general del pensamiento al modo de una red de positividad capaz de mostrar, tanto las coincidencias como las contradicciones: “Es esta red la que define las condiciones de posibilidad de un debate o de un problema, y es ella la que porta la historicidad del saber” (Foucault, 2014, p.91). La tarea implicada en ello es ciertamente artesanal y nos permite relacionar las líneas argumentativas presentes en el corpus discursivo con las estrategias. Ya que comenzamos por reconocer y definir los ejes polémicos en su primera presentación de tensiones y desacuerdos, luego anclamos las argumentaciones a estos ejes y, desde allí, los relacionamos con tácticas discursivas finalmente integradas a ciertas estrategias globales. Sobre las polémicas, hay que decir que no todos los objetos de discrepancia o de intercambio de posturas califican como tales, sino que seleccionamos aquellas que se presentan como ejes sobresalientes de la confrontación y que ponen en tensión, sea la toma de decisiones sobre los modos de deliberación de la ley de bosques en tratamiento, sean diversas figuras jurídicas y enunciados incluidos en la legislación.

La mayoría de las polémicas que identificamos se sostienen entre un campo discursivo y otro, es decir, son aspectos que comienzan siendo problemáticos en el tratamiento a nivel nacional de la ley de bosques y que conservan este carácter en el campo de disputa cordobés, incluso hacia la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de la provincia. Por eso, el mencionado análisis intra e interdiscursivo aplica en nuestro desarrollo particularmente entre los campos discursivos, en la medida en que no solamente abordamos las polémicas al interior de cada campo sino también que establecemos las referencias a las mismas polémicas en diversos campos parlamentarios, observando menciones, evocaciones, continuidades y rupturas en cuanto a qué formas de polemización y estrategias se ponen en juego. Veremos, por supuesto, que cada campo discursivo posee sus particularidades y que ciertas dimensiones son especialmente tensas en uno o en otro. Son las relaciones de fuerza propias de cada coyuntura las que condicionan, a fin de cuentas, que un asunto sea polémico y nunca una característica intrínseca de los instrumentos de la legislación.

A partir de ello, como dijimos, la polémica nos abrió todo un set de posibilidades de análisis ya que habilitó que identifiquemos el despliegue de las tácticas discursivas y que, con ello, podamos reconocer qué discursos se movilizan y en función de qué estrategias políticas. Entre las tácticas y las estrategias

operamos a partir de una distinción clásica entre objetivos políticos globales –las estrategias- y aquellas prácticas discursivas y extradiscursivas de alcance medio que contribuían o se integraban, al decir de Foucault, a la consecución de determinadas estrategias. En el centro de cada polémica es posible identificar cuáles tácticas discursivas se ponen en juego. Una valoración general a través de las polémicas y con las tácticas en su conjunto, es lo que derivó en la definición de estrategias específicas.

Respecto de la cuestión sobre cuáles discursos promueven cuáles tácticas y estrategias en las polémicas del campo discursivo, vemos entre los antecedentes que impera la diferenciación de al menos dos discursos: uno ambientalista y otro productivista (Schmidt, 2014; Figueroa y Gutiérrez, 2018; Silvetti et al., 2013). Vamos a considerar estas síntesis preexistentes como puntos de partida del análisis, no sin tener la precaución permanente de dudar de su evidencia. Es decir, tomaremos estas unidades discursivas, aunque, al decir de Foucault, no de una manera definitiva, sino que pretendemos:

Sacudir la quietud con la cual se las acepta; mostrar que no se deducen naturalmente, sino que son siempre el efecto de una construcción cuyas reglas se trata de conocer y cuyas significaciones hay que controlar; definir en qué condiciones y en vista de qué análisis ciertos son legítimos (2018, p.39).

Por sí mismas, las ideas de un discurso productivista y uno ambientalista<sup>18</sup> plantean un conjunto de cuestiones sobre las que nos vamos a detener en nuestro desarrollo, al describir estos discursos por medio de caracterizaciones que, en ocasiones, serán diferentes a las que abordamos en la Introducción, a la vez que mostraremos su naturaleza heterogénea y discontinua, sobre todo desde el punto de vista interdiscursivo entre un campo y otro. Hacia el final de la investigación, además, la unidad, evidencia, coherencia y clara distinción entre estos discursos serán cuestionadas –siempre con el eje puesto en el nivel de las estrategias discursivas-. Por lo que la separación muy presente entre la operatoria de un discurso ambientalista y uno productivista constituye una plataforma provisoria para un análisis que deseamos finalmente se libere de tales distinciones apriorísticas.

Dicho esto, los discursos no serán vistos como bloques homogéneos exentos de contradicciones, sino por el contrario, y como ya lo sugerimos, más bien como unidades estratégico-políticas móviles y transitorias, en las que prevalece una considerable polisemia de prácticas. Asimismo, estos discursos, entre un campo discursivo y otro, mostrarán tanto continuidades como distanciamientos y rupturas de sentido, en la medida en que responden a diferentes relaciones de fuerza y condiciones históricas de posibilidad. Es decir, la productividad táctica de un discurso asume unas características en un campo y otras en otro.

Sabemos que toda esta sistematización es meramente analítica, obra de nuestra conceptualización e intervención sobre el corpus, sin embargo, nos parece que esta propuesta es interesante en la medida en que habilita un puente muchas veces difícil de tender, entre lo que consideramos los elementos más concretos de la discursividad en las relaciones enunciativas y los diversos términos empleados en el habla, por un lado, y las dimensiones más abstractas del análisis de discurso como las estrategias y las racionalidades, por el otro.

Por el contrario, el análisis debe manifestar la multiplicidad discursivo-estratégica y su polivalencia, para trastocar definiciones demasiado duales sobre las relaciones de fuerza. Vamos a indagar sí, dicotomías en la forma de presentación de las polémicas que, la mayoría de las veces serán entre dos discursos enfrentados, pero en ello no siempre quedará establecido un vínculo de sometimiento de unos sobre

---

<sup>18</sup> En nuestro marco, el –ista de cada discurso sugiere menos una referencia despectiva que la marca de un énfasis sobre cada discursividad y su propia inflexión estratégica.

otros. Asimismo, en ocasiones se abrirán más de dos opciones estratégicas relevantes y contradictorias entre sí. Por otro lado, y puesto que la discursividad no puede concebirse como fija, homogénea, transparente ni establecida de una vez para siempre, lo que en un momento se presenta como las características de un enfrentamiento de dos discursos, luego al calor de una nueva condición resulta que las estrategias y sus tácticas lo transforman, modificando el sentido político de los enunciados y posicionamientos, así como el tenor de las polémicas; por lo que, finalmente, configuraciones una vez incompatibles confluyen entre sí, o viceversa.

Metodológicamente hablando, consideramos que existen tres grandes momentos en el estudio estratégico del discurso, a partir de los cuales podemos reparar en la configuración en el corpus documental de: 1) un campo de opciones posibles de enunciación, organizado a partir de una serie de ejes polémicos sobre los cuales se despliegan –en el plano enunciativo- equivalencias o incompatibilidades de opiniones, así como inclusiones y exclusiones específicas; 2) las situaciones estratégicas constitutivas del discurso legislativo: las cuales nos sugieren abordar los esquemas incesantes de modificaciones entre las relaciones de fuerza, el condicionamiento recíproco entre las estrategias y las tácticas, y la polivalencia y productividad táctica de los discursos; 3) las racionalidades políticas –también entendidas como tipos de orden de razón normativa- en las que las tácticas y estrategias estudiadas están integradas. Paradójicamente, el estudio de las racionalidades políticas será realizado a partir de aquella unidad mínima del discurso que localizamos en la categoría de enunciado, ya que exploraremos la articulación de la función enunciativa de términos como los de sustentabilidad y servicios ecosistémicos en las estrategias y en las racionalidades.

Las implicancias de un análisis como el propuesto hasta acá son amplias. El discurso legislativo una vez constituido en su contexto específico de implementación, también es productor de nuevas realidades y condición para acciones, omisiones, transformaciones, avances y retrocesos en la regulación, en nuestro caso, de los bosques nativos. Esta Tesis justifica el atendimento al discurso legislativo -a la letra de ley y su debate-, en tanto observamos el **carácter performativo** que tienen los discursos. Este aspecto no solo refiere a la particularidad del registro legal que posee sus propios mecanismos de implementación, coacción y sanciones con capacidad coercitiva desde las instituciones del Estado, en última instancia del Poder Judicial. En nuestro trabajo nos interesa sumar a este aspecto fundamental el hecho de que la legislación, desde un punto de vista discursivo, abre nuevos campos de opciones estratégicas para prácticas discursivas y extradiscursivas en su materia a futuro.

El discurso en su **condición estratégica, móvil y no situada** permite diferentes e incesantes apropiaciones y reapropiaciones por parte de los sujetos obligados o interesados en vehiculizarlo. No pensamos solamente en las y los funcionarios encargados de implementar políticas bajo el paraguas de la legislación vigente o en las y los jueces que deben interpretarla para garantizar su cumplimiento o sancionar su contravención. El campo discursivo legislativo también expresa una particular interpretación sobre la positivización o ausencia de derechos específicos relacionados, por ejemplo, con la naturaleza y los bosques nativos, y por ello también es sistemáticamente referenciado por personas afectadas o colectivos en lucha, por no decir que, eventualmente, se vuelve objeto de enunciación en determinados términos y estilos para la opinión pública toda.

El campo discursivo parlamentario es productivo tanto respecto del lenguaje de las políticas, de los fallos y de sucesivas leyes, como de las posibilidades de enunciación y desarrollo de las fuerzas productivas de diferentes sectores del capital y, por supuesto, habilita y condiciona simultáneamente las modalidades discursivas de los reclamos y luchas sociales, políticas y ambientales. Por ello, desde este punto de vista, importa mucho más abordar las articulaciones discursivas que efectúa y constituye la legislación, más que

su eficacia institucional. Con esto, no desestimamos las investigaciones que buscan señalar qué arreglos institucionales se dispusieron al momento de la sanción de una ley o los modos de cumplimiento e incumplimiento de la misma; sino que consideramos sustancial indagar el modo específico en el que la ley configura discursivamente determinados objetos de atendimento; expresa las relaciones de poder-saber que constituyen su contenido y forma; manifiesta las condiciones de posibilidad que la han configurado; y propone un carácter performativo y estratégico. Finalmente, la ley y su proceso de tratamiento y sanción es un terreno privilegiado para el estudio de la constitución de un orden normativo de razón gubernamental.

En este marco, nuestro corpus documental está constituido de la siguiente manera: en el Capítulo 2 estudiamos 1) el anteproyecto de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos (versión introducida por Bonasso y modificada en las Comisiones parlamentarias correspondientes, incluido en el Diario de Sesiones); 2) la versión taquigráfica de los debates y votaciones en general y en particular en la Cámara de Diputados; 3) la versión taquigráfica de los debates y votaciones en general y en particular en la Cámara de Senadores; 4) la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos; y 5) la reglamentación de la ley 26331.

En los casos en los que extraemos citas de los mencionados debates parlamentarios, señalamos entre paréntesis el nombre completo de la o el legislador opinante, su distrito y bloque, el Poder Legislativo o Cámara correspondiente, así como la fecha del debate. A continuación, ofrecemos una descripción detallada de las fuentes utilizadas y publicadas en el sitio web de la Secretaría Parlamentaria de la Cámara de Diputados ([https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/diario\\_sesiones/index.html](https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/diario_sesiones/index.html)) y de la Secretaría Parlamentaria de la Cámara de Senadores (<https://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>)

- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. 41° reunión - 29° sesión ordinaria, noviembre 15 de 2006, Período 124°
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. 44° reunión - continuación de la 30° sesión ordinaria, noviembre 23 de 2006, Período 124°
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. 45° reunión - continuación de la 30° sesión ordinaria, noviembre 29 de 2006, Período 124°
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. 1° reunión - 1° sesión ordinaria, marzo 14 de 2007, Período 125°
- Versión Taquigráfica de la Cámara de Senadores de la Nación. 8° reunión - 7° sesión ordinaria, 6 de junio de 2007.
- Versión Taquigráfica de la Cámara de Senadores de la Nación. 12° reunión - 11° sesión ordinaria, 22 de agosto de 2007.
- Versión Taquigráfica de la Cámara de Senadores de la Nación. 13° reunión - 12° sesión ordinaria, 7 de noviembre de 2007
- Versión Taquigráfica de la Cámara de Senadores de la Nación. 14° reunión - 13° sesión ordinaria, 14 de noviembre de 2007
- Versión Taquigráfica de la Cámara de Senadores de la Nación. 15° reunión - 13° sesión ordinaria, 21 de noviembre de 2007
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. 29° reunión - 17° sesión ordinaria, noviembre 28 de 2007, Período 125°

En el Capítulo 3 nos basamos en: 1) el proyecto de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba de la COTBN, presentado en 2009; 2) la versión taquigráfica del debate y votación de la ley en la Unicameral cordobesa entre el 4 y el 5 de agosto de 2010; 3) y la ley provincial 9814 de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba. En este caso, la versión taquigráfica no se encuentra publicada y ha sido obtenida por medio de un envío de la Dirección de Gestión de Datos Legislativos de la Legislatura de Córdoba. Se trata de la 29º reunión de la 26º sesión ordinaria, con fecha 4 de agosto de 2010.

En el Capítulo 4 estudiamos: 1) la reglamentación de la ley 9814 de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba; 2) el decreto modificatorio de la reglamentación; dos documentos alrededor de la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba, específicamente, 3) el escrito de CARTEZ (2016) titulado *Proyecto de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para el arco noroeste de la provincia de Córdoba. Producir conservando y Conservar produciendo*, y 4) la publicación de varias y varios autores titulada *¿Por qué es necesario mantener la superficie de bosques nativos con Categoría I (Rojo) en la provincia de Córdoba según el mapa vectorial de la ley 9814? Análisis crítico de la Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para el arco Noroeste de Córdoba 'Producir conservando y Conservar produciendo' elaborada por CARTEZ* (Kopta et.al, 2016); 5) el anteproyecto 20811 Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y Regulación de Bosques Exóticos de la provincia de Córdoba; y 6) la *Quinta Cartilla para el OTBN* elaborada por CoDeBoNa (2017).

Finalmente, en el Capítulo 5 se realiza un análisis en el que confluyen todos los documentos del corpus discursivo anteriormente mencionado en los otros Capítulos. Todas las y los autores mencionados, así como las leyes, decretos y resoluciones que se incluyen en el desarrollo de esta investigación se hallan referenciados en el apartado de Referencias bibliográficas.

## Capítulo 2

### Análisis de las tácticas y estrategias discursivas en el tratamiento legislativo de la protección de los bosques nativos en Argentina (2006-2007)

*(...) estuvimos trabajando fuertemente con varios señores diputados del bloque que integro para superar las diferencias que teníamos en relación al proyecto, no solamente la totalidad de los señores diputados nacionales de Formosa sino también la mayoría de los diputados nacionales que representan al norte. Lo que ocurre con esta ley de presupuestos mínimos es que justamente excede dichos presupuestos mínimos*

*Diputada María de la Rosa, Formosa-FpV/PJ, noviembre de 2006*

*Presupuestos mínimos para asegurar el derecho a un ambiente sano, para asegurar que no habrá uso irracional de los recursos naturales (cosa que ya ha ocurrido en demasía) y no, como algunos pretenden “mínima protección del ambiente” ésta es una clara distorsión en la interpretación que algunos leguleyos interesados hacen de nuestra clara Constitución Nacional*

*Diputada Marta Maffei, Buenos Aires-ARI, noviembre de 2006*

#### Introducción

Entre los años 2006 y 2007 atendemos al tratamiento de una de las leyes ambientales más importantes y controvertidas para el país en el siglo XXI: la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos para la protección de bosques nativos. Los primeros debates se registran en la Cámara de Diputados de la Nación alrededor de un proyecto de ley introducido por el diputado Miguel Bonasso, presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, a partir de lo cual la propuesta obtiene su media sanción y pasa al Senado, para ser aprobada definitivamente a fines de noviembre de 2007.

La ley de presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos cuenta con doce capítulos, 44 artículos y un anexo de criterios de sustentabilidad. En términos generales, indica los lineamientos que se deben seguir para el ordenamiento de los bosques nativos, el cual consiste en la zonificación del territorio de las provincias en diferentes categorías de conservación, según el valor ambiental de las unidades de bosque nativo y las actividades permitidas, a partir de un proceso participativo. Se establece una moratoria de autorización de desmontes entre la sanción de la ley y la realización de los ordenamientos, la cual debe llevarse adelante en cada jurisdicción en un plazo de un año. La ley obliga a identificar tres categorías de conservación (rojo, amarillo y verde) y, según el artículo 14, no podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las categorías rojo y amarillo. A su vez, la normativa demanda la realización de evaluaciones de impacto ambiental para autorizaciones de desmonte, e incluye las audiencias y consultas públicas como instrumentos de participación ciudadana. Establece la conformación de un Fondo nacional con el objeto de compensar económicamente a las jurisdicciones que conservan bosques nativos, crea un Programa nacional de protección de los bosques y determina mecanismos relativos a infracciones, fiscalización y sanciones frente a desmontes ilegales. Esta normativa también se compone de un Anexo titulado “Criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento

territorial de los bosques nativos”, que reúne las consideraciones ecológicas que deben regir en la implementación de los presupuestos mínimos de conservación ambiental.

Nuestro punto de partida es **comprender a la ley como el efecto de relaciones de poder que entran en juego al momento del debate parlamentario y de la sanción efectiva de la normativa**, de manera que la ley no es producto exclusivo de la inventiva, estudio profundo o mirada criteriosa de un conjunto de legisladoras y legisladores o especialistas en un momento excepcional; muy por el contrario, **es el resultado de unas específicas condiciones de posibilidad históricas y de unas circunstancias estratégico-políticas** que reclaman atención y estudio para su comprensión, tal como lo conceptualizamos con detalle en el Capítulo 1. Por este motivo, preferimos concebir la normativa como un proceso amplio y complejo del que forman parte su texto y los discursos intervinientes en el debate parlamentario, en tanto aspectos constitutivos del análisis de discurso del campo legislativo.

En este Capítulo, el corpus documental bajo análisis está constituido por la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos y las versiones taquigráficas de los debates y votaciones en general y en particular, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores entre noviembre de 2006 y noviembre de 2007. A su vez, es importante mencionar que las versiones taquigráficas incluyen los proyectos iniciales resultantes de la labor en las Comisiones parlamentarias que fueron efectivamente sometidos a votación en ambas Cámaras, lo cual nos ha permitido percibir las transformaciones en el articulado además de las opiniones vertidas por las y los parlamentarios en el recinto.

A partir del análisis del corpus documental identificamos cuatro dimensiones polémicas del enfrentamiento discursivo en el campo legislativo: 1) racionalidad/arbitrariedad; 2) emergencia forestal/falta de participación; 3) homogeneidad/avasallamiento; 4) protección/compensación.

1. Sobre la primera polémica analizamos en el debate parlamentario los diferentes posicionamientos que se configuran alrededor de los modelos económicos vigentes en el territorio nacional relacionados con la intervención en los bosques nativos, a la vez que identificamos en el texto de la ley la definición de bosque que se negocia en el articulado, el instrumento de ordenamiento territorial y la moratoria de desmontes.
2. En la segunda dimensión cobran relevancia la inclusión o rechazo de la emergencia forestal, así como los escenarios de conflictividad y lobby ambiental, aspectos que nos permiten analizar la particular configuración de discursos legitimados para contribuir en el propio proceso de hechura de la ley.
3. En la tercera dimensión polémica estudiamos una de las disputas más importantes del proceso legislativo relacionado con el reparto de competencias entre Nación y provincias en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental. En el debate en ambas Cámaras se discute sobre la constitucionalidad o avasallamiento de las provincias que propone la 26331 y se estudian las estrategias discursivas que se despliegan al respecto.
4. El último eje parte de considerar que los bosques nativos proveen servicios ecosistémicos y que éstos asumen interpretaciones diversas en el debate parlamentario entre la idea de protección de los bosques y la de compensación económica, una disputa que se tensiona alrededor de la creación de un Fondo económico de compensación en el cuerpo de la ley.

De esta manera, **en cada eje analizamos los discursos involucrados en el debate legislativo y el texto de la ley alrededor de ciertos aspectos polémicos en los que se despliegan diversas tácticas y estrategias discursivas en un campo de opciones constituido por específicas relaciones de**

**fuerza.** Antes de avanzar en el estudio político-discursivo propuesto, describimos brevemente las características del proceso parlamentario de la ley nacional de bosques nativos, en lo que respecta a la dinámica general del debate y las votaciones en general y en particular en ambas Cámaras, como punto de partida para, en segundo lugar, abordar los ejes polémicos de la argumentación estratégica de las y los legisladores alrededor de los cuatro aspectos señalados.

## 1. Debate y votación parlamentaria de la ley 26331

El análisis del debate parlamentario vinculado a la sanción de la 26331 tiene su justificación en tanto se trata de un proceso controvertido y polémico, en el que confluyen diversas tácticas y estrategias discursivas que permiten comprender el tipo de regulación de los bosques nativos resultante, desde un enfoque en el que se prioriza la dimensión conflictiva del proceso legislativo. Para ello, vamos a proceder a introducir algunos aspectos descriptivos del debate y de la votación en ambas Cámaras.

El origen de la ley se registra en la Cámara de Diputados de la Nación en mayo de 2005, cuando se declara la emergencia forestal y la necesidad de regular el cuidado de los bosques bajo los criterios del derecho ambiental vigente:

(...) el tema “ingresó” en la agenda legislativa hacia fines de 2004 cuando Miguel Bonasso, diputado por Convergencia/CABA (a la sazón cercano al presidente Néstor Kirchner) y presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados, presentó un proyecto de declaración solicitando al Poder Ejecutivo nacional que se suspendiesen los desmontes hasta tanto se aprobase una ley de ordenamiento territorial (Figueroa y Gutiérrez, 2018, p.116).

Dentro de la Cámara, Bonasso<sup>19</sup> es por entonces presidente del Bloque Convergencia y preside la mencionada Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano. Consigue con la declaratoria que se suspendan los desmontes hasta tanto no se promulgue una ley de presupuestos mínimos para regularlos<sup>20</sup>. A continuación, el mismo Diputado presenta en junio de 2006 un proyecto de ley de su autoría de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos, el cual es tratado inicialmente en la mencionada Comisión, así como en la Comisión de Población y Desarrollo Humano (Escobar, 2006; Rebossio, 2009). A partir de los dictámenes de las Comisiones y de la inclusión del asunto en la agenda parlamentaria, en noviembre de 2006 comienzan los debates en el recinto de la Cámara Baja. La votación en general se lleva adelante en dos sesiones entre el 23 y el 29 de noviembre, mientras que recién en marzo de 2007 se produce la votación de cada artículo en particular, que le da al proyecto su media sanción<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Miguel Bonasso, Diputado nacional de Capital Federal desde 2003 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que expresa en ese entonces afinidad con el Frente para la Victoria (FpV/PJ) (Página 12, 2003, 1 de julio).

<sup>20</sup> El proyecto dice: “La Cámara de Diputados de la Nación declara que vería con agrado que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior, arbitre las medidas tendientes a declarar la emergencia forestal nacional y en consecuencia disponer, en acuerdo con las provincias, la prohibición absoluta de desmontes de los recursos forestales nativos en todo el territorio argentino hasta tanto se sancione una Ley de Presupuestos Mínimos para la protección de los mismos” (Galmarini, 2005, 5 de mayo).

<sup>21</sup> Al respecto, Bonasso dice en una conferencia en 2017 que “Ocurrió algo que debe figurar en los anales como el caso más extraordinario legislativo de la República Argentina: esta es la única ley que fue aprobada en un período legislativo en la totalidad y por artículos en el período siguiente. O sea, los diputados no se podían poner de acuerdo

Durante el tratamiento de la 26331 en ambas Cámaras, se asiste a una importante participación de sujetos externos al Parlamento. Por un lado, de organizaciones ambientales como el caso de Greenpeace que lleva adelante campañas a favor de la ley de bosques; por otro lado, de entidades vinculadas a la producción agropecuaria y, sobre todo, forestal, que se oponen a la misma. El proceso legislativo se caracteriza por un alto nivel de debate público y conflictividad, en tanto, “empresarios madereros expresaban a través de los medios gráficos su oposición a la ley y Bonasso acusaba al ‘lobby sojero’ de presionar a diputados del noroeste para que votasen en contra” (Figuroa y Gutiérrez, 2018, p.117). Estas tensiones entre diversos sujetos, intereses y posturas frente a la protección de los bosques, como veremos con mayor profundidad, produce divisiones al interior del oficialismo en el Poder Legislativo, ya que las y los representantes del Frente para la Victoria (FpV/PJ en adelante) expresan posicionamientos contrarios entre sí (Jorquera, 2007). Esto explica por qué la media sanción de Diputados demora meses en concretarse hasta que se produce un acuerdo al interior del peronismo kirchnerista, entre Bonasso y el presidente del bloque del FpV/PJ, Agustín Rossi. Para contextualizar brevemente, diremos que hacia el año 2007 el presidente Néstor Kirchner se encuentra finalizando su mandato iniciado en 2003, a la vez que Cristina Fernández de Kirchner gana las elecciones con el 45% de los votos, en un escenario de continuidad del proyecto político vigente.

En el Congreso, el kirchnerismo tiene mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores (Aboy Carlés, 2014). Sin embargo, para el caso de la regulación de los bosques es necesaria la construcción de un acuerdo político-partidario con Bonasso que lleva varios meses. Recién el 6 de marzo de 2007 se consigue, entre el presidente del bloque Justicialista del Frente para la Victoria en Diputados, Agustín Rossi, y el diputado nacional Miguel Bonasso, autor del proyecto, para que se destraben los obstáculos que, durante 2006, habían impedido que se llevara adelante toda la votación en la Cámara Baja y se diera la media sanción. Ambos parlamentarios ofrecen una conferencia de prensa en el Congreso en la que anuncian el compromiso oficial de tratar el proyecto en la primera sesión ordinaria de 2007 (Página 12, 2007). En esa oportunidad, según un medio de comunicación, el diputado Rossi explica que:

El Gobierno tiene interés de que se apruebe esta ley y por eso la vamos a tratar en la primera sesión. Somos un bloque federal y como tal, hay una visión federal de cada tema, pero pudimos debatir y consensuar para tratar la ley (Escobar, 2007, 8 de marzo).

Ya con la media sanción, durante el año 2007, en el Senado, el proyecto es dirigido a seis Comisiones (REDAF, 2018, 8 de marzo) y cobra mayor protagonismo en la movilización de votos a favor de la ley la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS en adelante), Romina Picolotti<sup>22</sup>. Se trata de una abogada con antecedentes en el sector de las organizaciones no gubernamentales (fundadora de CEDHA), que adhiere a la sanción del proyecto en tratamiento.

Romina Picolotti, difundía, a través de los medios, información sobre la crisis forestal y reforzaba la importancia de sancionar la ley (...) también buscó persuadir, mediante reuniones personales, a los senadores de las provincias forestales para que aprobasen la normativa en debate, proponiéndoles como incentivo la creación de un fondo de compensación por el cese de los desmontes. Finalmente, se creó una subcomisión con representantes de las seis comisiones a las

---

para votar artículo por artículo. Es decir, la ley quedó sancionada en la Cámara de Diputados en noviembre de 2006, pero recién se pudo tratar artículo por artículo en marzo de 2007” (REDAF, 2018, 8 de marzo).

<sup>22</sup> Fue activa en la promoción de una ley de bosques (Picolotti, 2006). Convocada por el entonces presidente argentino Néstor Kirchner para dirigir la Secretaría, dependiente del Ministerio de Salud (<https://center-hre.org/equipo/romina-picolotti/?lang=es>).

que había sido despachado el proyecto con el objetivo de elaborar un dictamen único que luego sería enviado al recinto (Figuerola y Gutiérrez, 2018, p.118).

El contenido del proyecto es revisado sustantivamente y se incluyen, hasta su sanción, algunas modificaciones que logran satisfacer las demandas de las y los Senadores de las provincias del norte del país. Así, es aprobado en general el 14 de noviembre y, una semana después, es votado en particular. En estas dos sesiones se despliega el grueso del debate parlamentario en este recinto y se incluyen un conjunto de modificaciones que, luego en Diputados el 28 de noviembre de 2007, son aceptadas para que la ley finalmente sea sancionada con el número 26331.

El contenido del debate parlamentario es analizado en los siguientes apartados, sin embargo, a continuación, realizamos una descripción general de la autoría de las principales intervenciones, a la vez que caracterizamos las votaciones en ambos recintos, para comenzar a trazar la interesante dinámica de posicionamientos que se producen alrededor del proyecto y que permiten comprender mejor el análisis de discurso de las dimensiones polémicas.

De las sesiones en las que se producen intervenciones alrededor del proyecto registramos en primer lugar que, entre los oradores de la Cámara de Diputados, uno de los principales es, por ser autor del proyecto, Miguel Bonasso. El 23 de noviembre de 2006 también toman la palabra en adhesión y defensa de la propuesta: Graciela Gutiérrez (Santa Cruz-FpV/PJ), Carlos Tinnirello (Capital-Red de Encuentro Social), Marta Maffei (Buenos Aires-ARI<sup>23</sup>), Claudio Lozano (Capital-Emancipación y Justicia) y Mabel Müller (Buenos Aires-Peronismo Federal), mientras que se expresa contrario el diputado Osvaldo Salum (Salta-FpV/PJ). El 29 de noviembre, en la lista de oradores a favor del proyecto se encuentran Mariano West (Buenos Aires-FpV/PJ), Oscar Massei (Neuquén-FpV/PJ), Liliana Bayonzo (Chaco-UCR) y Victor Zimmerman (Chaco-UCR); y presentan cuestionamientos Stella Marys Peso (Misiones-Justicialista Nacional), Federico Pinedo (Capital-Propuesta Republicana) y Alicia Comelli (Neuquén- Movimiento Popular Neuquino). Finalmente, en la sesión en la que se produce la votación nominal el 14 de marzo de 2007, toman la palabra de manera positiva sobre diversos artículos en discusión: Miguel Bonasso (Capital-PRD), Pablo Zancada (Santa Fe-Partido Socialista), Mabel Müller (Buenos Aires-Peronismo Federal) y Alberto Cantero Gutiérrez (Córdoba-FpV/PJ). Abundan en esta oportunidad intervenciones con objeciones y propuestas de modificación para el articulado, en la opinión de: Irene Bösch de Sartori (Misiones-FpV/PJ), Juan Manuel Irrazábal (Misiones-FpV/PJ), Zulema Daher (Salta- FpV/PJ), María de la Rosa (Formosa-FpV/PJ), Miguel Zottos (Salta-Bloque Renovador de Salta), Antonio Lovaglio Saravia (Salta- FpV/PJ), Alicia Comelli (Neuquén-Movimiento Popular de Neuquén), Osvaldo Salum (Salta-FpV/PJ), Carlos Sosa (Salta-Bloque Renovador de Salta), Roberto Lix Klett (Tucumán-Fuerza Republicana), Fabiola Bianco (Misiones-FpV/PJ), Carlos Snopek (Jujuy-FpV/PJ), Liliana Bayonzo (Chaco-UCR), Carmen Román (Formosa- FpV/PJ), Juan Carlos Díaz Roig (Formosa- FpV/PJ), Federico Pinedo (Capital-Propuesta Republicana) y Victor Zimmerman (Chaco-UCR).

En el Senado, el debate general tiene intervenciones favorables en la palabra de Luz Sapag (Neuquén-Movimiento Popular Nuequino), Jorge Capitanich (Chaco-FpV/PJ), Gerardo Morales (Jujuy-UCR), Ricardo Gómez Diez (Salta-Partido Renovador de Salta), Rubén Giustiniani (Santa Fe-Partido Socialista), Maurice Closs (Misiones-Partido de la Concordia Social), Carlos Rossi (Córdoba-Alianza Frente Nuevo), Ernesto Sanz (Mendoza-UCR) y Miguel Ángel Pichetto (Río Negro-FpV/PJ). Por otro lado, si bien la votación es favorable de manera unánime, algunas y algunos senadores con mayor o menor énfasis,

---

<sup>23</sup> Afirmación para una República Igualitaria, partido político creado en 2002 que hasta la fecha y a pesar de las diversas alianzas en las que se involucró, se relaciona con la figura de Elisa Carrió.

adelantan algunas críticas al proyecto: Guillermo Jenefes (Jujuy-PJ), Luis Viana (Misiones-FpV/PJ), Adolfo Rodríguez Saá (San Luis-Peronismo Federal), Adriana Bortolozzi (Formosa-FpV/PJ), Alicia Mastandrea (Chaco-UCR), Sonia Escudero (Salta-PJ), Elida Vigo (Misiones-FpV/PJ) y Luis Petcoff Naidenoff (Formosa-UCR). En lo que respecta a la votación nominal, la mayoría de las intervenciones responden a cuestiones de forma que se van estableciendo de manera coordinada, a excepción la discusión del artículo 2, cuestión sobre la que toman la palabra para argumentar sus objeciones Luis Viana (Misiones-FpV/PJ) y Maurice Closs (Misiones-Partido de la Concordia Social). Las otras abstenciones que se producen en el Senado de acuerdo con el cuadro que sigue más adelante, no se fundamentan oralmente.

Como podemos observar, muchas intervenciones a favor del proyecto dentro de la Cámara Baja corresponden a legisladores de la Capital Federal o de la provincia de Buenos Aires, mientras que las mayores críticas emergen de representantes del noroeste y noreste del país. En el Senado, prevalecen las críticas de representantes de las provincias del norte entre las que se destacan Misiones, Formosa y Salta, aunque las opiniones favorables al proyecto no están tan concentradas en legisladores de la Capital Federal o la provincia de Buenos Aires como entre Diputados.

Por la cantidad de opiniones y el tipo de posicionamientos que se despliegan prima, en cada sesión, un clima de debate parlamentario no siempre frecuente, con diversas intervenciones, intercambio de posturas, incluso diálogos directos entre legisladoras y legisladores, para la movilización estratégica de las posiciones en juego. Así lo resume un Senador sobre la experiencia en su Cámara:

Me consta que para el oficialismo esta es una iniciativa difícil, porque no logra el consenso que podría obtener, por ejemplo, para proyectos enviados por el Poder Ejecutivo. Digo esto, porque cuando se es oficialismo rige una suerte de principio de obediencia debida o disciplina y los debates pasan a un segundo plano, ya que lo primero es votar lo que solicita el Poder Ejecutivo. Pero este es otro tipo de proyecto, que conlleva riesgo, pero también es una suerte de recuperación de la autoestima parlamentaria. Hoy comenzamos a discutir una iniciativa respecto de la cual ni el presidente de la bancada mayoritaria, ni nosotros, ni nadie podía asegurar cómo terminaría su debate. Y es bueno que esto ocurra así; incluso que se dé el equilibrio parlamentario de un sistema bicameral, donde la Cámara de Diputados avanza en un sentido —bien o mal, para eso se debate— y luego aquí, en esta Cámara, se produce el equilibrio federal (Ernesto Sanz, Mendoza-UCR, Cámara de Senadores 14/11/07).

Esta intervención resume algunas de las características de los debates y votaciones de la ley de bosques nativos que, como vimos respecto de los acuerdos y oposiciones en la toma de la palabra, están atravesadas por la controversia político-institucional, habilitando un conjunto variado de ejes polémicos y estrategias discursivas, como vamos a analizar luego. Para resumir esta descripción, en el cuadro a continuación se pueden contabilizar las votaciones de cada Cámara, en las fechas y sobre los artículos respectivos.

**Tabla 1**

*Votaciones de la ley de protección de los bosques nativos en el Congreso de la Nación (2006-2007)*

| Cámara | Fecha | Votación | Ausentes | Afirmativos | Abstenciones | Negativos |
|--------|-------|----------|----------|-------------|--------------|-----------|
|--------|-------|----------|----------|-------------|--------------|-----------|

|           |                           |             |                        |     |                  |                 |  |
|-----------|---------------------------|-------------|------------------------|-----|------------------|-----------------|--|
| Diputados | 23-29<br>/11/06           | General     | 81                     | 156 | 15 <sup>24</sup> | 2 <sup>25</sup> |  |
| Diputados | 14/03/07<br><sup>26</sup> | Art.1       | 91                     | 141 | 6                | 15              |  |
|           |                           | Art.2       | 90                     | 121 | 4                | 39              |  |
|           |                           | Art.3       | 94                     | 138 | 10               | 13              |  |
|           |                           | Art.4       | 91                     | 156 | 3                | 6               |  |
|           |                           | Art.5       | 91                     | 112 | 10               | 41              |  |
|           |                           | Art.6       | 97                     | 150 | 7                | 1               |  |
|           |                           | Art.7       | 101                    | 124 | 5                | 24              |  |
|           |                           | Art.8       | 112                    | 97  | 12               | 35              |  |
|           |                           | Art.9       | Artículo suprimido     |     |                  |                 |  |
|           |                           | Art.10      | 107                    | 117 | 2                | 28              |  |
|           |                           | Art.11      | 114                    | 87  | 5                | 50              |  |
|           |                           | Art.12      | 114                    | 80  | 2                | 60              |  |
|           |                           | Art.13      | 119                    | 119 | 1                | 17              |  |
|           |                           | Art.14      | 122                    | 111 | 7                | 15              |  |
|           |                           | Art.15      | 114                    | 119 | 8                | 13              |  |
|           |                           | Art.16      | 115                    | 118 | 8                | 15              |  |
|           |                           | Art.17      | 113                    | 125 | 4                | 14              |  |
|           |                           | Arts. 18-25 | Votación a mano alzada |     |                  |                 |  |
|           |                           | Art.26      | 116                    | 89  | 2                | 49              |  |
|           |                           | Art.27      | 114                    | 106 | 8                | 28              |  |
|           |                           | Art.28      | 119                    | 86  | 7                | 44              |  |
|           |                           | Art.29      | 119                    | 106 | 6                | 25              |  |

<sup>24</sup> Movimiento Popular Neuquino Neuquén: 3; Propuesta Republicana Cdad. Aut. Bs. As.: 5; FpV/PJ Misiones: 1; Propuesta Republicana Buenos Aires: 2; Propuesta Republicana Tucumán: 1; Fuerza Republicana Tucumán: 1; Justicialista Nacional Misiones: 1; Partido Unidad Federalista Buenos Aires: 1.

<sup>25</sup> FpV/PJ Salta: 2.

<sup>26</sup> El detalle de las y los diputados que se abstuvieron o votaron negativo se halla en el Anexo 2 de esta Tesis.

|            |          | Art.30     | Artículo de forma |     |                 |                 |
|------------|----------|------------|-------------------|-----|-----------------|-----------------|
| Senadores  | 14/11/07 | General    | 27                | 45  |                 |                 |
| Senadores  | 21/11/07 | Art.1      | 19                | 53  |                 |                 |
|            |          | Art.2      | 19                | 47  | 6 <sup>27</sup> |                 |
|            |          | Art.3-4    | 21                | 51  |                 |                 |
|            |          | Art.5-6    | 20                | 52  |                 |                 |
|            |          | Arts.7-9   | 21                | 51  |                 |                 |
|            |          | Arts.10-14 | 20                | 52  |                 |                 |
|            |          | Art.15     | 20                | 50  | 2 <sup>28</sup> |                 |
|            |          | Arts.16-21 | 20                | 52  |                 |                 |
|            |          | Arts.22-29 | 21                | 51  |                 |                 |
|            |          | Art.30     | 19                | 53  |                 |                 |
|            |          | Art.31     | 19                | 51  |                 | 2 <sup>29</sup> |
|            |          | Art.32     | 20                | 52  |                 |                 |
|            |          | Arts.33-34 | 19                | 53  |                 |                 |
|            |          | Art.35     | 19                | 52  | 1 <sup>30</sup> |                 |
| Arts.36-43 | 19       | 53         |                   |     |                 |                 |
| Diputados  | 28/11/07 | General    | 121               | 132 | 3 <sup>31</sup> |                 |

La apreciación general que resulta de este cuadro es que, por un lado, hay una mayor predisposición a la aceptación del proyecto en las votaciones generales, frente a las particulares en las que se buscan modificaciones de algunos artículos que, en ocasiones, por no ser alterados reciben el voto negativo o la abstención de alguna o algún parlamentario. Por otro lado, es claro que el número de abstenciones y votos negativos en la Cámara de Diputados es sustantivamente mayor y consistente que las aisladas objeciones en la votación por artículo del Senado, lo cual acompaña la idea de que el texto que ingresa al

<sup>27</sup> Catamarca-Frente Cívico y Social: 1; Misiones-Partido de la Concordia Social: 1; Corrientes-FpV/PJ: 1; Misiones-FpV/PJ: 2; Corrientes-Partido Nuevo: 1.

<sup>28</sup> Corrientes-FpV/PJ: 1 y Córdoba-PJ: 1.

<sup>29</sup> La Pampa-UCR: 1 y Chaco-UCR: 1.

<sup>30</sup> Santa Fe-Partido Socialista: 1.

<sup>31</sup> Santa Fe-FpV/PJ: 1; La Rioja-FpV/PJ: 1; Córdoba-FpV/PJ: 1.

recinto de la Cámara Alta posee mayor acuerdo que el originario de Bonasso. Finalmente, cuando analizamos quiénes son las y los parlamentarios que se oponen a la propuesta no hallamos un patrón de votación por bloque, sino que se visualiza el tipo de posicionamientos por regiones que mencionábamos anteriormente. Este aspecto será analizado en los apartados que siguen, en particular en el tercer eje de indagación.

A los fines de complementar con datos ulteriores, vale mencionar que esta ley no fue promulgada desde el Ejecutivo, como suele acontecer, y que su reglamentación se realizó a los 14 meses de su sanción, esto es, mucho después del plazo que la propia normativa establecía en un máximo de 90 días<sup>32</sup>.

Este escenario que trazamos en la descripción sobre las mayorías, intervenciones y votaciones en las sesiones que se analizan, nos permite conocer algunos rasgos político-institucionales del estado de las relaciones de fuerza del campo discursivo legislativo bajo estudio. A continuación, y tomando estos aspectos en cuenta, avanzamos directamente en el análisis de discurso del debate parlamentario, considerando los cuatro ejes de polémica mencionados para indagar, en lo sucesivo, en el campo de enunciaciones estratégicas que se despliegan en el tratamiento de la ley nacional de bosques.

## **2. Tácticas y estrategias discursivas del debate parlamentario sobre la ley de bosques nativos**

### **2.1 Entre la racionalidad y la arbitrariedad**

#### **2.1.a Frenar el agronegocio-fomentar la pobreza**

Uno de los primeros aspectos que se discute en el debate parlamentario se relaciona con las causas de la degradación de los bosques nativos en el país. Las y los promotores del proyecto de ley procuran mostrar que el escenario en algunas provincias se caracteriza por un avance violento y acelerado de la producción agropecuaria y maderera intensiva, con especial atención a la expansión del monocultivo de soja por parte de grandes terratenientes. El diagnóstico se caracteriza por evidenciar un proceso productivo que se acompaña de la fuerza, de la extracción desmedida que arrasa bienes naturales e incluso de la expulsión de comunidades originarias, a favor de la acumulación de riquezas por los beneficios de la exportación de granos. El proyecto de ley se concibe como un freno imperioso frente a un contexto de invasión de los territorios por parte de una nueva oligarquía que, no solo dispone de los medios necesarios para el desarrollo productivo y el desmonte, sino que también de la capacidad de coerción requerida para excluir y expulsar de su visión de territorio a las poblaciones históricamente asentadas. Una oligarquía que demuestra tener la capacidad de influir en los marcos regulatorios en desarrollo, como el caso de la ley de bosques:

Gran incidencia tiene el avance sojero, que arrasa con los asentamientos, con los montes, con los pueblos originarios. Arrasa con sus topadoras y con sus matones armados. Acá no hay solamente una cuestión de inversión sino también una cuestión de invasión. Es una invasión que se da al estilo militar –si se quiere- porque además de ir con las topadoras se presentan con un ejército

---

<sup>32</sup> La información disponible indica que durante 2008 se produce un reglamento borrador en el marco de la SAyDS que, según algunas versiones, es resistido por el gobernador de Chaco, Jorge Capitanich (FpV/PJ), motivo por el cual se dilata su confección. En 2009, el reclamo por la reglamentación se agudiza a raíz de las fuertes inundaciones en Tartagal, Salta, vinculadas al desmonte en la región, por lo cual se acelera y concreta la aprobación del reglamento de la ley 26331 (REDAF, 2018, 3 de enero).

privado para reprimir y desalojar, en Santiago del Estero, en Salta y en muchas otras provincias (Carlos Tinnirello, Capital Federal-Red de Encuentro Social, Cámara de Diputados 23/11/06).

Como bien se dijo aquí, en nuestro país se desmontan 250.000 hectáreas de bosques nativos por año, principalmente en la región denominada Chaco seco, donde el 70 por ciento de los bosques ha sido eliminado por el caótico incremento carente de toda planificación de la superficie destinada a cultivos intensivos y extensivos, como es el cultivo de la soja, estableciendo alta saturación de los suelos, lo que determina su empobrecimiento por la pérdida de sus componentes esenciales. Otro ejemplo que podemos citar es el de la selva misionera, región con la más alta biodiversidad del país. Allí solo queda el 7 por ciento de la superficie original. También podríamos mencionar otros ejemplos de disminución de regiones boscosas nativas como en Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Santa Fe, Córdoba, las provincias de la Mesopotamia y de Cuyo, etcétera (Mabel Müller, Buenos Aires-Peronismo Federal, Cámara de Diputados 23/11/06).

Hoy no sólo hablamos acerca de árboles o de paisajes, sino que aludimos –como de costumbre- a seres humanos; en este caso, comunidades campesinas o pueblos originarios que son expulsados por una nueva oligarquía constituida por sectores concentrados de la producción maderera y sojera, que en todos los medios locales han venido atacando la sanción de este proyecto de ley. Sin ningún lugar a dudas, estos sectores han estado moviéndose en las sombras en contra de la iniciativa en debate (Miguel Bonasso, Capital Federal-Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados 14/03/07).

(...) es verdad que el principal motor de la recuperación económica del país ha sido la producción de granos. Estamos en 68 millones de toneladas anuales de producción de granos; y es verdad que se habla de que se puede llegar a 120 millones. Por eso me parece fundamental que hoy estemos discutiendo esta ley (Rubén Giustiniani, Santa Fe-Partido Socialista, Cámara de Senadores 14/11/07).

En el discurso de estas y estos legisladores tiene una importancia considerable la situación frente al **extractivismo en los territorios de las poblaciones campesinas e indígenas que son despojadas de sus bienes comunes**, desarticuladas de los circuitos productivos y desalojadas de sus tierras, con la consecuente necesidad de migrar hacia las zonas urbanas y abandonar sus posesiones, las cuales son apropiadas por grandes productores vinculados al agronegocio y la industria forestal. Por el tipo de posicionamiento estratégico que expresan alrededor del problema, diremos que estas intervenciones hacen circular un discurso ambientalista que sanciona el avance desmedido de las actividades productivas sobre los recursos naturales y defiende la aprobación de la ley.

Por otro lado, las y los representantes de algunas provincias del norte, que ofrecen críticas al proyecto de ley, presentan un escenario mucho más relativizado respecto del tipo de transformaciones económicas y los objetivos que debería proponerse una ley. En el diagnóstico, no solo aparecen grandes productores con extensas parcelas de tierra, sino también la recaudación impositiva por las exportaciones de granos que colabora enormemente en los disponibles de cada jurisdicción y de la Nación. Con ello, se introduce la idea de que, a la par de la protección de los bosques nativos y de las comunidades, existen otros objetivos o discusiones igualmente importantes como **el desarrollo productivo y la recaudación impositiva de las provincias**. Vamos a considerar a estos posicionamientos enunciativos como propios de un discurso productivista.

Si se quiere ayudar a la gente que vive en esas zonas, a todas esas etnias, a esa gente pobre que habita en medio de los bosques, esta ley no es la solución. A veces hay que mirar las cosas con

otros objetivos. Cuando llega la plata que se recauda por la exportación de la soja nadie dice nada. Tenemos que equilibrar esto (Carlos Sosa, Salta-Bloque Renovador de Salta, Cámara de Diputados 14/03/07).

(...) el proceso de deforestación obedece fundamentalmente al auge que ha tenido en los últimos tiempos la actividad agropecuaria. Pero lamentablemente, el crecimiento en las innovaciones tecnológicas, los propios rindes y los tipos de insumos en general, nos muestran las dos caras de una Argentina con matices o zonas muy grises (Luis Petcoff Naidenoff, Formosa-UCR, Cámara de Senadores 14/11/07).

Esta relativización se vuelve mucho más interesante cuando el discurso apela a una **perspectiva histórica de los procesos de transformación de los suelos y de los esquemas económico-productivos** que se desplegaron en las diversas regiones del país desde un punto de vista de largo plazo.

Dios quiera que algún día, con esta misma altura y responsabilidad, podamos discutir –en éste o en otro recinto- la implementación de un gran plan de forestación en aquellas jurisdicciones donde se ha deforestado el ciento por ciento de los territorios. Tal vez estas provincias –que son las ricas- puedan perder parte de la riqueza de los campos de soja y programar planes de reforestación de montes nativos que ya han perdido, para que el conjunto de los argentinos disfrute de ese nitrógeno y ese oxígeno tan necesarios. Lamentablemente, estas provincias no han dejado en pie un ombú o árbol semejante ni siquiera para la foto, y explotan el ciento por ciento de su territorio en actividad agrícola (Juan Carlos Díaz Roig, Formosa-FpV/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

Pretendemos tomar en consideración al conjunto de los habitantes de la Argentina para que esta ley de preservación ambiental beneficie a todos. En consecuencia, decimos que las provincias argentinas que todavía tienen bosques y selvas nativos –más allá de lo que se pueda opinar- [es] porque de alguna manera los han sabido preservar. Hubo hombres y mujeres, a veces en el gobierno y otras en la lucha comunitaria, que supieron preservar lo que tiene la República Argentina en estas provincias que a menudo son acusadas de un dejo de injusticia (Juan Manuel Irrazábal, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

Focalizar en el Norte el problema del pésimo manejo del medio ambiente que hacemos los argentinos, no sólo es injusto sino que huele a cortina de humo disparada para tapar lo que se hizo y se sigue haciendo en el resto del país. Hay que plantear las cosas con honestidad intelectual dejando claro que el Norte y la Patagonia son los únicos lugares en donde quedan extensiones importantes de recursos naturales intactos. En el resto del territorio nacional la depredación terminó porque realmente queda muy poco para preservar. Con este mismo criterio esos recursos ya sobreexplotados también fueron patrimonio de todos los argentinos de cuya utilidad se beneficiaron los mismos que hoy critican (lectura de las palabras del ingeniero Ernesto Altea por parte del diputado Antonio Lovaglio Saravia, Salta-FpV/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

Observamos que aquí se problematiza el diagnóstico del discurso ambiental, que da por sentada una específica localización del problema al que se le da tratamiento, en el norte argentino. Cuando se exponen en los otros territorios tanto la degradación forestal consolidada como una dependencia económica normalizada al cultivo de granos, se presenta al proyecto de ley como un mecanismo desigual para el crecimiento de las jurisdicciones en las que aún hay remanentes de bosque nativo. Por otro lado, la perspectiva a largo plazo que propone el análisis de algunas y algunos representantes de las provincias del norte –en tanto reflexión sobre los procesos históricos de degradación de los bosques en las zonas que ya han sido completamente devastadas- se complementa con una táctica discursiva orientada a cuestionar

la nobleza de las preocupaciones del discurso ambiental. Esto es, quienes se oponen a la ley apelan a una mirada de conjunto que se pretende más allá de los reclamos sobre los bosques nativos, y enuncia la cuestión en términos generales como una **problemática ecológica integral** que excede la cuestión de los bosques, incluyendo otras dimensiones como la contaminación y otros escenarios como el urbano.

Para tener una ciudad limpia, me pregunto y le pregunto a mis colegas diputados si esto que estamos planteando para el interior no tendría que haber empezado por esta capital, que ya no sé si es capital o Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Creo que esta última merece que le pongamos los ojos, ya que comparada con cualquier ciudad del interior –y lo voy a decir acá porque es una deuda pendiente que tengo en esto– es contaminante al máximo y sucia por donde la veamos: las calles, las veredas, el Riachuelo, la contaminación acústica, la contaminación del petróleo, etcétera (Antonio Lovaglio Saravia, Salta-FpV/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

(...) yo miraba a algunos que hablan mucho del medio ambiente, ahora, y pensaba: ¿qué han hecho con el río Matanza y con el Riachuelo? Los han envenenado. ¿Y el Río de la Plata? También está envenenado. Sin embargo, ahora se rasgan las vestiduras. Pero en verdad son coautores, cómplices, encubridores o silenciosos dirigentes que, por omisión, resultan responsables. ¡Y ahora tenemos que pagar los platos rotos todos los argentinos! (Adolfo Rodríguez Saá, San Luis-Peronismo Federal, Cámara de Senadores 14/11/07).

Estos enunciados, que tienen un carácter de provocación directa a las y los parlamentarios de la Capital y de la provincia de Buenos Aires, pretenden deslocalizar las responsabilidades por el cuidado ecológico de una exclusiva región del país (el norte), de un único tipo de geografía (la rural) y de un solo factor de deterioro ambiental (el desmonte). Aún más, esta metáfora de “pagar los platos rotos de todos” que apunta a mostrar un deterioro ambiental generalizado y de largo plazo, se vincula directamente con la noción de que los territorios del norte del país sean sacrificados en el aspecto económico para constituirse en la reserva ambiental nacional o “pulmón verde”.

(...) con esta norma, tal como la aprobó la Cámara de Diputados, la región más rica del país, la ciudad de Buenos Aires, sus representantes y los representantes del país rico quieren detener el desarrollo del Norte y que nosotros nos convirtamos en el pulmón verde que pague las consecuencias de la contaminación ya que nosotros no contaminamos” (...) “se nos dice que estamos deforestando. Pero la visión nuestra es que estamos incorporando a la actividad productiva, generando riqueza y trabajo, muchas hectáreas abandonadas mientras la gente vivía en total pobreza (Sonia Escudero, Salta-PJ, Cámara de Senadores 14/11/07).

En este diagnóstico, el proyecto de ley reproduce y profundiza unas condiciones de desigualdad económicas que tienen a algunas provincias en la riqueza y a otras en la pobreza. Nuestra lectura, por este motivo, es que la perspectiva histórica sobre la degradación forestal que aportan estas y estos parlamentarios no responde a un espíritu de defensa ecológica, sino que está absolutamente relacionada con la preocupación en el presente por el desarrollo productivo y el crecimiento económico que promete la expansión de la frontera agropecuaria, acompañada de tecnologías y rendimientos que permiten cultivos en tierras antes no aptas.

(...) las regiones más pobres del país, que son las que conservan estos bosques nativos y que quizás han iniciado un proceso de explotación agrícola ganadera para avanzar en la profundización del auge de sus economías regionales, hoy se ven limitadas en la utilización de los recursos originarios que la propia Constitución les otorga en su artículo 124 (Luis Petcoff Naidenoff, Formosa-UCR, Cámara de Senadores 14/11/07).

El discurso productivista de las provincias del norte que buscan proteger a sus economías muestra a las regulaciones que implica la ley para las actividades forestales y agropecuarias como un **camino al deterioro económico y la pobreza**. La situación de las provincias con potencialidad y proyección productiva despierta alerta entre algunas y algunos parlamentarios sobre los problemas económicos que se habilitarían, más allá de los efectos de degradación ambiental vigentes. La visión que se construye concibe a la ley de bosques como un esquema arbitrario para el desarrollo económico regional de las jurisdicciones con mayores superficies de bosque nativo a proteger, desde una perspectiva histórica que muestra que las otras provincias han explotado al máximo sus oportunidades productivas. Es este sentido el que caracteriza al discurso productivista frente al proyecto de ley. Desde aquí, el instrumento de ordenamiento territorial de los bosques nativos se concibe como un límite de las provincias ricas al desarrollo económico de las empobrecidas. Este posicionamiento que concibe a **la ley de bosques como arbitraria** es central desde el punto de vista de los diversos procesos productivos de las provincias del país a lo largo del tiempo, y representa uno de los desplazamientos enunciativos tácticos más relevantes del discurso que se opone a la sanción de la ley.

### 2.1.b Regulación-desregulación

Respecto de la cuestión del desarrollo productivo que afecta a los bosques, la táctica discursiva por parte de las y los defensores del proyecto durante el debate es promover -frente a las preocupaciones de las provincias del norte-, una concepción de la ley en tanto marco de racionalidad para el ejercicio económico. Tempranamente, Bonasso aclara que no se trata de “prohibir todos los desmontes” (Cámara de Diputados 23/11/06), sino de adecuarlos a un ordenamiento territorial. Así lo señalan desde otras fuerzas políticas:

Nuestra doctrina, nuestra concepción y nuestra propuesta consisten en que el uso de los recursos naturales debe realizarse con un planteo de largo plazo integrado y sustentable, como se dice en estos momentos, pero que signifique utilizar toda su potencialidad para desarrollar a las comunidades, manteniendo la integralidad del funcionamiento de la tierra, del agua y del ecosistema en general (...) hemos cambiado conceptualmente toda la evaluación de impacto ambiental, que hemos puesto en función de utilizar los recursos naturales en forma responsable, como nos corresponde para que las próximas generaciones también los tengan. Esto tiene que servir de palanca para el desarrollo de los pueblos y de todas las comunidades (Alberto Cantero Gutiérrez, Córdoba-FpV/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

Para quienes promueven el ordenamiento territorial se trata de establecer un límite razonable al desmonte indiscriminado, esto es, un marco en el que tienen relevancia la zonificación del territorio, la planificación del uso del suelo, la definición de criterios y la implementación de mecanismos de autorización y control del aprovechamiento de la naturaleza. Esto confronta con el discurso productivista que ve a la ley como una regulación arbitraria al desarrollo productivo de cada provincia en favor de una protección ambiental perjudicial desde el punto de vista geográfico e histórico. Desde este posicionamiento se rechazan todos los mecanismos legales que impliquen condicionar o prohibir la explotación forestal, transitoria o permanentemente.

Estamos absolutamente en contra de los desmontes irracionales y de las talas rasas, y aclaro que la mayoría de las autorizaciones que conceden los gobiernos provinciales tienen vinculación con el aprovechamiento sustentable, la industria maderera y la generación de fuentes de trabajo. En consecuencia, al prohibir por un año esa capacidad que la Constitución otorga a las provincias,

este texto vulnera nuestra Carta Magna y además deteriora gravemente las economías regionales y en especial las industrias relacionadas con los bosques nativos (María de la Rosa, Formosa FpV-PJ, 14/03/07).

El debate legislativo ofrece posiciones completamente diferentes respecto de las percepciones sobre lo que es y no es racional o arbitrario, según el diagnóstico que se haga sobre los procesos de transformación económica y degradación ambiental en todo el territorio del país, y es alrededor de estos dos términos como se polemiza intensamente una buena parte del debate y como se establece el juego de argumentaciones y contra argumentaciones. Quedan confrontadas, de esta manera, una postura proclive a la racionalidad productiva basada en la regulación de la explotación de los bosques, frente a una tendiente hacia el desarrollo económico desregulado desde el Estado nacional y supeditado a las políticas productivas de cada jurisdicción<sup>33</sup>.

### **2.1.c Definiciones de bosque nativo**

A la vez, estas discusiones se expresan puntualmente en la negociación de algunos artículos e instrumentos de protección ambiental, como por ejemplo en la propia definición de la ley 26331 sobre qué se considera un bosque nativo, en tanto es el objeto de regulación particular de la misma y organiza los usos posibles en el espacio.

Artículo 2: A los fines de la presente ley, considéranse bosques nativos a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica.

Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias (ley 26331).

Este artículo es uno de los más controvertidos en especial por lo que refiere al segundo párrafo que incluye tanto los bosques primarios, como los secundarios. En la votación en particular del 14 de marzo de 2007, en la Cámara de Diputados, la diputada Peso de Misiones sugiere transformar el concepto de bosque de modo que excluya los bosques secundarios, a la par que el diputado Snopek de Jujuy propone que se elimine de la definición y protección a los bosques resultantes de una recomposición o restauración con especies autóctonas. Básicamente, se solicita que la ley solo tenga alcance sobre los denominados bosques originales o primarios. Peso asegura, en dicha oportunidad, que si la ley regulara los bosques transformados: “estaríamos sacando del circuito productivo misionero alrededor de 400.000 hectáreas de bosques nativos de origen secundario o capueras. Esto es importante a fin de diversificar esas tierras”. La consideración no es atendida y el proyecto pasa intacto a Senadores.

En esta Cámara, la situación de las capueras misioneras vuelve a ser puesta en consideración en la voz del senador Viana y del senador Closs, ambos de Misiones, durante la votación en particular del 21 de noviembre de 2007. Efectivamente, todavía después de los trabajos en Comisión, al momento de votación

---

<sup>33</sup> Vamos a ampliar sobre algunas derivaciones conceptuales de este juego estratégico en el Capítulo 5 de esta Tesis.

en el Senado se sigue discutiendo la cuestión de los bosques secundarios, en este caso, con la solicitud de que la definición de qué sea un bosque secundario quede a criterio de las provincias.

Es importante para los misioneros, en lo que hace a una actividad que nos ha permitido desarrollarnos económicamente durante muchos años —a la que protegemos y hemos puesto límites respecto del desmonte total en nuestro territorio—, que podamos definir qué es una capuera, qué es un bosque secundario y qué es un bosque secundario que se puede recuperar. Estas definiciones técnicas no están contempladas en la norma porque son diferentes a las ya establecidas. Por eso, reitero que quiero dejar sentada mi posición de que mi sugerencia es que cada jurisdicción defina el concepto de bosque nativo secundario, según a las características propias de su territorio. Quiero dejar sentada mi posición como senador por la provincia de Misiones porque esto hace al desarrollo económico de una provincia donde la actividad forestal implica más del 50 por ciento de su PBI (Luis Viana, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Senadores 21/11/07).

El objetivo estratégico del discurso en favor de una **definición restrictiva de bosque nativo y dependiente de los criterios de cada jurisdicción**, tiene mucho más que ver con el desarrollo productivo —tal como lo expresa el Senador Viana— que con una cuestión ecológica de tipos de ecosistemas o taxonomía de árboles. Sin embargo, a pesar de los intentos y argumentaciones de provincias en las que la industria forestal es muy importante para la economía regional, la letra de la ley finalmente promueve una concepción integral del bosque secundario como degradado, pero sujeto de conservación.

Podríamos decir entonces que la negociación del artículo es perjudicial para quienes buscaban una definición restrictiva, aunque es importante referir que el artículo cierra su primer párrafo indicando que por bosques también se comprenden “los recursos naturales con posibilidad de utilización económica”. De manera que la inclusión de los bosques secundarios no tiene como efecto que se deje a un lado su faceta productiva, que se coloquen como bien intangible y se favorezca su conservacionismo de manera exclusiva. El carácter general de este artículo y de toda la ley favorece la concepción de los mismos como recurso y objeto de explotación económica, aunque habilitan la protección de bosques degradados para su restauración.

#### **2.1.d Ordenamiento-selvajada**

De la mano de la definición de qué es un bosque y cuáles concepciones lo atraviesan como bien de protección o recurso natural, el otro aspecto de gran controversia es precisamente el ordenamiento territorial de bosques nativos y sus criterios.

Artículo 6, primer párrafo: En un plazo máximo de UN (1) año a partir de la sanción de la presente ley, a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de la presente ley, estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten (ley 26331).

Esto implica que las provincias deben llevar adelante una categorización del territorio y, en consecuencia, administrar en cada zona diversos usos autorizados de los bosques. Los criterios de las categorías se disponen en el artículo 9 y pueden sistematizarse del siguiente modo:

**Tabla 2**

*Criterios y categorías del artículo 9 de la ley nacional 26331*

| <b>Categoría I (rojo)</b>  | <b>Categoría II (amarillo)</b>   | <b>Categoría III (verde)</b>  |
|--|--|---|
| Sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluye áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica. | Sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica. | Sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la presente ley. |

La controversia en este punto, que es el nodo principal de la 26331, no solo refiere al hecho de que se establecen los mismos criterios de categorización para todas las provincias (y, como vimos, una misma definición de bosque), sino los artículos 7 y 8 que disponen limitaciones claras a las autorizaciones de desmontes en los siguientes términos:

Artículo 7: Una vez cumplido el plazo establecido en el artículo anterior, las jurisdicciones que no hayan realizado su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos no podrán autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos (ley 26331).

Artículo 8: Durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la presente ley y la realización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, no se podrán autorizar desmontes (ley 26331).

Por el discurso productivista, **las disposiciones del artículo 8 que se conocen como “la moratoria” son observadas como un límite arbitrario** en la autonomía de cada jurisdicción sobre sus recursos naturales –como lo analizaremos más adelante desde el punto de vista jurídico en el tercer apartado de este Capítulo-. Las tácticas discursivas en contra de esta disposición no solo apelan a que este andamiaje legal no debería ir tan lejos, sino que también pretenden mostrar en qué medida las actividades productivas quedarán obstaculizadas por la ley, y cómo ello opera en detrimento del desarrollo humano en los territorios afectados, del modo en que ya lo mencionamos párrafos arriba.

Nosotros, que estamos sentados acá por nuestra provincia y que pensamos en los pequeños carpinteros, en los ladrilleros y en todas las pymes que dan trabajo a la gente, no podemos hacer la salvajada de votar una moratoria para que no se toque más un árbol, como si los petroleros estuvieran dispuestos a no sacar más un galón de petróleo de sus campos (Adriana Bortolozzi, Formosa-FpV/PJ, Cámara de Senadores 14/11/07).

Aunque el discurso productivista define que la disposición de la moratoria es una “salvajada”, esto es, la ubica en el orden de lo irracional, el ordenamiento territorial que resulta de la ley no puede entenderse

como un límite total para el desarrollo productivo, sino que lo regula y circunscribe a determinadas zonas y con específicas características e instrumentos de gestión. Las **diversas modalidades de intervención sobre el bien natural van desde enriquecimiento, conservación, restauración y mejoramiento hasta la noción de manejo sostenible de los bosques nativos** (artículo 3, inciso e). En particular, el manejo y aprovechamiento de los bosques apuntan a mantener productividad y atender funciones económicas, junto con las demás intenciones ecológicas, sin comprometer generaciones futuras. De allí se desprende la exigencia para las y los productores de diversas áreas, en especial la explotación forestal y el monocultivo de soja, de desarrollar ciertos tipos de planes productivos o de conservación.

Es en las categorías de conservación amarilla y verde en las que se habilitan prácticas de manejo y aprovechamiento según queda claramente determinado por el artículo 9. En las áreas amarillas, sin embargo, está permitido el manejo sostenible con autorización, pero no el desmonte. El límite físico más contundente para la expansión de diversas actividades productivas que impliquen transformación de bosques nativos es el de las áreas rojas, en las cuales solo se permite que sean hábitat de comunidades indígenas y objeto de investigación científica. En el cuadro que sigue se sistematiza este esquema.

**Tabla 3**

*Zonas de protección e instrumentos de intervención en el territorio de la ley nacional 26331*

| Art. | Zona             | Tipo de acción  | Instrumento de planificación  |
|------|------------------|---|---|
| 17   | Verde            | Desmonte  | Plan de aprovechamiento del uso del suelo <sup>34</sup> y Evaluación de Impacto Ambiental obligatoria |
| 16   | Verde y amarilla | Manejo sostenible <sup>35</sup> sin desmonte con potencial de causar transformaciones | Plan de manejo sostenible <sup>36</sup> y Evaluación de Impacto Ambiental condicionada                |
| 35   | Roja             | Conservación y prohibición de desmonte y de cambio de uso del suelo                   | Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos para el cobro de compensaciones del Fondo        |

<sup>34</sup> Según el artículo 4, párrafo 4 un Plan de Aprovechamiento del Uso del Suelo es el “documento que describe el objeto del aprovechamiento y especifica la organización y medios a emplear para garantizar la sustentabilidad, incluidas la extracción y saca”.

<sup>35</sup> Como precisa el segundo párrafo del artículo 4, se entiende por manejo sostenible: “a la organización, administración y uso de los bosques nativos de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local y nacional, sin producir daños a otros ecosistemas, manteniendo los Servicios Ambientales que prestan a la sociedad”.

<sup>36</sup> En el artículo 4, párrafo 3 se entiende por Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos: “al documento que sintetiza la organización, medios y recursos, en el tiempo y el espacio, del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un bosque nativo o grupo de bosques nativos, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un primer nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la silvicultura a aplicar en cada una de las unidades de bosque nativo y a la estimación de su rentabilidad”.

Desde el punto de vista normativo, la ley 26331 tiene un efecto doble para las fuerzas productivas de tipo extractivo: **sectorización territorial**, por un lado, frente a las categorías y permisos, y **condicionamiento burocrático**, por otro lado, respecto de los planes de manejo y estudios de impacto ambiental que deben encarar los emprendimientos económicos afectados. A la vez, en términos discursivos, la ley promueve la inscripción de la sustentabilidad<sup>37</sup> en el lenguaje productivo relacionado con la explotación de los bosques, que deberá plasmarse en la confección de documentos que den cuenta de una visión de rentabilidad con perspectiva de largo plazo en cuanto a degradación de los suelos.

Es necesario reconocer que diversas formas de uso de los bosques nativos, como la de las comunidades indígenas o pequeños productores y campesinos quedan exceptuadas de este marco regulatorio, según lo expresa el artículo 2 en su tercer párrafo. Se trata de una iniciativa que surge del debate entre diputadas y diputados, pero no es incluida en la media sanción, sino que recién se integra al articulado por el trabajo en la Cámara de Senadores.

(...) porque muchos de nuestros productores no cuentan con grandes parcelas ni con miles de hectáreas, hablamos de productores que tienen apenas diez hectáreas, mientras que la unidad territorial se fija en veinticinco. Por ello, es importante que establezcamos un piso, porque de lo contrario vamos a perjudicar a los pequeños productores, que no están en condiciones de pagar un estudio de impacto ambiental, así como tampoco podrán hacer frente al consumo básico, que es el alimento (Irene Bösch de Sartori, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados 29/11/06).

Lay ley define, como resultado de estas advertencias, que: “Quedan exceptuados de la aplicación de la presente ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a DIEZ (10) hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores” (ley 26331, artículo 2, tercer párrafo). Si en la disputa termina prevaleciendo una visión de bosque nativo en la que se incluye la protección de los bosques secundarios, a la vez que se sostiene la polémica moratoria de desmontes hasta tanto se realicen los ordenamientos territoriales, es necesario destacar que las y los parlamentarios del norte logran **eximir de las disposiciones de la 26331 a productores con pequeñas propiedades de tierra** para quienes hubiera sido muy difícil la subsistencia de sus emprendimientos productivos en las condiciones de la ley.

Como podemos ver, en cada elemento de las dimensiones polémicas se disputan decisiones importantes para el campo discursivo legislativo que quedan estabilizadas en la letra de la normativa, pero que contienen un alto grado de conflictividad para los discursos enfrentados. Es el análisis político del debate parlamentario el que nos permite identificar y describir los aspectos en discusión y la confrontación que los caracteriza, cuestiones que no podrían indagarse desde un mero atendimiento del articulado de la ley. Esto se puede comprender en la medida en que partimos de la base de que la ley es un efecto de las específicas relaciones de fuerza de una coyuntura. Estas relaciones de fuerza, particularmente en lo que refiere a la dimensión político-institucional parecen indicar que el discurso ambientalista está en condiciones de sancionar una ley a su medida, pero que existen elementos en los que se hace notar la resistencia del productivismo; el cual gana algunas batallas como lo venimos describiendo. En los próximos Capítulos, veremos que en otros campos discursivos como el de la legislación cordobesa, algunas polémicas sobre la protección de los bosques nativos continúan en disputa y se reeditan en el juego político-estratégico de unas nuevas condiciones de enunciación.

---

<sup>37</sup> El enunciado de la sustentabilidad y sus efectos se analizan profundamente en el Capítulo 5 de esta Tesis.

## 2.2 Entre la emergencia forestal y la falta de participación

### 2.2.a Consenso-imposición

Cuando analizamos los diálogos que se intercambian en la Cámara de Diputados entre el 15 de noviembre de 2006 y el 14 de marzo de 2007, observamos que hay una tensión respecto a la necesidad de tratamiento urgente de la propuesta. Sus promotores, entre los que se destacan los diputados Bonasso, West y Cantero Gutiérrez, no solo remarcan un trabajo arduo y de generación de consensos en las comisiones parlamentarias en las que la propuesta se aborda previamente, sino también en la necesidad de otorgar -cuanto antes- la media sanción de la ley. Como veremos, el discurso productivista de las provincias del norte que analizan críticamente el proyecto dicen no comprender el porqué de la urgencia y, ante la necesidad de introducir modificaciones, solicitan dilatar los tiempos de debate y votación. En esta negociación de intereses contrapuestos se explica la permanente referencia a la urgencia de la problemática de los desmontes y la demanda de un tratamiento exprés.

Las argumentaciones, en este sentido, son en términos de devastación y se respaldan con números concretos. Las cifras se articulan con acuerdo en una pérdida de casi el 70% de la superficie que originariamente se encontraba cubierta por bosques nativos en nuestro país, un remanente que apenas supera los 33 millones de hectáreas. Bonasso remarca su preocupación estimando cuantitativa y precisamente que “cada semana las topadoras sojeras se llevan por delante 4.800 hectáreas”. Las expresiones tienen un tono alarmante “insisto una vez más en que se trata de una emergencia nacional de carácter verdaderamente urgente” (Cámara de Diputados 15/11/06). **La condición de urgencia registra consenso entre las y los parlamentarios:**

(...) decimos que la situación de los bosques nativos es alarmante. En eso todos estamos de acuerdo y genera impotencia ver su destrucción. Es necesario este instrumento federal para poner un freno a la situación, evitar más prórrogas para una cuestión que no admite más dilaciones, pues son las generaciones futuras las que están en grave riesgo. Especies vegetales como el quebracho blanco y el colorado, el jacarandá, los cipreses, el urunday, están cercanas a su extinción (Graciela Gutiérrez, Santa Cruz-FpV/PJ, Cámara de Diputados 23/11/06).

Me parece que claramente estamos ante un problema que implica gravedad absoluta y hay que intervenir de manera inmediata (Claudio Lozano, Capital Federal-Emancipación y Justicia, Cámara de Diputados 23/11/06).

Que quede absolutamente claro: la única emergencia que existe se relaciona con que hasta hoy este Parlamento no ha votado la ley de presupuestos mínimos que nos marca la Constitución reformada en el año 1994 (Mariano West, Buenos Aires-FpV-PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

El 23 de noviembre el proyecto comienza a ser abordado y discutido, con un cuarto intermedio que extiende la votación en general hasta el 29 de noviembre. Recién el 14 de marzo de 2007 se propone la votación en particular, y la cuestión de un tratamiento urgente se pone nuevamente en tensión puesto que un conjunto de diputadas y diputados indican que se encuentran frente a algunos cambios en el articulado, respecto de lo votado previamente, y solicitan por moción que la votación se pase una semana más para que se analicen los aspectos reformados. El diputado Rozas de Chaco, por ejemplo, interrumpe la lectura del proyecto durante el 14 de marzo porque considera que se realizará una votación sobre un texto muy diferente al que se había consensuado; las y los diputados Chironi (Río Negro), Leyba de Martí (Córdoba) y Zimmerman (Chaco) se hacen eco de las advertencias de Rozas. La Diputada Maffei (Buenos Aires), también apoya el reclamo -en parte- y pide una hora más de lectura. Macalusse (Buenos Aires)

solicita alterar el modo de tratamiento de las modificaciones para una votación en ese mismo día, pero no leyendo el proyecto modificado de corrido. Con estas solicitudes **se problematiza el argumento de la urgencia de tratamiento y se cuestiona que no se puedan realizar aportes ulteriores.**

Señora presidenta: ¿podrían ser tan amables de darnos una copia del texto que está leyendo el señor secretario? Formulo este pedido porque este texto nada tiene que ver con el despacho que aprobó la comisión (Ángel Rozas, Chaco-UCR, Cámara de Diputados 14/03/07).

En línea con lo que ha expresado el señor diputado Rozas recién, me parece que demos tener mucho cuidado en cómo legislamos, porque la votación en particular implica dar redacción definitiva al proyecto que ya está aprobado en general (Fernando Chironi, Río Negro-UCR, Cámara de Diputados 14/03/07).

No creo que tengamos que legislar con tanta urgencia sobre una iniciativa tan importante para el país, principalmente para nuestras provincias. Por esta razón les pido que analicemos la posibilidad de prorrogar el tratamiento de este asunto. Nosotros tenemos algunas propuestas para realizar, y nos comprometemos a trabajar –como siempre lo hicimos-, más allá de las disidencias que tengamos, que son serias y que sólo buscan enriquecer el debate parlamentario (Víctor Zimmerman, Chaco-UCR, Cámara de Diputados 14/03/07).

Aunque ningún representante puede desconocer en el campo discursivo la situación de degradación y gravedad de los bosques, se intercambian diversas posturas al respecto. El diputado Rossi desmiente las acusaciones de que se está acelerando innecesariamente la votación en particular e indica dos cuestiones: que las modificaciones que reclaman desconocer las y los diputados del norte son meramente de forma y que todas y todos han sido informados en la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria del día anterior. El discurso ambiental presiona para que se le de la media sanción esa misma jornada, y el argumento central, una vez más, remite a la situación de emergencia que hay que detener. Finalmente, ese mismo día, luego de un debate extenso y a pesar de las modificaciones, el proyecto se vota en particular y se le da la media sanción.

(...) pensaba referirme justamente a cómo se consensuó esta cuestión con distintos señores diputados y con la Secretaría de Medio Ambiente, con la idea de que finalmente se sancione este proyecto, que es fundamental. Si hay alguien que peleó en esta Cámara por este proyecto de bosques nativos, he sido yo, su autor. Por lo tanto, les puedo asegurar que esta iniciativa no tiene ninguna modificación que altere lo fundamental, que es evitar que sigan cayendo 4800 hectáreas de bosques nativos cada semana en función de intereses comerciales y monopólicos -en muchos casos- en distintas provincias (Miguel Bonasso, Capital Federal-Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados 14/03/07).

(...) deseo señalar que en este caso particular buena parte de las irregularidades, de las idas, de las venidas y de las limitaciones que tiene el tratamiento parlamentario de esta norma está vinculada a los poderosos intereses que pretenden que esto no salga (Claudio Lozano, Capital Federal-Emancipación y Justicia, Cámara de Diputados 14/03/07).

No es la primera vez que este Parlamento nacional tratará un proyecto con la Cámara en comisión trabajando sobre el último dictamen disponible. Esta no es una cuestión menor, como para seguir sacándola del temario por distintos intereses. Tenemos que ponernos a trabajar todos los legisladores y tratarla en particular en el día de hoy (Mable Müller, Buenos Aires-Peronismo Federal, Cámara de Diputados 14/03/07).

Según el discurso ambiental, el consenso necesario para su sanción existe, y se basa en acuerdos sólidos previamente logrados al interior de la Cámara de Diputados y con el Poder Ejecutivo. **Las dilaciones no deben interpretarse como falta de acuerdo, sino como efecto de las presiones que realiza el sector económico:** “poderosos intereses que pretenden que esto no salga”. De ahí que, una y otra vez, denuncien la emergencia forestal y reclamen un tratamiento urgente. De esta manera, vemos que se enfrentan un conjunto de prácticas discursivas pero también extradiscursivas, a partir de diversos mecanismos institucionales del procedimiento parlamentario como distribución del proyecto en cantidad de comisiones legislativas, o mociones y votaciones que acompañan las múltiples argumentaciones que circulan en el recinto en cada sesión. Ejemplo de ello es la demora y postergación impulsada por el discurso productivista durante la sesión de marzo de 2007. Las tácticas son una articulación de ambas prácticas, posibles todas en el marco específico del campo discursivo parlamentario.

Por otro lado, sobre la cuestión de la emergencia forestal nos interesa señalar el hecho paradójico de que, aunque la misma constituye el hilo argumental de toda la justificación de la propuesta desde su declaración de voluntad en 2005 en adelante, finalmente el proyecto que se somete a votación no la incluye. Este punto estaba incluido en el proyecto de Bonasso entre las disposiciones transitorias y en el artículo 19 decía:

Se declara la emergencia forestal en todo el territorio de la República Argentina. La misma se mantendrá hasta tanto todos los desmontes y explotaciones comerciales de bosques nativos posean sus correspondientes permisos. Corresponde al Poder Ejecutivo nacional, una vez verificado el cumplimiento de la presente ley en todas las jurisdicciones, declarar el levantamiento de la emergencia forestal (proyecto de ley de bosques introducido en la Cámara de Diputados en 2006).

Las objeciones a este asunto se introducen cuando se vota en general, el 29 de noviembre de 2006 y se sugiere que la emergencia forestal no sea una declaración nacional sino un asunto al que pueda adherir voluntariamente cada jurisdicción. Así lo recomienda inclusive un diputado afín a la ley en su temprano tratamiento: “proponemos que se agregue que la declaración de emergencia sea por adhesión de las provincias” (Mariano West, Buenos Aires-FpV/PJ, Cámara de Diputados 29/11/06). Los reparos a una declaración de emergencia forestal con fuerza de ley y el conjunto de críticas que recibe el proyecto en su camino por la Cámara de Diputados, tienen como efecto que esta declaración no sea incluida; cuestión que se comprende como parte de las negociaciones entre los sectores parlamentarios enfrentados que, por un lado, presionan para una sanción urgente y, por el otro, **que se flexibilice la declaración de emergencia forestal**. Esta última postura prima finalmente. Desde el punto de vista del análisis de discurso, esto implica el atendimiento de las condiciones por medio de las cuales en un campo discursivo no solo se define estratégicamente aquello que puede nombrarse, sino también aquello que se excluye de las posibilidades de enunciación.

Aunque en algunos casos modificamos el texto en búsqueda de consenso respecto de algunos puntos que nos eran caros como la declaración de emergencia forestal -constituía el título uno de los capítulos-, de buena manera se nos convenció de que la normativa podría llegar a ser parcialmente una ley de adhesión y no de presupuestos mínimos como queremos que sea a los fines del ordenamiento efectivo de los bosques nativos y su utilización racional y sustentable. Dentro de esta urgencia y voluntad de que el proyecto fuese sancionado lo más rápidamente posible, realmente hemos procedido con una gran dosis de tolerancia, paciencia y cortesía parlamentarias (Miguel Bonasso, Capital Federal-Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados 29/11/06).

De manera que la problematización de la escasez y emergencia forestal no queda plasmada en la ley, frente a la necesidad de negociar estratégicamente con el discurso productivista. Foucault (2018) considera que el discurso está constituido por diversos puntos de difracción, es decir, que las posibilidades de enunciación se configuran por las relaciones de fuerza y que en ello se producen desviaciones que resultan en enunciados aceptados o excluidos, así como equivalentes o incompatibles entre sí. La polémica sobre la declaratoria de emergencia forestal es un ejemplo de ello, pues es en el juego estratégico de los discursos confrontados donde se termina por decidir la inclusión o exclusión de una figura como la mencionada. Este aspecto queda saldado tempranamente en la Cámara de Diputados, por lo que ya no se traslada a Senadores, aunque allí persisten y se despliegan otros puntos en conflicto, tal como lo veremos en los próximos apartados.

### **2.2.b Conflictividad-lobby**

Un segundo elemento que se incluye en el debate para favorecer un pronto tratamiento de la cuestión remite al contexto de conflictividad ambiental generalizada que atraviesa, sobre todo, el norte del país. Por ejemplo, en la sesión del 23 de noviembre de 2006, los diputados Martínez Garbino, Bonasso y Lozano mencionan y reivindican el conflicto en Gualeguaychú relativo a la instalación de la papelera Botnia<sup>38</sup>. Otro tanto ocurre en Diputados el 29 de noviembre de 2006 o, un año después, en la Cámara de Senadores.

Tampoco podemos dejar de tener en cuenta las palabras pronunciadas hace una semana por el presidente Kirchner, en un acto realizado en la provincia de Mendoza, cuando se refirió al problema de Gualeguaychú. Dijo: “Cuando uno va a dar una batalla, cuando va a dar luchas por las convicciones de un país, como en este caso la defensa del medio ambiente, allí estaremos el gobierno nacional y los gobiernos provinciales asumiendo como causa nacional la defensa del medio ambiente” (Mariano West, Buenos Aires-FpV/PJ, Cámara de Diputados 29/11/06).

(...) cuando fui a Gualeguaychú dije, personalmente, que los vecinos de esa ciudad han ganado una batalla cultural, porque a partir de toda su lucha la sociedad argentina ha comenzado a pensar, seriamente, en la protección del medio ambiente (Gerardo Morales, Jujuy-UCR, Cámara de Senadores 14/11/07).

Salta a la vista un significante entre estos discursos tan diferentes -en cuanto al color partidario de quienes lo pronuncian y a los contextos de enunciación-, que refiere a la idea de “batalla”, vinculada a la defensa de convicciones o de disputa cultural. La cuestión ambiental es presentada en términos generales, más allá del tema puntual de los bosques o con éste incluido, por medio de un término que nos lleva al universo de sentidos relacionados a la confrontación de posturas, la lucha, el enfrentamiento entre sectores opuestos, la derrota o la victoria, en definitiva, se trata de un término eminentemente político. Y el hecho de asumir que esta batalla se está ganando -desde los territorios en donde se gestan los conflictos- parece indicar que el problema ambiental va formando parte, paulatinamente, de lo que se considera como un tema de agenda ambiental que hace cada vez más necesaria la regulación del ambiente por medio de nuevas leyes y políticas de gestión. Como tal, a la vez, la agenda remite a un contexto y

---

<sup>38</sup> Por autorización del gobierno uruguayo, en 2005 comienzan las obras para la construcción de una planta de pasta de celulosa en Fray Bentos sobre las aguas binacionales del río Uruguay. Durante 2006 el conflicto tiene grandes repercusiones por parte de pobladores de la localidad argentina de Gualeguaychú y por intervenciones gubernamentales, frente a las potenciales consecuencias contaminantes del emprendimiento.

unos imperativos no solo nacionales, sino también mundiales, sobre la importancia del cuidado del ambiente y la interrelación entre diferentes problemáticas ecológicas que deben ser atendidas.

(...) en la sesión anterior, votamos en general la denominada ley de prevención y cuidado de los bosques en la Argentina, una ley de presupuestos mínimos, que implica el compromiso del gobierno nacional en este tema tan sensible que tiene que ver con el conjunto de demandas que, hoy, en el mundo, se están planteando: cambio climático, cuidado de los bosques, cuidado del medio ambiente. Es una agenda que el gobierno tiene comprometida, que este Senado ha hecho suya, además de que va a cumplir con el compromiso que en su momento se hiciera en cuanto a tratar este tema antes de que termine noviembre (Miguel Ángel Pichetto, Río Negro-Jefe de bloque FpV/PJ, Cámara de Senadores 21/11/07).

(...) como decíamos cuando hablábamos de Gualeguaychú, la conciencia ambiental en la Argentina tiene que ver con una mirada mucho más amplia. Tiene que ver con entender a fondo el impacto del proceso de sojización, con un efecto en esto que podemos estar discutiendo hoy, que son los desmontes. También tiene que ver con la ruptura de la diversidad agropecuaria y con entender el tema de la depredación y el agotamiento de nuestros hidrocarburos. Tiene que ver con los estragos que produce la minería, envenenando cursos de agua y el medio ambiente (Claudio Lozano, Capital Federal-Emancipación y Justicia, Cámara de Diputados 23/11/06).

Desde un punto de vista más general, conflictos como el de Gualeguaychú pueden comprenderse no solo como condiciones de posibilidad de la problematización de la preocupación ambiental, sino también como puntos de inflexión y modos de visibilización específica de las dinámicas extractivas del capital y de las estrategias de resistencia que se les oponen (Ciuffolini, 2012), aspecto que también queda evidenciado durante el tratamiento de la ley de bosques. Bonasso es contundente cuando señala el origen del proyecto que se comienza a tratar en el Congreso, para mostrar que es expresión de los procesos de lucha que se despliegan en los territorios frente al avance del agronegocio.

De ahí que, para el discurso ambiental, **la ley no es manifestación de voluntades individuales que emanan desde el interior del Poder Legislativo, sino por el contrario, es efecto de una conflictividad externa a la institución.** “Este proyecto no nace de una elucubración de gabinete o del desvarío de asesores, sino que surge de la continua y constante protesta de los actores sociales” (Miguel Bonasso, Capital Federal-Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados 23/11/06). Se trata de un proceso que se gesta de manera extraparlamentaria y, como veremos, hasta la sanción de la ley diversos sujetos se mantienen activamente partícipes en la dinámica.

Específicamente en lo que respecta al avance de los desmontes, ya analizamos en el apartado anterior que el epicentro de la controversia se construye alrededor de los territorios del norte del país en los que se constata un avance acelerado de la frontera agropecuaria, a la vez que tasas preocupantes de desmonte y degradación forestal. En este punto sumamos que es en estas latitudes en las que también se atiende a la emergencia de conflictos por el bosque nativo. Apenas comienza el tratamiento del proyecto, su autor introduce las principales características de la propuesta y hace evidente este contexto de conflictividad, por medio de la mención del asesinato en Salvador Mazza (Salta) de Liliana Ledesma<sup>39</sup>, denunciado por la diputada Nora César (Buenos Aires-FpV/PJ) como violación de derechos humanos y un peligro para

---

<sup>39</sup> Se refieren al narcofemicidio que tuvo lugar el 26 de septiembre de ese mismo año, después de que Liliana Ledesma denunciara en los medios al grupo de traficantes encabezados por Raúl y Delfín Castedo, los cuales hacían uso del campo en el que ella y su familia vivían: 1250 hectáreas de pleno monte en el paraje El Pajeal, por el que pasaba un camino de tierra de unos 35 kilómetros paralelo a la frontera con Bolivia (de los Santos, 2019).

las comunidades campesinas. Bonasso asegura en el recinto que “quienes aparecen como principales sospechosos no sólo están vinculados al narcotráfico sino también al desmonte y a la tala salvaje de nuestros bosques nativos”. En segundo lugar, el diputado hace aparecer en escena esa misma jornada las inundaciones en Tartagal (Salta) como producto de “esta clase de desmonte salvaje”<sup>40</sup>.

La gravedad de los conflictos, en la que quedan expuestas situaciones extremas como asesinatos o catástrofes naturales, permite que las y los defensores del proyecto presenten a las actividades extractivas en su violencia constitutiva, a la vez que expone en qué medida los impactos no solo afectan la disminución de masa forestal sino también a las comunidades más allá de los sitios en donde específicamente se efectúan los desmontes. Hemos de considerar, ante todo, el hecho de que la apelación táctica a un contexto de creciente conflictividad es lo que posibilita introducir, por parte del discurso ambiental, una situación y conceptualización de grave degradación socio-ambiental que se vuelve fundamental en la disputa discursiva y justificación de la propuesta.

Frente al escenario de conflictividad que construye el discurso ambiental a favor de la ley de bosques, el discurso productivista, por el contrario, se expresa **preocupado por la intervención de las organizaciones no gubernamentales en la problemática de la deforestación en los territorios del norte**. Entre ellas se destacan Greenpeace y la Fundación Vida Silvestre que elaboran un conjunto de informes sobre los desmontes, juntan firmas para que se dé tratamiento al proyecto de ley<sup>41</sup> y llevan adelante algunas acciones públicas. Por ejemplo, en marzo de 2007, el director de Greenpeace, Juan Carlos Villalonga, está presente en la conferencia de prensa que ofrecen los diputados Agustín Rossi y Miguel Bonasso para anunciar el inminente tratamiento del debate en particular en la Cámara Baja<sup>42</sup>. Las y los parlamentarios que critican la presencia de estas organizaciones son el conjunto que presenta objeciones a los modos y contenidos del proyecto en discusión y lo realizan en términos claramente peyorativos.

No me gusta meterme en la casa de otro; Salta es mi casa y no me gusta que nadie se meta en ella. Nuestra provincia es autoridad y tiene la capacidad de cuidar el medio ambiente como corresponde, porque sabemos que a todos nos hace falta; y no nos vamos a dejar llevar por unos cuantos atorrantes –como son los de Greenpeace- que van a meterse a Salta para decirnos qué tenemos que hacer con el medio ambiente (Carlos Sosa, Salta-Bloque Renovador de Salta, Cámara de Diputados 14/03/07).

Una protesta de Greenpeace en mayo de 2007 intensifica considerablemente la fricción entre las y los activistas y las y los senadores, cuando en la misma se monta un escenario frente al edificio del Congreso

---

<sup>40</sup> En diciembre de 2005, Tartagal vivió una inundación considerable por el desborde del río que arrasó más de 150 viviendas, motivo por el cual la ciudad quedó aislada con centenares de personas que debieron ser evacuadas por el peligro de derrumbes (La Nación, 2009, 21 de febrero). La catástrofe se repitió en 2009 y, casualmente, también tuvo el efecto de presionar para la reglamentación de la ley 26331 que estamos analizando por medio del Decreto N° 91. La ley había pasado dos años desde su sanción sin la reglamentación correspondiente hasta que ocurrió el segundo alud (Schmidt, 2015b).

<sup>41</sup> En octubre de 2007, varias organizaciones entre las que destaca Greenpeace presentan más de un millón de firmas recolectadas en la Campaña “Un millón de votos”, para la urgente sanción del proyecto de ley.

<sup>42</sup> Villalonga asegura en esa oportunidad que “el texto conserva la estructura fundamental de la ley. Esperamos que las modificaciones acordadas realmente destraben el conflicto interno dentro del oficialismo, porque las demoras están significando un altísimo costo ambiental” (Escobar, 2007).

Nacional con un cartel que dice “No molestar. Senadores durmiendo la Ley de Bosques” (La Nación, 2007).

(...) han aparecido manifestaciones ofensivas y miserables de Greenpeace hacia los senadores, diciendo que “estamos durmiendo”. Son las manifestaciones a las que nos tiene habituados esta organización, como dueña absoluta de la verdad ambiental en el mundo y en la Argentina. Así que quiero repudiar expresamente esas manifestaciones (...) entiendo que los métodos que se utilizan —de permanente desprestigio hacia la representación institucional y hacia el Congreso— son abominables (Miguel Ángel Pichetto, Río Negro-Jefe de bloque FpV/PJ, Cámara de Senadores 06/06/07).

Greenpeace no está haciendo un reclamo justo porque todas las iniciativas vinculadas con cuestiones ambientales los hemos tratado; en ese sentido, aprobamos más de diez proyectos de ley respecto de esta temática. Además, debo decir que Greenpeace me sugirió que mandara una nota a través de la cual justificara el motivo por el cual todavía no habíamos presentado un dictamen, caso contrario iba a ser “escrachada” (Luz Sapag, Neuquén-Movimiento Popular Neuquino, Cámara de Senadores 06/06/07).

En forma personal le digo a los miembros de Greenpeace que si quieren hacer este tipo de cuestionamientos y escenas el mejor lugar para opinar es este: que busquen un partido político o que se constituyan como tal, que ganen una banca y que discutan donde discute la democracia sobre estas cuestiones (Haide Giri, Córdoba-FpV/PJ, Cámara de Senadores 06/06/07).

Hemos hecho esfuerzos. Entonces, no acepto la crítica de que me pongan un muñeco durmiéndose ahí, como si yo no trabajara. No lo tolero: es una falta de respeto de personas que no sabemos quiénes son, que se creen los dueños de la verdad (Adolfo Rodríguez Saá, San Luis-Peronismo Federal, Cámara de Senadores 14/11/07).

Los términos hablan de ofensas, demostraciones miserables, dueños de la verdad ambiental, métodos abominables, escraches, ilegitimidad, prácticas antidemocráticas, falta de respeto y se reiteran en diversas sesiones, en especial en el Senado, puesto que durante el año 2007 la organización intensifica sus acciones para que efectivamente se apruebe la ley. Las repetidas, enfáticas e insistentes menciones evidencian la indiscutida interrelación que se genera entre el proceso legislativo y la presión del sector activista y académico organizado. Por su parte, aunque muchas parlamentarias y parlamentarios ambientalistas reconocen en el proceso de hechura de la ley a las “organizaciones no gubernamentales”, no existen en el recinto de ambas Cámaras referencias explícitas sobre Greenpeace en tono positivo, como sí de otros actores campesinos o indígenas a los que se asocia directamente con la idea de “pueblo”.

(...) en todo momento hubo consultas no sólo con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable sino también con diversas organizaciones no gubernamentales y sectores campesinos como el MOCASE –Movimiento Campesino de Santiago del Estero-, porque nosotros planteamos legislar, señor diputado [en referencia a Osvaldo Salum de Salta], desde los actores sociales y para ellos, es decir, desde el pueblo y para el pueblo. No somos amanuenses ni notarios de ningún espacio oficial (Miguel Bonasso, Capital Federal-Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados 29/11/06).

Entendemos que una reivindicación directa a Greenpeace no es, en ninguna circunstancia, considerada un acto estratégico para las y los promotores de la ley, dado el contexto de disgusto que las intervenciones de esta organización generan en ambas Cámaras. El desprestigio que se construye desde el discurso

productivista opositor al proyecto hacia la organización incluso va a cuestionar su condición de verdadero ambientalismo y su conocimiento de los territorios boscosos que desean proteger. Algunas y algunos senadores apuntan a criticar cierto activismo blanco de clase media con necesidades satisfechas, que desoye otros problemas ambientales urbanos como la contaminación. Esto cobra importancia ante el hecho de que no hay nunca, por el contrario, una deslegitimación a las reivindicaciones de las comunidades indígenas o campesinas defensoras del proyecto de ley.

(...) les comento a los chicos y jóvenes de Buenos Aires que tienen que viajar menos en auto y más en bicicleta; prender menos luces y usar menos el aire acondicionado. Esa es la forma de preservar el medio ambiente. ¿Ustedes creen que nosotros, que vivimos del bosque y del monte, vamos a ser tan estúpidos como para eliminarlos? Nosotros cuidamos nuestro bosque, y sabemos cómo hacerlo (...) en nuestra casa —Formosa— para entrar tienen que respetarnos. Y nosotros vamos a respetar, pues en Formosa no permitimos que un árbol no nos deje ver el bosque, ni tampoco que el bosque no nos deje ver la gente; porque esas personitas que habitamos ahí —todas desprolijas y sin perfume—, nosotros, vivimos de ese bosque y somos parte de la biodiversidad. ¿O nosotros no somos parte de la biodiversidad? (...) nosotros sufrimos un doble colonialismo. En otros tiempos, vino La Forestal. Sus fundadores, los ingleses, hablaban la lengua de esa organización tan valiente que ahora nos ataca; se llevaron nuestros árboles y nos dejaron los pueblos vacíos. Y ahora resulta que vienen los heroicos ambientalistas a enseñarnos lo que debemos hacer. Entonces, ¿debemos atender a ese doble colonialismo interno, o someternos otra vez al poder central? (Adriana Bortolozzi, Formosa-FpV/PJ, Cámara de Senadores 14/11/07).

(...) ven el defecto en nosotros y no ven el daño ambiental que ellos producen en esta ciudad de Buenos Aires, con la basura que, además, trasladan al conurbano bonaerense y genera situaciones caóticas. En este sentido, creo que la crítica que se nos ha formulado es absolutamente injustificada (Adolfo Rodríguez Saá, San Luis-Peronismo Federal, Cámara de Senadores 14/11/07).

Ya observamos, en el primer apartado de este Capítulo, el modo en que las y los parlamentarios del norte cuestionan la localización de las responsabilidades por el cuidado ecológico de los bosques en una exclusiva región del país, a la vez que intentan mostrar que existen otros escenarios de degradación ambiental como los urbanos y otros factores más allá de los desmontes. A ello se suman las sospechas respecto de los verdaderos intereses de las y los activistas, en tanto las intervenciones que lleva adelante Greenpeace para presionar sobre el Congreso son calificadas incluso como colonialismo, esto es, como la invasión de fuerzas ajenas al bosque y a las poblaciones que conviven con éste; un colonialismo que busca imponer sus usos y criterios específicos en nombre de la protección ambiental.

Sobre todo, es necesario remarcar que estas expresiones de menosprecio hacia organizaciones externas al Parlamento mientras las desacreditan, autorizan al propio discurso productivista desde adentro del Poder Legislativo. En las intervenciones de más arriba se traza claramente una línea entre quienes pueden pronunciarse legítimamente sobre el problema y quienes no, a la vez que se establecen los tiempos y modos de hacerlo. El derecho de hablar que se arrogan las y los parlamentarios desde el discurso productivista se justifica en dos aspectos: en que ellas y ellos mismos provienen de los territorios del norte y conocen su realidad productiva y ambiental mejor que las y los ambientalistas de la Capital Federal; y en la investidura del cargo legislativo obtenido por voto popular que jerarquiza los enunciados en el campo discursivo.

En conclusión vemos que, por un lado, quienes defienden el proyecto de ley proponen un panorama de emergencia forestal y de creciente conflictividad —en términos que muestran al desmonte en su total

gravedad y violencia para los territorios y las comunidades relacionadas; y por otro lado, quienes se muestran críticos con algunas disposiciones de la normativa en tratamiento cuestionan los mecanismos parlamentarios por medio de los cuales se realizan alteraciones en el texto del proyecto y se apura su tratamiento sin sugerencias o modificaciones alternativas, a la vez que rechazan las presiones externas al Congreso, protagonizadas por Greenpeace.

Asimismo, mientras el discurso ambiental ve con buenos ojos la participación extraparlamentaria, el productivismo se muestra reacio a las intromisiones de las organizaciones no gubernamentales sobre sus jurisdicciones. Con ello no solo estamos frente a una diferente configuración de los discursos legitimados, como lo describimos, sino una forma alternativa de construcción de los consensos legislativos en la que el Parlamento debe predisponerse con mayor o menor apertura a la sociedad civil.

### **2.2.c Proyecto de ley amplio-proyecto de ley excluyente**

Estas tensiones se complementan con dos miradas opuestas. Por una parte, el discurso ambiental concibe –sin reparos– que se trata de un proyecto de ley ampliamente discutido y nutrido de diversos aportes, esto es, **una normativa producto del consenso y la participación**. Al respecto, no se destacan solamente las organizaciones no gubernamentales, campesinas o indígenas, sino también a especialistas en la materia, jóvenes, ciudadanía en general y a la SAyDS como insumo directo del Poder Ejecutivo.

Estuvo en discusión de asesores desde el 6 de junio, y se hicieron muchos cambios que fueron sugeridos y acordados. Trabajamos con el apoyo de especialistas de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y de numerosas ONG (Miguel Bonasso, Capital Federal-Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados 23/11/06).

Hubo mucho trabajo. Se convocó a participar a especialistas en materia de bosques, de sustentabilidad y de protección y participaron organizaciones no gubernamentales. Es decir que este es el resultado del consenso. Es una iniciativa muy buena que recoge el esfuerzo de todas estas organizaciones que han participado (Marta Maffei, Buenos Aires-ARI, Cámara de Diputados 23/11/06).

(...) se trata de una ley con una amplia participación ciudadana. Es una de esas iniciativas que llegan al Congreso de la Nación con una presión social, no desde la ciudad de Buenos Aires solamente, sino de todo el país (Rubén Giustiniani, Santa Fe-Partido Socialista, Cámara de Senadores 14/11/07).

(...) de los correos que recibí en mi despacho los que más me conmovieron fueron, precisamente, los provenientes de los alumnos de las escuelas, los niños y los miembros de los grupos ecológicos, quienes naturalmente asumen ese compromiso y han sido educados en esta temática. Además, es bueno que se fomente en los jóvenes esa mentalidad porque irá generando en ellos una semilla que el día de mañana será realidad (Carlos Rossi, Córdoba-Alianza Frente Nuevo, Cámara de Senadores 14/11/07).

Por otra parte, el discurso productivista considera exactamente lo opuesto ya que desde su perspectiva existen desde el inicio verdaderos problemas de participación y dificultades para la introducción de ajustes a la ley por parte de las y los parlamentarios interesados.

Este texto que estamos analizando tiene un pecado original: la falta de participación y de consenso de la sociedad argentina (María de la Rosa, Formosa-FpV/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

(...) debo dejar constancia de que, en el caso de mi provincia, las distintas organizaciones que tienen que ver con el tema, además de nuestros representantes en el COFEMA y de las veinticuatro provincias que lo integran, no participaron (Juan Carlos Díaz Roig, Formosa-FpV/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

Pienso que el que nos ocupa es un proyecto de ley muy importante. Lamento que no lo hayamos consensuado entre todas las provincias, así como que estas modificaciones tampoco hayan tenido el tiempo de estudio suficiente como para que se pudieran incorporar algunas propuestas como las que luego vamos a plantear (Miguel Zottos, Salta-Bloque Renovador de Salta, Cámara de Diputados 14/03/07).

Estas percepciones tan opuestas se vinculan con la red de sujetos y enunciados habilitados para intervenir en la hechura de la ley que cada postura considera necesaria desde un punto de vista táctico. Hemos visto ya que las y los legisladores a favor del proyecto incluyen en su mapeo a la SAyDS, a las comunidades indígenas y campesinas y a las organizaciones no gubernamentales que, en palabras de Bonasso, constituyen ese pueblo que ellas y ellos representan en el Congreso. Para algunas y algunos parlamentarios de las provincias del norte, sin embargo, **es una falla grave que el proyecto no haya transitado antes de su tratamiento por una instancia federal de deliberación en la que tuvieron protagonismo las jurisdicciones provinciales**. Esto se justifica, probablemente, en un modo alternativo de comprender el pueblo y en que no se han tenido en cuenta las opiniones y realidades de los verdaderos habitantes de los ecosistemas forestales.

(...) no solo queremos romper el eje perverso de alianzas de gobiernos cómplices con las grandes empresas, sino también la mirada reduccionista que asimila todas las realidades, que condena sin conocer esas realidades y que en definitiva no nos tiene en cuenta al momento de elaborar las respuestas legislativas que necesitan nuestros pueblos (Juan Manuel Irrazábal, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

Creo que en primer lugar, esta iniciativa debió haber sido consultada con todos los poderes ejecutivos provinciales, para traerla a este recinto recién luego de haber contado con su aval (Carlos Sosa, Salta-Bloque Renovador de Salta, Cámara de Diputados 14/03/07).

En estas intervenciones se relativiza el concepto de pueblo o de gente que construye, por oposición, el discurso ambiental del centro del país o incluso de Capital Federal, que no habitan en entornos con bosques y selvas. Como ya lo mencionamos, el productivismo se erige como verdadero conocedor de los territorios de los que proviene, y para ello, reivindica las experiencias y saberes locales, prioriza necesidades como el desarrollo económico en un contexto de pobreza y denuncia la arbitrariedad de quienes no habitan el bosque nativo –sean legisladores o activistas- pero reclaman su protección y definen los mecanismos legales para ello sin participación.

Es interesante señalar que el problema de la participación no queda limitado a este cuestionamiento sino que es un asunto que trasciende a futuro el tratamiento de la ley y luego se traslada a los ámbitos provinciales, por varios motivos. Por un lado, porque es imperativo de la ley que las jurisdicciones realicen ordenamientos territoriales de bosques nativos por medio de procesos participativos (artículo 6). Por otro lado, porque la 26331 estipula que se implementen una serie de instrumentos de gestión ambiental vinculados a la autorización de desmontes que se detallan en el capítulo 7 de la ley titulado “Audiencia y Consulta Pública”, el cual también incluye garantizar el acceso a la información pública.

Finalmente, hallamos que la ley de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos tiene el efecto de definir dos tipos de sujetos habitantes del bosque, con su prioridad e importancia, tal como vimos que surgía del debate parlamentario. Se trata del **sujeto campesino y el sujeto indígena**, para los cuales existen excepciones y disposiciones específicas con el objetivo de resguardar su específica pervivencia en el bosque nativo.

Artículo 19: Todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos deberá reconocer y respetar los derechos de las comunidades indígenas originarias del país que tradicionalmente ocupen esas tierras (ley 26331).

Artículo 21: En el caso de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades campesinas relacionadas a los bosques nativos, la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción que corresponda deberá implementar programas de asistencia técnica y financiera a efectos de propender a la sustentabilidad de tales actividades (ley 26331).

Por medio de estos artículos se busca asegurar, frente a posibles conflictos posesorios, los derechos consagrados de los ocupantes indígenas que históricamente habitan los territorios, a la vez que colaborar con las comunidades campesinas en caso de llevar adelante prácticas perjudiciales para los bosques, en tanto no serán sancionados sino asistidos para la reconversión de sus actividades. De acuerdo a como comenzamos el apartado, la introducción de estas disposiciones parece hacerse eco del planteo de la creciente conflictividad ecológica y territorial que presenta el discurso ambientalista en su modo de enunciar el problema de los bosques nativos. Vemos de esta manera que leyes como la 26331 pueden concebirse como producto de condiciones específicas de conflictividad ambiental cuando éstas alcanzan ciertos niveles de visibilización pública. Merlinsky (2013) considera, en un sentido próximo a esta lectura, que los conflictos ambientales tienen diversas productividades: territoriales, institucionales o como es el caso que estamos analizando, jurídicas, ya que habilitan el surgimiento de nuevas leyes o figuras normativas para la protección ecológica.

### **2.3 Entre la homogeneidad ambiental y el avasallamiento de la autonomía de las provincias**

La reticencia del discurso productivista frente a las disposiciones de la propuesta en tratamiento encuentra un gran argumento para posicionarse en contra en el plano jurídico, en cuanto que establece que **la interpretación que promueve el proyecto de ley sobre el alcance de los presupuestos mínimos es inconstitucional**. Como ya vimos, la 26331 se llama precisamente ley de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos y con ello obliga a las jurisdicciones a realizar el ordenamiento territorial según determinados criterios de categorización de zonas de conservación. Para cada categoría define diferentes usos, límites e instrumentos de gestión ambiental de los bosques de todo el país; a la vez que dispone que, hasta tanto no estén realizados y aprobados los ordenamientos, las autoridades provinciales no pueden autorizar desmontes.

Las jurisdicciones están obligadas, no solo a llevar adelante el ordenamiento territorial, sino también a actualizarlo periódicamente, y el Estado nacional podrá brindar asistencia para ello (artículo 6, ley 26331). Asimismo, quien constata que las provincias realicen sus ordenamientos es la Autoridad Nacional de Aplicación, esto es, la SAyDS (o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que en el futuro la reemplace) según lo indica el artículo 11. Todavía más, solo las jurisdicciones que acrediten su ordenamiento territorial en consonancia con las disposiciones nacionales podrán recibir los montos correspondientes de un Fondo de compensación, que estudiaremos en detalle en el próximo apartado.

Aquí es relevante remarcar que la aprobación de cada ordenamiento territorial para que se finalice con la moratoria de desmontes y se distribuyan los recursos de compensación depende de la SAyDS.

Artículo 33: Las Autoridades de Aplicación de cada Jurisdicción remitirán a la Autoridad Nacional de Aplicación su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y la documentación que la reglamentación determine para la acreditación de sus bosques nativos y categorías de clasificación (ley 26331).

Desde el inicio del debate hay reticencias a este esquema y se sugiere desde las provincias del norte que la ley, por el contrario, sea de adhesión y establezca un régimen adaptable a las particularidades de los bosques de cada provincia<sup>43</sup>. Se trata de una cuestión que no fue considerada, al igual que la propuesta complementaria de que los bosques nativos no incluyan a los bosques secundarios o sean definidos por cada ordenamiento provincial, tal como quedó explicado en el primer apartado.

(...) en general estamos de acuerdo con el establecimiento de presupuestos mínimos, pero creemos que es importante incluir un artículo mediante el cual se invite a las jurisdicciones provinciales a adherir al régimen establecido por esta norma. Hacemos esta propuesta porque no es lo mismo el cuidado del bosque nativo en una provincia forestal que en una provincia ganadera o en una agrícola-sojera (...) No debemos olvidar que las realidades provinciales son diferentes y creemos firmemente que cada una de las provincias tiene que evaluar su realidad, dejándosele la posibilidad de adherir o no al régimen que establece la ley que estamos analizando (Stella Marys Peso, Misiones-Justicialista Nacional, Cámara de Diputados 29/11/06).

(...) quiero recordar –porque acá no se ha recordado- que cuando aprobamos este proyecto en general lo hicimos con la condición, expresamente manifestada por el señor diputado West, de que esta futura ley deberá ser ratificada por las Legislaturas provinciales. Quiero pedir que por Secretaría se deje constancia de ello para que sirva como antecedente cuando se trate en el Senado (Juan Carlos Díaz Roig, Formosa-FpV/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

La objeción relativa a las particularidades de cada jurisdicción se refuerza en lo que respecta al debate específico sobre la propia noción de presupuestos mínimos, a partir de la cual se despliega tempranamente una posición restrictiva en la interpretación de la Constitución Nacional y la ley General de Ambiente 25675 entre las y los parlamentarios del norte. El argumento sostiene la autonomía de las provincias en materia ambiental y cuestiona los criterios de reparto de competencias entre la Nación y las jurisdicciones para la protección de los bosques nativos, tal como se diseñan en el proyecto.

Los contenidos y los alcances de las normas de presupuestos mínimos habrán de hallarse en el juego armónico de dos principios constitucionales. En primer lugar, las facultades de la Nación constituyen la excepción y no la regla –de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución-, y en consecuencia los presupuestos mínimos serán mínimos en tanto y en cuanto alcanzarán solamente

---

<sup>43</sup> El antecedente sobre este tema es, precisamente, la ley nacional 13273 de defensa de la riqueza forestal de 1948: “una ley de tipo especial que requiere la adhesión por parte de las provincias para su aplicación. Esto pone de relieve la importancia de las producciones normativas provinciales en materia de bosques, ya que regulaban los recursos naturales a través de las leyes propias y algunas normas que incorporaban por adhesión. Este régimen normativo era esencialmente provincial en muchas temáticas y la nación, por su parte, regulaba algunas cuestiones en forma de leyes especiales a las que las provincias adherían, especialmente en casos de no tener normada una problemática determinada. Esta situación cambió, ya que, en la consideración del sistema jurídico argentino, existió un hecho que determinó la inserción de la dimensión ambiental en el sistema: la reforma de la Constitución en 1994 con la incorporación de la cláusula ambiental” (Juliá, 2010b, p.172).

las materias mínimas indispensables para asegurar el fin que el constituyente tuvo en miras al hacer la delegación, y ninguna otra. En segundo término, en materia ambiental resulta necesario contar con un sistema jurídico uniforme, a fin de asegurar que todos los habitantes gozarán del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras (Osvaldo Salum, Salta-FpV/PJ, Cámara de Diputados 23/11/06).

Como todos sabemos, se puede ver el vaso medio lleno o medio vacío, según cómo se mire. El artículo 41 tiene dos párrafos: el que dice que las provincias deberán complementar la ley de presupuestos mínimos y aquel que dice que las normas de presupuestos mínimos no deben alterar las jurisdicciones locales (Juan Carlos Díaz Roig, Formosa-FpV/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

En las intervenciones se plantean sentidos relacionados con un “juego armónico de dos principios” o la idea de “un vaso medio lleno o medio vacío”, para señalar que el texto del proyecto de ley no consigue articular adecuadamente los criterios fundamentales del federalismo ambiental y los principios que debe sostener sin quitar poder de decisión a las provincias. De esta manera, la interpretación del sentido de los presupuestos mínimos y del esquema federal de protección ambiental se configura como un campo de batalla discursiva en el que tensar los límites de las competencias nacionales y provinciales, y con ello determinar el alcance deseado de la ley de bosques.

(...) sería un absurdo jurídico que los recursos naturales que están reservados a los 23 estados miembros por la Constitución Nacional y posteriormente, en la misma ley de presupuestos mínimos, la autoridad de aplicación sea el Estado nacional (...) Reconozco y adhiero a la necesidad de establecer presupuestos mínimos, pero de ninguna manera acepto, insisto, el avasallamiento a las autonomías provinciales. Según el proyecto en tratamiento, habría que pedir permiso a la Nación para desmontar un bosque nativo y, sin duda alguna, esta decisión es privativa de las provincias, por lo tanto la autoridad de aplicación tienen que ser las provincias y no la Nación (Zulema Daher, Salta-FpV/PJ, inserción solicitada en la Cámara de Diputados 14/03/07).

La normativa sancionada por la Cámara de Diputados de la Nación debe ser desestimada como consecuencia de invadir esferas que corresponden a la autonomía de las provincias y de violar expresamente el artículo 41 de la Constitución Nacional (Guillermo Jenefes, Jujuy-PJ, Cámara de Senadores 14/11/07).

La táctica del discurso productivista apunta entonces a que el proyecto de ley supone un avasallamiento de las autonomías provinciales en regulación ambiental y deben reformarse diversos aspectos vinculados al alcance de la normativa y las autoridades de aplicación que establece. Hay que mencionar que los posicionamientos en este sentido son contundentes, al punto que el diputado Salum de Salta (del cual expusimos parte de su intervención) amenaza –al momento de votación en particular- que va a pedir en el Poder Judicial por la derogación de la ley en caso de ser promulgada. Atendemos aquí a la puesta en juego de una modalidad enunciativa de tipo jurídica, esto es, una forma de argumentación que apela al registro legal para la validación de un posicionamiento contrario al proyecto de ley. Por ello las y los legisladores utilizan expresiones como “absurdo jurídico” con los que denostar la interpretación opuesta sobre los alcances de los presupuestos mínimos. El efecto de esta modalidad no es otro que el de establecer una demarcación entre lo legal y lo ilegal que sea capaz de desautorizar al discurso ambientalista.

Los presupuestos mínimos son comprendidos por parte de las y los parlamentarios que apoyan el proyecto de un modo diferente, en tanto representan la posibilidad de que la Nación legisle sobre un

conjunto de criterios y disposiciones imprescindibles para la defensa del ambiente en todo el país. En estos términos funcionan como un “piso mínimo” desde el que las jurisdicciones con autonomía puedan complementar con nuevas leyes, mientras sean iguales o más protectoras.

No se trata de protección mínima sino de principios mínimos para asegurar la protección que no debe ser mínima sino razonable, segura, y efectivamente protección (Marta Maffei, Buenos Aires-ARI, inserción solicitada en la Cámara de Diputados 23/11/06).

Desde este punto de vista, el argumento de la inconstitucionalidad con el que opera la oposición no es más que una excusa basada en una interpretación errónea del derecho ambiental, para que no se establezcan los límites que reclama una situación de deterioro como la de los bosques. El punto de partida, sobre el que se establece la necesidad de una normativa común a todo el territorio, es la discrecionalidad con la que se gestiona el ambiente en las jurisdicciones en favor de intereses privados. El discurso ambiental señala reiteradamente las situaciones de desmanejo y corrupción que ocurren en el norte del país, las cuales demandan **una legislación capaz de regular la arbitrariedad de cada provincia y cuidar los bosques nativos con nuevos criterios ecológicos comunes a todo el territorio nacional.**

Muchas veces uno ve horrorizados a representantes de esas provincias [Salta, Santiago del Estero] cuando se habla de sus casos. Lo lamento, pero sería mucho más importante que se preocuparan por ver qué es lo que está pasando y si las denuncias son ciertas (...) Me parece que cerrar los ojos y los oídos tiene mucho que ver con no intentar solucionar los problemas. No intentar solucionar los problemas tiene que ver con no tocar intereses económicos importantes y poderosos. Y esto último tiene que ver con actos de corrupción, porque esos actos de invasión y de saqueo no se pueden realizar si no hay apoyo político (Carlos Tinnirello, Capital Federal-Red de Encuentro Social, Cámara de Diputados 23/11/06).

(...) debo decir que me avergüenza referirme al modo en que las provincias han depredado, saqueado, lastimado, dañado y exterminado el bosque nativo. Entonces, lo que menos se nos ocurriría es innovar el derecho de las provincias de proteger sus recursos, porque si hay algo que han hecho con este recurso, que es el bosque nativo, es saquearlo y depredarlo absolutamente (Marta Maffei Buenos Aires-ARI, inserción solicitada en la Cámara de Diputados 23/11/06).

Para el discurso ambiental se trata de regular la explotación de los bosques a partir de criterios comunes y ecológicamente adecuados en todo el territorio. Si se establecen restricciones, de acuerdo con la enunciación de las y los defensores del proyecto, éstas no responden al objetivo de afectar directamente la autonomía de las provincias u otorgar mayores atribuciones a la Nación, sino al establecimiento de un freno al avance del capital privado depredatorio sobre el bosque y a la disposición de un esquema de protección homogéneo ante las diversas políticas y respuestas que da cada jurisdicción. El federalismo se constituye discursivamente como la mejor respuesta para que se protejan los bosques nativos en todo el suelo argentino y a partir de criterios comunes.

Advierto por las exposiciones de algunos legisladores que me antecedieron que también existe una interpretación totalmente distorsiva respecto de la propiedad que efectivamente tienen las provincias de sus recursos naturales. Esta es una cuestión que no está en discusión. Es constitucional, es parte de nuestro federalismo, es parte de nuestra historia y es también parte de nuestra conciencia ciudadana (Marta Maffei Buenos Aires-ARI, inserción solicitada en la Cámara de Diputados 23/11/06).

(...) la verdad –quiero decirlo con todas las letras- en este tema, como en varios otros, me preocupa la aparición de un supuesto discurso federal que reivindica las potestades y facultades provinciales (...) el hecho de balcanizar la capacidad de decisión nacional en la relación y la discusión con grupos empresarios, ya sean locales o extranjeros, debilita la capacidad de fijar las condiciones que hay que establecer para que efectivamente no sigan ocurriendo procesos de depredación de la magnitud que en todo caso está viviendo nuestro país (Claudio Lozano, Capital Federal-Emancipación y Justicia, Cámara de Diputados 23/11/06).

Si de un lado se acusa al productivismo de federalismo distorsionado o supuesto federalismo, del otro, se reclama que el proyecto es obra de un conjunto de legisladores de la Capital Federal -del puerto- que pretende imponer la política ambiental en materia de bosques para el norte del país, con criterios potencialmente perjudiciales para los habitantes de esa región. En las condiciones de una disputa histórica entre el puerto y el interior del país, **la cuestión relacionada con el federalismo se configura como un objeto polémico de confrontación discursiva privilegiado.**

(...) [un] avance indiscriminado del porteñismo avanzando sobre las provincias, especialmente sobre las del norte argentino (Federico Pinedo, Capital Federal-Propuesta Republicana, Cámara de Diputados 14/03/07).

Considero que este proyecto –que una vez más nace en el puerto- va a provocar las mismas consecuencias que tuvo una decisión desacertada que también se tomó desde el puerto con mi provincia, Tucumán, donde se cerraron once ingenios. Eso ocasionó que 200 mil personas emigraran hacia el conurbano bonaerense; hoy ya son 800 mil. En este sentido, temo que esto siga ocurriendo por las desacertadas decisiones que se adoptan aquí, en el puerto, es decir, en la Capital Federal (Roberto Lix Klett, Tucumán-Fuerza Republicana, Cámara de Diputados 14/03/07).

En el despliegue de la postura de las y los parlamentarios que se oponen al proyecto estos utilizan una fuente estratégica de argumentación basada en una resolución del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) de marzo de 2004, titulada “Resolución N° 80/04 - Concluir que las Leyes con contenido ambiental sancionadas hasta el presente avanzan sobre competencias reservadas constitucionalmente a las Provincias”. La misma, en el artículo 1, concluye que las leyes con contenido ambiental sancionadas hasta ese momento avanzan sobre competencias reservadas constitucionalmente a las provincias, existiendo la necesidad de modificarlas; a su vez, solicita en el artículo 3 que los proyectos con contenido ambiental que se encuentren en estado de tratamiento parlamentario en el Honorable Congreso de la Nación, sean -en forma previa a su sanción por cada una de las Cámaras Legislativas- consensuados con el COFEMA, en respeto a la jurisdicción de las provincias, reconocida expresamente en la Carta Magna.

(...) creo que es necesario, en esta etapa de revisión del articulado en particular, modificar y corregir todas las referencias que hace a la administración de la Nación, las cuales deben quedar en las provincias autónomas. En esa misma ley de presupuestos mínimos también se contempló la coordinación necesaria sobre estos aspectos, entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), quien hace pocos días (22/2/07) emitió una resolución, firmada por unanimidad sobre el proyecto en tratamiento, el cual debe ya ser del conocimiento de la totalidad de los legisladores (...) En el mismo se establece claramente, en su primera parte, en la de presupuestos mínimos, el indicado avasallamiento a las provincias; y la segunda, de la emergencia de los bosques nativos, que las provincias solo deben adherirse para su aplicación (Zulema Daher, Salta-FpV/PJ, inserción solicitada en la Cámara de Diputados 14/03/2007).

Las respuestas no se hacen esperar, desde un enfoque en el que se considera que en realidad es el COFEMA el que avanza sobre sus facultades, intentando establecer los márgenes de legislación del propio Congreso nacional. De manera que **se tensan en la disputa alrededor del derecho ambiental argentino, las competencias entre niveles gubernamentales, por un lado, y entre poderes del Estado, por el otro.** Este modo de confrontación opera respecto de cuáles instituciones están más investidas de autoridad y son más pertinentes para el atendimento del problema de los bosques nativos, pero -sobre todo en lo que respecta al propio campo discursivo legislativo-, implica la demarcación de los límites de la práctica deliberativa y parlamentaria. Cuando el discurso productivista refrenda la palabra del COFEMA está sugiriendo que el Parlamento se está extralimitando en el contenido de los presupuestos mínimos, con efectos directos en las administraciones provinciales y en el ejercicio del poder en las jurisdicciones. Asimismo, cuando el discurso ambientalista se apoya en una interpretación amplia del derecho ambiental y propone un piso común sustantivo para la protección de los bosques, está caracterizando al quehacer legislativo como capaz de tomar decisiones políticas de gran alcance.

(...) no hay aquí –como se ha dicho con mala intención incluso en algún comunicado del COFEMA, es decir, el Consejo Federal de Medio Ambiente- intención alguna de arrasar soberanía o jurisdicción. Desde un comienzo se determinó en el proyecto, como debe ser, que la autoridad competente habría de ser la autoridad provincial (Miguel Bonasso, Capital Federal-Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados 29/11/06).

(...) no nos confundamos: nosotros somos los legisladores elegidos por el pueblo de las provincias a las cuales pertenecemos, y los representantes en el COFEMA tienen que coordinar entre ellos las leyes que nosotros votamos en este Parlamento. Si los señores que pertenecen al COFEMA quieren legislar, tendrán que estar sentados en estas bancas el día de mañana (Mabel Müller, Buenos Aires-Peronismo Federal, Cámara de Diputados 29/11/06).

La reivindicación del COFEMA, a la vez, se acompaña de la demostración de que existe un claro acompañamiento por parte de la SAyDS en el diseño del proyecto de ley y en la influencia para su tratamiento, cuestión que se exhibe como peyorativa y traza una red específica de relaciones más o menos válidas entre ciertas figuras del Ejecutivo y del Poder Legislativo.

(...) el inicio de este proyecto de ley nace de manera bastante confusa. Si nos guiamos por la presentación de la iniciativa, no tenemos dudas de que su autor es el señor miembro informante de la comisión; pero si nos atenemos a las publicaciones de los diarios, debemos considerar que fue presentada por la señora secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (Osvaldo Salum, Salta-Fpv/PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

En definitiva, la crítica al proyecto de ley se sostiene en la declaración de su inconstitucionalidad por el avasallamiento de la autonomía de las provincias, con apoyo del COFEMA; mientras que la defensa de la propuesta reivindica el esquema de reparto de competencias y se sustenta en la adhesión de la SAyDS, futura autoridad de aplicación de la normativa y responsable de la aprobación de los ordenamientos territoriales de las provincias. Es interesante señalar que las diferencias a este respecto, así como sobre las otras polémicas que abordamos en este Capítulo, atraviesan los bloques político-partidarios conformados en ambas Cámaras y se traducen en intercambios controvertidos que cuestionan consensos y posturas homogéneas.

Estoy orgulloso del riquísimo debate que hemos tenido hoy, ya que incluso se produjo dentro de nuestro propio bloque (Arturo M. Heredia, Córdoba-PJ, Cámara de Diputados 14/03/07).

El centro del debate está en el artículo 8°, que inclusive está generando disidencias en nuestro bloque, vinculado a si la moratoria debe ser total o si vencido el plazo establecido, aquellas jurisdicciones que no hayan logrado el ordenamiento territorial igualmente pueden desmontar o no una fracción de sus bosques. La mayoría de nuestro bloque está de acuerdo con la última redacción, es decir, con que la moratoria sea total, sin perjuicio de que —reitero— haya algunas disidencias en cuanto a este punto (Gerardo Morales, Jujuy-UCR, Cámara de Senadores 14/11/07).

El sector de representantes de provincias del norte insiste con fuerza en el argumento de la inconstitucionalidad del proyecto, con el objetivo de transformar disposiciones específicas relativas al modo de instrumentación del ordenamiento, los límites a las autorizaciones de los desmontes y el tipo de evaluaciones técnicas que deberían ser necesarias en cada zona de conservación. **Las rupturas partidarias implicadas en este enfrentamiento discursivo no son corrientes en el tratamiento legislativo de las normativas**, ya que en general existen acuerdos político-institucionales hacia adentro de los bloques. Ello no es así respecto de algunas temáticas como la ambiental, o de algunos procedimientos, como cuando los proyectos no ingresan a partir de la presión del bloque oficialista con mayoría en el Congreso.

Calvo y Tow (2009) proponen un análisis de esta particular dinámica legislativa y señalan que “la ley de bosques era un proyecto particularmente conflictivo, pues dividía el voto de los bloques mayoritarios, separando a legisladores en bloques provinciales de acuerdo con su pertenencia a provincias forestales” (p.469). Los autores advierten que, en general, apenas el 45% de los proyectos que obtienen despacho en Diputados logran ser votados, por lo que sin acuerdo hacia adentro del FpV/PJ el proyecto de Bonasso tenía pocas probabilidades de recibir tratamiento en el recinto. Asimismo, como venimos observando, el proceso contiene numerosos elementos de controversia entre los discursos enfrentados y en las votaciones existen disidencias para muchos artículos. A la ruptura interna del oficialismo se suman las configuraciones de los otros partidos políticos en el Congreso. En la Cámara de Diputados:

Los partidos políticos que no pertenecían a los bloques mayoritarios, a su vez, se realinearon políticamente con distintas facciones del bloque mayoritario. Los partidos de izquierda apoyaron el texto original de Bonasso, en tanto la UCR y los partidos provinciales apoyaron las reformas propuestas por los diputados disidentes de las provincias del norte (Calvo y Tow, 2009, p.470).

Por medio de un estudio de coaliciones establecido por un algoritmo de clasificación de las preferencias de los legisladores llamado Wnominat, estos autores consiguieron ordenar una matriz de votación para estimar el posicionamiento ideológico sobre una o más dimensiones de los representantes. Concluyen que “la dimensión federal estructuró el debate en el plenario, dividiendo a las provincias periféricas (...) y a las provincias metropolitanas” (Calvo y Tow, 2009, p.471).

Gran parte de la lucha argumentativa de la ley de bosques se ubica en las interpretaciones opuestas del derecho ambiental y de las facultades de las diversas instituciones implicadas; como efecto, el productivismo es acusado de federalismo distorsionado, y el discurso ambiental de porteñismo. En el debate de la 26331 se encuentran en permanente tensión las competencias entre jurisdicciones (Nación y provincias), entre poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) y hacia adentro de los Poderes entre dependencias (caso COFEMA y SAyDS). Por ello, el nivel de confrontación al interior del Congreso pasa mucho más por enunciados que se relacionan con necesidades político-territoriales que partidarias, una cuestión extremadamente especial respecto del corriente desenlace que atraviesan los procesos parlamentarios que se organizan por el acatamiento de las decisiones de cada bloque partidario.

## 2.4 Entre la protección y la compensación

La posibilidad de desanudar la objeción persistente del discurso productivista de las provincias del norte, por sus reparos a las consecuencias en sus economías regionales y la supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones de la normativa bajo tratamiento, parece encontrarse en una figura específica que, en el texto definitivo, se encuentra en el capítulo 11 (artículos 30 a 39, ley 26331). Se trata de la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el propósito de compensar monetariamente a las y los titulares de tierras que conserven los bosques, esto es, no desmonten sus parcelas.

El Fondo no forma parte del proyecto que ingresa el diputado Bonasso y, a pesar de que es una propuesta insistente durante los debates en la Cámara Baja por parte de algunas y algunos parlamentarios, no integra el articulado que obtiene la media sanción en marzo de 2007.

(...) solicitamos que la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano tome en consideración nuestro régimen federal de compensación económica para provincias que prestan servicios ambientales. Eso permitirá a las provincias que todavía tienen bosques –porque no han deforestado- controlar, resguardar, cuidar y mantener esos recursos y dar a los pueblos involucrados en cada uno de esos ámbitos usos productivos verdaderamente sustentables (Juan Manuel Irrazábal, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados 29/11/06).

Si las provincias no reciben ningún tipo de incentivo y si el pequeño productor que tiene su economía de subsistencia basada en esto no recibe algún tipo de subsidio o incentivo, nuestra lucha va a ser en vano. En esto la Nación tiene que tomar alguna medida (Liliana Bayonzo, Chaco-UCR, Cámara de Diputados 29/11/06).

(...) voy a hacer un mea culpa y pedir a quienes están en la comisión que analicen este proyecto de compensación a las provincias y a aquellos que pretendemos sigan viviendo en esas selvas y en esos bosques nativos, pero a quienes no les vamos a aportar ningún beneficio más que el de seguir viviendo en esa pobreza (Antonio Lovaglio Saravia, Salta-FpV/PJ, Cámara de Diputados 29/11/06).

Centralmente, el Fondo remarca que la protección de los bosques nativos por medio de la categorización del territorio y la limitación de ciertas actividades productivas en algunas zonas constituye un perjuicio para el desarrollo económico con altos costos para las y los titulares de las tierras afectadas. En el proyecto original no existe una noción de costo económico, pues se trata de un argumento que se introduce durante el debate parlamentario y que expresa la necesidad de establecer mecanismos de compensación frente a estas limitaciones. El discurso productivista argumenta que **la compensación es condición necesaria para que la ley tenga algún tipo de efectividad en el cuidado de los bosques**, para que “la lucha no sea en vano” y para que las poblaciones no caigan en la pobreza. Para las provincias del norte tanto el ordenamiento territorial, como la moratoria a los desmontes o la regulación del desarrollo productivo en el territorio es una vía directa hacia el deterioro económico. Si proteger a los bosques nativos es sinónimo de pobreza, como vimos, entonces es primordial que se conciba un instrumento que pueda revertir ese efecto indeseado.

La noción de compensación se vincula directamente con el hecho de que se considera conceptualmente que los bosques nativos protegidos ofrecen servicios ambientales, esto es, las provincias con disponibilidad de bosques están proveyendo de beneficios muy importantes para la regulación ecológica

de todo el país<sup>44</sup>. Por ese aporte y por detener el avance de la frontera agropecuaria y la industria forestal, con las consecuencias económicas que implica, deben recibir un incentivo que no es otra cosa que una transferencia de dinero a quienes tengan hectáreas en las que no se puedan realizar desmontes (propiedades en zonas amarilla y roja). El Fondo expresa compensar a las jurisdicciones tal como se evidencia en el reclamo de las y los parlamentarios del norte, compensación que será destinada -más allá de algunas hectáreas de conservación de dominio público- al conjunto de privados actuantes en el territorio de las mismas. Según el artículo 35, el 70% de los recursos del Fondo se destinarán a:

(...) compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación. El beneficio consistirá en un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, de acuerdo a la categorización de bosques nativos, generando la obligación en los titulares de realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de períodos (ley 26331).

Este instrumento se incorpora recién en los trabajos en Comisión que se desarrollan en el Senado durante el año 2007, y es refrendado en el debate parlamentario por las y los senadores de las provincias del norte que analizan que se trata de una ausencia inadmisibles en el proyecto que obtuvo la media sanción.

(...) lo que sí debemos hacer es darle en el Senado el espacio que no se dio en la Cámara de Diputados, donde por la urgencia de una persona —que fue el autor del proyecto y que hizo de esto una cuestión mediática personal— no se trataron las cosas con la seriedad, la amplitud y la discusión necesarias como queremos tratarlo en esta oportunidad (Ernesto Sanz, Mendoza-UCR, Cámara de Senadores 06/06/07).

(...) considero que el texto del dictamen es mucho más rico y completo que la sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. En ese aspecto, creo que se ha hecho un trabajo positivo en el ámbito del Senado de la Nación (Ricardo Gómez Díez, Salta-Partido Renovador de Salta, Cámara de Senadores 14/11/07).

La incorporación de este instrumento muestra que se configura como un **mecanismo central de negociación previo a la aprobación de la ley, en reconocimiento de las concesiones de las provincias del norte**. La táctica discursiva en defensa del Fondo parte de todos los cuestionamientos que mencionamos previamente, es decir, frente a la discriminación productiva, la falta de participación y el avasallamiento de la autonomía de las provincias que se fueron denunciando en el debate, el Fondo se concibe como un elemento habilitante de un acuerdo. Este aspecto es definitivo en el Senado, en tanto las relaciones de fuerza allí son diferentes a Diputados, puesto que los posicionamientos asentados en los poderes provinciales son más importantes respecto del acuerdo que fue necesario en la Cámara Baja entre el autor del proyecto y una parte del FpV/PJ. De ahí que las y los senadores incluso pudieran condicionar el progreso del tratamiento parlamentario si no se daba atención a la creación de un Fondo.

(...) nosotros planteamos como hecho estratégico, e inclusive inamovible —como yo misma le expresé a la señora secretaria de Medio Ambiente—, que los senadores no aprobaríamos una iniciativa que fijara presupuestos mínimos sin que se contemplase la posibilidad de reconocer un

---

<sup>44</sup> La de los servicios ambientales o ecosistémicos es una cuestión con raíces y consecuencias muy importantes para nuestro abordaje que desarrollamos en el Capítulo 5 de esta Tesis.

dinero, un valor, por la defensa que estábamos haciendo de los bosques nativos (Elida Vigo, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Senadores 14/11/07).

(...) se deben asegurar de alguna manera los recursos que debe tener el fondo, de tal manera que esta iniciativa que protege al medio ambiente no condene a las provincias argentinas ricas en estos recursos naturales de bosques a la pobreza, porque esta riqueza forestal se encuentra fundamentalmente en las provincias más pobres de la República Argentina (Guillermo Jenefes, Jujuy-PJ, Cámara de Senadores 14/11/07).

Consideramos trascendente que ese sea un fondo importante, porque nosotros estamos dejando el 20 por ciento de nuestro territorio sin capacidad de producción y generación de riquezas (Luis Viana, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Senadores 14/11/07).

A la vez, a medida que la figura cobra presencia en la deliberación, el debate supera la discusión Fondo sí, Fondo no<sup>45</sup>, y se organiza alrededor de cómo debería ser financiado concretamente para que en verdad logre compensar lo que el discurso productivista considera el “costo de oportunidad de no realizar un desmonte y no sembrar soja” (Gerardo Morales, Jujuy-UCR, Cámara de Senadores 14/11/07). Ingresa aquí una problemática externa a la cuestión de los bosques, pero que genera rispideces entre las y los senadores incluso pertenecientes a un mismo bloque. Se trata del financiamiento del Fondo por medio de las retenciones agropecuarias y las diversas posturas al respecto. Precisamente el senador Gerardo Morales es quien presiona para que el porcentaje proveniente de las retenciones no sea del 0,1 como dispone el despacho de las Comisiones, sino del 2% tal como efectivamente queda en la ley sancionada. Una senadora del bloque de la UCR al que ambos pertenecen expresa sus objeciones, en un intercambio que evidencia el hecho de que en el debate y desarrollo de esta ley se suscitan tensiones considerables y poco frecuentes hacia adentro de los bloques partidarios, como ya lo observamos en el apartado anterior.

Reitero, si existen productores que levantan la plata “en pala”, porque producen soja y no utilizan mano de obra intensiva, y nosotros no podemos generar un fondo mínimo de 600 ó 700 millones de pesos, para sostener una política de presupuesto mínimo y de protección de bosques nativos, entonces estaríamos hablando de que la Nación —si no está de acuerdo con la iniciativa— no está abordando seriamente el tema y sólo pretende impedir los desmontes; situación respecto de la cual desde ya que estamos de acuerdo, pero en la medida en que ello forme parte de una política de ordenamiento territorial (Gerardo Morales, Jujuy-UCR, Cámara de Senadores 14/11/07).

(...) voy a decir que no estoy de acuerdo —y, en ese sentido, hay algunas disidencias en el bloque— a que parte de los fondos salgan de las retenciones. Como no estoy de acuerdo con las retenciones, ponerlas significaría blanquearlas; además, son algo momentáneo (Alicia Mastandrea, Chaco-UCR, Cámara de Senadores 14/11/07).

La aparición del problema de las retenciones, asimismo, es un emergente de la deliberación en el recinto que muestra de qué manera, más allá de la introducción en el campo legislativo de prácticas discursivas y extradiscursivas que apuntan al logro de determinados objetivos, la discursividad siempre contiene huellas de otras enunciaciones y objetos polémicos de confrontación que se hacen ineludibles para los sujetos hablantes, tal el asunto controvertido de las retenciones impositivas al sector agropecuario<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Postergamos hasta el Capítulo 5 un tratamiento más profundo del tipo de racionalidad político-normativa que se halla en la figura del Fondo de compensación que estamos describiendo.

<sup>46</sup> Un año más tarde, la cuestión de las retenciones tendrá todo su despliegue en el Congreso en lo que se conoce como el conflicto por la Resolución 125/08 del Poder Ejecutivo. Se trata de la introducción en el Parlamento de un

\*\*\*

El recorrido de este Capítulo presenta múltiples aristas derivadas del análisis de un conjunto de dimensiones polémicas que distinguimos en nuestro recorrido por el corpus documental. Por medio de estas polémicas hemos podido caracterizar el proceso de legislación nacional de los bosques nativos, más allá de una descripción institucional o normativa y más acá del juego político desplegado en el campo discursivo. Sin dudas se trata de una ley nacional muy controvertida en múltiples elementos en los que emerge una clara contraposición de objetivos políticos entre las y los parlamentarios, según se refleja en los discursos enfrentados durante las diversas instancias del debate y negociación.

Calvo y Tow (2009) aseguran que estudiaron este proceso precisamente porque, a pesar de que la mayoría de los anteproyectos son “cajoneados” en comisión y nunca llegan al debate plenario, el de los presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos -que es de por sí particularmente conflictivo- obtiene no obstante los acuerdos necesarios. El enfoque considera que para analizar la productividad y eficacia legislativa es importante atender al papel de los presidentes de comisión por su capital político e institucional. En este caso nos compete el rol de Miguel Bonasso y la movilización que realiza desde que ingresa el anteproyecto hasta que se aprueba, sobre todo hacia adentro del bloque del FpV/PJ.

Sin embargo, aunque las negociaciones de Bonasso son muy importantes para insertar el debate en un bloque partidario dividido y darle curso dentro de la institución parlamentaria con eficacia, es necesario que el análisis no pierda de vista otras prácticas discursivas y extradiscursivas del discurso ambientalista, adentro y afuera del Congreso. Ciertas condiciones de enunciación de la situación de los bosques nativos como un problema indiscutidamente grave y urgente, desde el punto de vista ecológico, justifican con fortaleza un tratamiento inmediato del Congreso frente a las dilaciones que el productivismo promueve para frenar o modificar la propuesta en ambas Cámaras.

El análisis parlamentario, en este caso, necesita incluir a la lectura de los procedimientos y arreglos institucionales que favorecen o no el éxito de la ley –o a la tendencia a depositar la autoría de una normativa en la capacidad de una persona-, una comprensión multidimensional de las condiciones de posibilidad de la normativa y de los discursos que en ella confluyen o confrontan, como producto de unas específicas relaciones de fuerza en el campo legislativo, tanto parlamentarias como extraparlamentarias. Así, desde nuestro punto de vista, podemos advertir que la ley 26331 también ha sido movilizada por una serie de tácticas discursivas externas al Poder Legislativo sin las cuales ningún diputado o diputada ajena al oficialismo podría haber avanzado hacia una legislación ambientalista. A pesar del mérito de Bonasso para lograr los acuerdos necesarios para el tratamiento del proyecto, los presupuestos mínimos pueden aprobarse y sortear las objeciones precisamente por la presión política y social que caracteriza a todo el tratamiento del proyecto.

Así, concluimos este Capítulo señalando que son insoslayables las reivindicaciones de los territorios y comunidades en conflicto en el norte, al mismo tiempo que la participación de organizaciones no gubernamentales y sectores académicos ambientales para la sanción de la ley. Naturalmente, la ley no es un efecto exclusivo del tipo de debates y presiones que se realizan de manera externa por parte de los colectivos y organizaciones ambientales sobre los intereses productivos de las provincias forestales. Tampoco queda entrampada en la configuración federalista y en la ambigüedad de la figura de los

---

proyecto de ley de ratificación del sistema de retenciones impositivas a la exportación agropecuaria de soja, girasol, maíz y trigo, entre otras, que obtendrá media sanción en la Cámara de Diputados pero será rechazado en el Senado.

presupuestos mínimos. Como vimos, existen tácticas propias del ámbito legislativo y negociaciones internas al tratamiento de la ley y de acuerdos entre las partes, como el caso de la creación del Fondo de compensación. No obstante, es importante considerar que la demanda de que la normativa “no sea cajoneada”, “no duerma” y no se someta a las imposiciones económico-productivas de las provincias del norte proviene desde afuera del Poder Legislativo.

Es por ello que hemos abogado por un análisis del discurso legislativo que no quede encerrado entre las paredes del recinto parlamentario, no solo porque importan las restricciones políticas de gobierno, las voluntades partidarias o los mecanismos institucionales, sino todavía más porque en las leyes también tienen protagonismo el conflicto en los territorios y los procesos de lucha y movilización socio-ambientales.

## Capítulo 3

### Análisis de las tácticas y estrategias discursivas en el tratamiento legislativo del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba (2008-2010)

*Nadie puede desconocer que después de dos años de intenso trabajo participativo, democrático y plural, no solamente a través de los siete talleres que se llevaron adelante en el interior de nuestra Provincia sino también mediante la recolección de 70 mil firmas, con consensos regionales que lograron a partir de la participación activa y directa de las organizaciones no gubernamentales, de científicos, de técnicos de la Universidad Nacional de Córdoba y otras, del Movimiento Campesino de Córdoba, de las comunidades originarias, de todos aquellos que, incluso defendiendo el sistema productivo cordobés, como la Federación Agraria –que participó ampliamente-, se está echando por tierra todo este trabajo*

*Legisladora Liliana Oliverio, Frente de Izquierda y de los Trabajadores, agosto de 2010*

*Pusimos nuestro empeño y esfuerzo a fin de tratar de llegar a elaborar un texto de ordenamiento territorial que pudiera ser traído a esta Legislatura y aprobado por todos los señores legisladores. El sueño que hoy no se pudo concretar era que todos los legisladores por unanimidad pudiéramos votar y aprobar en general y particular un texto que surgiera como fruto del trabajo de la Comisión de Asuntos Ecológicos*

*Legislador Marcelo Falo, UPC, agosto de 2010*

*(...) ésta era una ley de la Legislatura, no es la ley de Fulano o de un bloque sino de la Legislatura, y así va a ser. La Legislatura es el Poder, dictaminado por la Constitución, en donde los representantes del pueblo deben deliberar y decidir (...) Entonces, digamos las cosas como son: en honor a la tolerancia y al respeto uno tiene que ser consecuente con lo que piensa y no debemos ideologizar una política de Estado. La protección del bosque nativo y la defensa del territorio es una política de Estado y hoy aquí, como tal, vamos a despachar esta ley con más de dos tercios de los votos, que es lo requerido en estos casos*

*Legislador Daniel Passerini, UPC, agosto de 2010*

#### Introducción

El proceso legislativo cordobés se constituye a partir de la exigencia derivada de la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos, la cual obliga desde 2007 a que las jurisdicciones del país legislen sobre sus propios ordenamientos territoriales. Así, en agosto de 2010 la Legislatura de Córdoba sanciona la ley 9814, una normativa que se compone de ocho capítulos y 58 artículos, y los mapas de cobertura de bosques y de zonificación que hacen concretamente al ordenamiento territorial cordobés.

Entre las disposiciones generales, indica que el objetivo de la ley es establecer el ordenamiento territorial de los bosques nativos para la provincia de Córdoba con un conjunto de finalidades, criterios y categorías de conservación con las correspondientes zonas, así como una serie de conceptos específicos –la mayoría relacionados con categorías e instrumentos ecológicos-. Define que el mapa de los bosques nativos de

Córdoba debe quedar constituido por áreas rojas (Categoría I) en las que se incluyen los sectores de bosques nativos de muy alto valor de conservación que no deben transformarse; áreas amarillas (Categoría II) que comprenden sectores de mediano valor de conservación que pueden estar degradados o en recuperación pero que, con la implementación de actividades de restauración, pueden tener un valor alto de conservación y verse sometidas a determinados usos productivos; y áreas verdes (Categoría III) con sectores de bosques nativos de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, dentro de los criterios de la ley.

La ley de bosques de Córdoba implementa, con esta configuración de zonas y actividades permitidas, las disposiciones de la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos; no obstante, como podremos indagar en éste y el siguiente Capítulo, existen diferencias sustantivas entre la 9814 y los lineamientos de la 26331. Por su parte, la ley provincial, además de los criterios de categorización, detalla el tipo de prácticas de manejo según las categorías de conservación del ordenamiento territorial; establece como autoridad de aplicación a la Secretaría de Ambiente de la provincia, encargada de la implementación de la ley y de un Programa para el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (POTBN); crea un mecanismo de compensaciones por medio del Fondo para el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (FOTBN); propone someramente los modos de fiscalización; especifica disposiciones en torno a la prevención y lucha contra incendios; detalla los instrumentos de evaluación de impacto ambiental, audiencias públicas y autorizaciones de aprovechamiento sustentable, manejo sostenible y cambio de uso del suelo. Los últimos artículos de la ley de bosques regulan las infracciones y sanciones, así como disposiciones transitorias y complementarias y dos anexos con los mapas de cobertura y zonificación, que ya mencionamos, más un detalle de los criterios de sustentabilidad de la ley nacional de presupuestos mínimos.

En Córdoba, el campo discursivo legislativo que tiene por efecto el contenido de la normativa es altamente controvertido, de acuerdo con el escenario político provincial que lo caracteriza. Puesto que la ley nacional establecía la necesidad de que los ordenamientos de las jurisdicciones se confeccionaran por medio de procesos participativos, el gobierno provincial crea oportunamente una Comisión de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (COTBN) para Córdoba. La misma reúne una diversidad de instituciones, organizaciones y personalidades relacionadas con la protección ambiental, aunque no es éste el único ámbito del que emerge una propuesta de ordenamiento, en tanto las entidades agropecuarias presentan en la Legislatura su propio anteproyecto, tal como lo vamos a detallar en los próximos apartados.

Así, en el debate parlamentario -durante dos años-, coexisten al menos dos propuestas y se desarrolla un trabajo en comisiones bastante prolongado. Una vez llegado el momento de tratamiento en el recinto, las discusiones entre las alternativas en pugna son ciertamente polémicas. Ello explica en parte por qué, luego de la sanción, las disposiciones que regula la ley reciben numerosas críticas y denuncias sobre todo por fuera del fuero legislativo, según tendremos oportunidad de profundizarlo. El nivel de controversia que caracteriza a este caso de legislación es un terreno privilegiado para analizar las tácticas y estrategias discursivas en conflicto.

Nuestro análisis del registro discursivo reconoce, desde el inicio del proceso hasta el presente, dos discursos que, con sus respectivas tácticas y estrategias, se ven permanentemente enfrentados en el campo de deliberación sobre la ley de bosques de Córdoba. Por un lado, el discurso ambiental fundamentalmente protagonizado por la Comisión de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (COTBN); por otro lado, el discurso productivista, sobre todo vehiculado por el sector agropecuario encabezado por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ). Muchas y muchos legisladores

se identifican con uno u otro discurso, sin embargo, debemos considerar que otras y otros apoyan una consideración ambientalista o productivista según el objeto de debate o el contexto de deliberación que se ponen en juego. El oficialismo de Unión por Córdoba (UPC)<sup>47</sup>, junto con la Unión Cívica Radical (UCR)<sup>48</sup>, por momentos, puede ubicarse claramente en el discurso ambiental en la medida que impera en la palabra de algunas y algunos legisladores una aproximación ecológica del problema, mientras que en otros contextos enunciativos se expresan posicionamientos tácticos acordes al discurso productivo.

Esto es conteste con nuestro enfoque de análisis de discurso a partir del cual preferimos poner el énfasis en los discursos que se enfrentan en un campo de relaciones de fuerza, antes que en la caracterización de actores y sus representaciones sociales. Particularmente en el tratamiento que se le da al ordenamiento territorial de los bosques nativos, en la sesión sobre la que vamos a profundizar, los discursos mencionados se enfrentan alrededor de determinadas polémicas, y las y los representantes asumen discursividades diferentes acordes a diversas tácticas, las cuales integran a su vez estrategias y objetivos políticos específicos.

En este Capítulo, el corpus documental bajo análisis está constituido por el texto de la ley 9814 y por la versión taquigráfica del debate y votación de la misma en la Unicameral cordobesa entre el 4 y el 5 de agosto de 2010. A su vez, hemos consultado los diversos proyectos que se presentaron para el tratamiento de la cuestión en la Legislatura y un nutrido conjunto de estudios especializados en el tratamiento de la ley de bosques de Córdoba y en las características de la normativa sancionada (CEDHA, 2009; Deon, 2016; Rossi, 2016; Salizzi, 2020; Schneider et al., 2018; Silveti et al., 2013; Vera y Giménez, 2011).

El análisis de las tácticas y estrategias discursivas que se configuran en la ley de bosques de Córdoba se organiza, a continuación, alrededor de tres abordajes. En primer lugar, caracterizamos los principales aspectos del proceso legislativo en cuestión; seguidamente, estudiamos la confrontación discursiva de modelos productivos que se tensionan en el campo discursivo, por la definición de la emergencia forestal y el problema de la pobreza, así como sobre los diversos esquemas de protección, definiciones y prácticas del ordenamiento territorial cordobés; y en tercer lugar, exploramos el enfrentamiento discursivo alrededor de la construcción de consensos políticos, el tipo de legitimación para la intervención en la hechura de la ley que configura cada discurso, así como la cuestión de la legalidad o ilegalidad del texto sancionado.

## **1. Debate y votación parlamentaria de la ley 9814**

Si en el Congreso de la Nación observamos un proceso en el que, entre ambas Cámaras, se van expresando alrededor de un proyecto de ley los roces propios de una diversidad de opiniones sintetizadas en dos discursos opuestos que confrontan estratégicamente, entre quienes defienden la ley de presupuestos mínimos y quienes la rechazan -cada uno con sus propias tácticas de incidencia sobre un solo texto normativo-; en la Legislatura de Córdoba no tenemos exclusivamente un anteproyecto en el

---

<sup>47</sup> Se trata de un partido político cordobés que surge en 1998 como coalición de diferentes fuerzas partidarias, encabezado por el Partido Justicialista y liderado por José Manuel De la Sota. En 2019 cambia su denominación por “Hacemos por Córdoba”. Desde 1998 hasta el presente, es decir, por más de veinte años, vence en todas las elecciones a la gobernación de la provincia de Córdoba, con De la Sota o Schiaretti como jefes del Ejecutivo.

<sup>48</sup> En Córdoba, este partido político gobierna la provincia por última vez entre 1983 y 1998, pero consigue representantes en la Unicameral en las diversas elecciones legislativas hasta el presente, lo cual lo constituye como una de las principales fuerzas de oposición al oficialismo justicialista.

que rastrear modificaciones o debates entre parlamentarias y parlamentarios que tensionan sus miradas para cambiar el articulado. El único debate plenario en el recinto de la Unicameral –más allá de los trabajos en Comisión- se lleva adelante durante alrededor de 8 horas entre el 4 y el 5 de agosto de 2010, discusión que finaliza con la sanción de la ley provincial 9814. En esa jornada se somete a votación un proyecto ingresado -apenas horas previas- por el oficialismo de Unión por Córdoba junto con otros partidos: un texto cuyo contenido y modo de tratamiento genera rechazos por parte de quienes venían trabajando durante dos años en otra propuesta. Si se analizan las tácticas discursivas durante esa jornada, así como el proceso previo, se puede concluir que el proyecto que obtiene su sanción es una de cuatro alternativas en pugna.

El **Proyecto 1** es producto de las tareas de la mencionada Comisión de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos –la COTBN en adelante-, una Comisión creada específicamente para la elaboración de un articulado de acuerdo con los lineamientos de la ley nacional 26331 entre los que se solicitaba que el proceso de definición del ordenamiento territorial de cada provincia fuera participativo.

El 5 de junio de 2008 el Ejecutivo provincial designa por medio del decreto 848 que la Secretaría de Ambiente sea la autoridad de aplicación de la 26331, a su vez, esta Secretaría crea el Programa y Proceso de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos por medio de la resolución 328. En este proceso la Secretaría involucra a miembros de las áreas de Bosque Nativo y del Sistema de Información Geográfica de la provincia y conforma la mencionada COTBN. Como explican Vera y Giménez (2011), la Comisión queda definitivamente conformada el 24 de noviembre del año 2008, apenas cuatro días antes del vencimiento del plazo establecido por la ley nacional para la realización del ordenamiento. Fruto de una votación de sus integrantes, la presidencia de la COTBN queda en manos de la Dra. Alicia Barchuk, especialista en Ciencias Agropecuarias e investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba. Algunas y algunos autores (Salizzi, 2020; Vera y Giménez, 2011) coinciden en que, apenas designadas las autoridades de la Comisión, la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ, en adelante) se retira voluntariamente y le solicita a la Secretaría de Ambiente que disuelva la composición de la COTBN –algo que no prospera-.

La primera reunión de la COTBN es en diciembre de 2008, en la misma Secretaría de Ambiente (Schneider et al., 2018), y termina reuniendo a legisladores, investigadores de las universidades nacionales de Córdoba, Río Cuarto y Villa María, técnicas y técnicos del ámbito estatal provincial pertenecientes a la Secretaría de Ambiente y a la de Turismo, especialistas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y de Parques Nacionales, y a referentes de diversas entidades privadas productivas, organizaciones y movimientos sociales como el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), la Federación Agraria Argentina (FAA), la Fundación para la Defensa del Medio Ambiente (FUNAM), las Asambleas Despierta, el Aula Abierta de Montaña, el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Ecosistemas Argentinos, el Grupo Escalera, el Foro de los Ríos de Calamuchita, la Fundación Conydes, la Fundación Acude, el Foro Ambiental, el Proyecto de Reforestación de las Sierras de Córdoba, entre otros (Deon, 2016; Rossi, 2016; Schneider et al., 2018).

El trabajo de la COTBN se caracteriza, en primer lugar, por realizarse sin recursos económicos o logísticos aportados por los gobiernos provincial o nacional. El sostén principal de los talleres y actividades recae en las universidades implicadas en el proceso (Schneider et al., 2018). Por otro lado, resalta la inclusión en el relevamiento de la COTBN, no solo de la consideración de los aspectos ecológicos relacionados con el estado de los bosques nativos, sino también la incorporación en el diagnóstico y mapeo de la realidad económica y cultural campesina y de la agricultura familiar (Silvetti et

al., 2013). Un sujeto importante que forma parte de la COTBN es el Movimiento Campesino de Córdoba, en tanto participe vinculado a la lucha por la tierra y la preservación del bosque nativo.

La Comisión funciona de manera participativa con los sujetos mencionados y realiza talleres de diagnóstico en las localidades cordobesas de Sebastián El Cano, Río Cuarto, Cruz del Eje, Ballesteros, Villa General Belgrano, Villa Dolores y Río Ceballos, en consideración de las principales cuencas hídricas de la provincia. Producto de este trabajo -que involucra mapeos y análisis de diversos criterios- resulta un anteproyecto que la COTBN presenta en una audiencia el 21 de mayo de 2009 en la que participan más de mil personas, entre las que no se encuentran presentes ni la Secretaría de Ambiente de la provincia, ni los representantes de los bloques mayoritarios de la Legislatura (Vera y Giménez, 2011).

En términos generales, la COTBN promueve una adecuación directa a las disposiciones de la ley nacional 26331, en base a criterios ecológicos de conservación y recuperación de los bosques nativos de la provincia. Comienza por declarar la emergencia forestal y define una categorización en la que, no solo deben protegerse los bosques nativos de las zonas rojas por medio de la prohibición de los desmontes, sino también los de las amarillas. Propone como autoridad de aplicación a la Secretaría de Ambiente y le da continuidad a la COTBN en la implementación de la ley. La estrategia general se resume de la siguiente manera:

El presente proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para la Provincia de Córdoba, surge en respuesta a la situación de drástica disminución y desaparición regional del bosque nativo. Propone generar un marco protector de los bosques nativos que permita su preservación y la recuperación de los actuales bosques degradados para transformarlos nuevamente en bosques nativos con alta biodiversidad. Salvaguardando de esta manera el derecho de todos los habitantes de la provincia a un ambiente sano como elemento imprescindible para una vida digna, contemplando los derechos y necesidades de las generaciones futuras, tendiendo al desarrollo sustentable en todo el territorio provincial (COTBN, 2009, p.6).

Como explican Vera y Giménez (2011), la presentación formal del texto de la COTBN ante la Autoridad de Aplicación se realiza un mes más tarde de la audiencia, a partir de lo cual se espera que la Secretaría ingrese el proyecto en la Legislatura para su tratamiento. No es hasta octubre de ese año que la Secretaría de Ambiente acciona, elevando con una nota a la Unicameral un material producido por sus equipos técnicos y dos propuestas de ley: la de la COTBN y la de CARTEZ.

El de CARTEZ puede considerarse el **Proyecto 2**. Surge a pesar de que la hechura de la ley se había concentrado formalmente en la órbita de la COTBN, por iniciativa del sector productivo que, como ya apuntamos, se separa tempranamente de la Comisión y comienza a dialogar directamente con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la provincia (Aranda, 2010). Efectivamente:

El enfrentamiento de intereses entre las entidades ruralistas y la COTBN llevó a la elaboración por parte de CARTEZ, de una propuesta de ley propia, la cual fue presentada ante la “Comisión de Asuntos Ecológicos” de la Legislatura de Córdoba. Esta iniciativa generó fuertes críticas por parte de la COTBN, en tanto interpretó que violaba la participación social requerida por la Ley nacional para establecer los criterios del ordenamiento (Silveti et al., 2013, p.11).

El Proyecto tiene el apoyo de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y la Sociedad Rural Argentina (SRA). De acuerdo con algunas y algunos autores, la propuesta se contraponen a los criterios de la COTBN y moviliza intereses económicos del sector productivo en un claro avance del agronegocio sobre el norte y el oeste de la provincia de Córdoba. Sus principales instrumentos tácticos

son limitar las zonas de alto valor de conservación y flexibilizar la intervención del bosque nativo para introducir la ganadería (Schneider et al., 2018; Silvetti et al., 2013). Según CEDHA (2009), los criterios e instrumentos para estos objetivos no se corresponden con lo permitido en la ley nacional y se encuentran por debajo del nivel de protección de los presupuestos mínimos de la 26331.

El esquema de CARTEZ, básicamente, consiste en habilitar el aprovechamiento sustentable en la categoría I, a la vez que el desmonte y el cambio de uso del suelo en la categoría II mediante la inclusión en la propuesta de un conjunto de actividades productivas. Un detalle no menor refiere a la autoridad de aplicación, la cual es definida en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la provincia de Córdoba. CEDHA (2009) señala otros detalles del anteproyecto como la no descripción de los criterios de implementación de los estudios de impacto ambiental, o la ausencia de un régimen sancionatorio.

Ante la existencia de un proyecto alternativo al oficialmente comisionado a la COTBN, la Secretaría de Ambiente de la provincia no lo descarta, a la vez que tampoco produce un proyecto de consenso entre ambas propuestas, a pesar de que el procedimiento indica que es esta área la responsable de confeccionar el contenido del anteproyecto a ser tratado en la Legislatura, de acuerdo a como lo había establecido el texto de la resolución 328. Por el contrario, la Secretaría eleva los dos proyectos a la Unicameral y se desliga de la obligación de producir un texto de su autoría basado en el proceso participativo. De esta manera, la tarea de redacción se deposita en la Comisión de Asuntos Ecológicos de la Legislatura, presidida por el oficialista Marcelo Faló, y se inicia desde entonces la confección de un tercer anteproyecto.

Si bien la COTBN solicita se le de estado parlamentario a su propuesta, la Comisión de Asuntos Ecológicos, presidida por el legislador Marcelo Faló, comienza a tratar ambas como si fueran verdaderos proyectos, con el fin de elaborar uno. Para una mejor instrucción de los legisladores, Faló elabora un calendario de participación por el cual fueron recibidos representantes de la COTBN, CARTEZ, la Secretaría de Ambiente, Movimiento Campesino, Federación Agraria, y Cátedras Universitarias, entre otros actores claves (Vera y Giménez, 2011, p.s/d).

La CAE [Comisión de Asuntos Ecológicos] recibió a las organizaciones de productores (FAA, MCC y CARTEZ), grupos de investigación de las universidades y profesionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre otros (Schneider et al., 2018, p.317).

El accionar de la Secretaría de Ambiente no pasa desapercibido por las y los legisladores, quienes desde diversos bloques señalan el desatendimiento de sus responsabilidades por parte del gobierno provincial. Más allá de la denuncia de la falta de la Secretaría de Ambiente, según las disposiciones formales y en términos institucionales, lo que se observa es que la decisión política –sea la de optar por uno u otro proyecto (por uno u otro modelo de ordenamiento territorial), o la de elaborar un articulado que los combine o sintetice- es totalmente transferida del Ejecutivo al Legislativo. En nuestra opinión, es necesario que consideremos este proceder como parte de un movimiento táctico del oficialismo en el tratamiento de la cuestión, que tiene como efecto el desplazamiento de la confrontación de propuestas. Este enfrentamiento de proyectos ya se había iniciado en la redacción de dos proyectos y ahora se transfiere y sigue curso en la Legislatura con el desafío de que allí se resuelvan los antagonismos entre la COTBN y CARTEZ.

Esto, en palabras de quienes critican este desenlace, se presenta de dos maneras: por un lado, como la imposición y responsabilización de dirimir el dilema entre las y los parlamentarios; y, por otro lado, como una dilación intencional para que no prospere el proyecto de la COTBN.

En primer lugar, debemos recordar que el Poder Ejecutivo provincial, en más de una ocasión, sostuvo que este tema constituye una política de Estado, pero esta retórica no fue acompañada con la redacción de un proyecto de ley, limitándose simplemente a la conformación de una comisión que elaboró un informe, el que ingresó a la Comisión de Asuntos Ecológicos de la Unicameral (...) (Alejandra Matar, UCR, Legislatura de Córdoba 04/08/2010).

(...) nuestro bloque presentó, en octubre del año 2008, un pedido para que se enviara el proyecto de ley tal cual dice la ley nacional. Y tengo que decirlo claramente: el Gobierno, el Poder Ejecutivo provincial, se lavó las manos, no mandó ningún proyecto. Lo que se hizo fue elevar el proyecto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, que fue el resultado de lo que indica la ley, de todo el proceso participativo, y acompañó el proyecto que presentó CARTEZ para que la Comisión de Asuntos Ecológicos se las arreglara. Pero nos arreglamos bastante bien, en particular los integrantes de esa comisión (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 04/08/2010).

Lo que hay que advertir es que desde el 26 de mayo de 2009, en que la COTBN hizo público su proyecto, hasta el momento en que comienza a ser tratado en la Comisión de Asuntos Ecológicos -en el mes de octubre- transcurren por lo menos tres o cuatro meses (...) el propio Secretario de Ambiente de la Provincia de Córdoba, quien en su seno albergó a la COTBN, desconoció este proyecto, y si se esperó hasta octubre fue para dar tiempo al ingreso del proyecto de CARTEZ (Adela Coria, Bloque unipersonal, Legislatura de Córdoba 04/08/2010).

Como vemos, entonces, desde diferentes espacios político-partidarios se interpreta este accionar de manera negativa, como mera retórica, “lavada” de manos o deslinde de responsabilidades con un objetivo específico: incluir a CARTEZ en proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba. No obstante, en términos de quienes defienden estas circunstancias se trata de un hecho inesperado, esto es, la presión del sector agroganadero en contra de la propuesta de la COTBN se concibe como ineludible para el gobierno, motivo por el cual se traslada la disputa al corazón de la Unicameral.

Las cosas se dieron de una manera que no esperábamos (...) nos encontramos en la Comisión de Asuntos Ecológicos con la responsabilidad de dar un debate participativo con el que pudiéramos resolver el dilema que se nos presentaba: teníamos una serie de informaciones -algunas con mayor formalidad que otras-; disponíamos de una serie de datos con los que teníamos que elaborar lo que finalmente sería la Ley de Ordenamiento Territorial de Córdoba. Y tomamos la decisión, entre todos los integrantes de la Comisión de Ecología, de dar amplia participación a todos los sectores (...) (Marcelo Faló, UPC, Legislatura de Córdoba 04/08/2010).

Para finalizar, quiero decir que cuando comencé a trabajar en esta temática me encontraba en otro lugar y cumpliendo otra función. Quizás, en ese momento, la expectativa era enviar un proyecto de ley por parte del Ejecutivo provincial, previamente debatido y consensuado dentro de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, con los talleres regionales realizados, con las audiencias públicas realizadas, pero el proceso, como bien lo destacó el presidente de la Comisión de Asuntos Ecológicos, por imperio de la realidad, fue diferente (Amelia Chiofalo, UPC, Legislatura de Córdoba 04/08/2010).

De estos extractos consideramos que el oficialismo construye una interpretación muy particular del caso por medio de la cual éste parece hallarse frente a dilemas o imperios de la realidad, esto es, fuerzas externas e inevitables que explican el curso de acciones que se despliegan durante esos meses. En este contexto, la Comisión de Asuntos Ecológicos confecciona su propia propuesta que aquí concebimos como el

**Proyecto 3**, el cual se presenta en junio de 2010. Según la opinión de las y los legisladores, toma como base principal los criterios y desarrollos de la COTBN, a la vez que resigna algunos aspectos en pos de que se negociara con posturas disidentes y con el objetivo de lograr el consenso necesario para su votación. Tal el caso, por ejemplo, de la declaración de emergencia forestal, la cual abandona su inclusión en los primeros artículos y pasa a los últimos aspectos transitorios del proyecto. Sin embargo, el texto no adquiere estado parlamentario por despacho de la Comisión de Asuntos Ecológicos que lo está formulando, a pesar del paso del tiempo, a la vez que “comienzan a circular los rumores acerca de un posible proyecto de ley que estaría preparando el Ministerio de Agricultura, junto con técnicos contrarios a la COTBN” (Vera y Giménez, 2011, p.s/d).

Desde fines de mayo de 2010, diversos sectores reclamaron a través de continuas movilizaciones, que dicha propuesta tomara estado parlamentario y fuera aprobada cuanto antes. Ante la demora y las indefiniciones de algunos bloques mayoritarios, los legisladores que acompañaron el proceso de la COTBN, decidieron darle estado parlamentario formalmente como proyecto de ley, el día 27 de julio del mismo año (Schneider et al., p.317).

Así, el estado parlamentario del Proyecto 3 se obtiene porque ocho legisladoras y legisladores, y no la Comisión de Asuntos Ecológicos, toman el texto y lo ingresan con sus firmas. Puede considerarse que esta acción acelera un proceso demasiado prolongado entre que la COTBN presentó su propuesta (mayo de 2009), CARTEZ elevó la suya (octubre de 2009), se pronunció la Secretaría de Ambiente (octubre de 2009) y se elaboró un borrador en la Legislatura (junio de 2010), en un contexto de elevada movilización socioambiental y cuestionamientos por parte de las y los protagonistas de la COTBN. Las y los parlamentarios que firmaron el proyecto no integran de manera formal la Comisión de Asuntos Ecológicos, pero estaban implicados en su confección y aguardaban, prórroga tras prórroga, que el legislador Faló lo hiciera ingresar, atentos a que los plazos de vigencia legislativa estaban en peligro. Dicho proyecto recibe el número 5662/L/2010 y es incluido en el orden del día de la sesión del 4 de agosto de 2010. Puesto que no cuenta con despacho de Comisión, las autoridades de la Legislatura proponen un tratamiento sobre tablas y la constitución de la Cámara en Comisión<sup>49</sup>. En ese marco y a continuación, el presidente de la Unicameral, Daniel Passerini, solicita se considere otro texto, uno acordado la misma mañana del 4 de agosto como despacho de mayoría: “una forma de modificar totalmente el proyecto original apoyado por la COTBN” (Vera y Giménez, 2011, p.s/d).

El proyecto de ley de la COTBN fue presentado por un grupo de legisladores de distintos bloques, pero no consiguió el apoyo del bloque oficialista (Unión por Córdoba, de orientación política justicialista), que en forma independiente preparó otra salida acorde a los intereses de CARTEZ.

---

<sup>49</sup> Reglamento Interno de la Legislatura. Capítulo III de las discusiones de la Cámara en comisión. Artículo 170.- La Cámara podrá constituirse en comisión para considerar los asuntos que estime conveniente, tengan o no despacho de comisión. Artículo 171.- Para que la Cámara se constituya en comisión deberá preceder petición verbal de uno (1) o más Legisladores, acerca de la cual se decidirá sobre tablas. Si la petición fuera rechazada, el proyecto pasa o vuelve a comisión según corresponda. Artículo 172.- La Cámara constituida en comisión resolverá si ha de proceder conservando o no unidad del debate. En el primer caso se observarán las reglas establecidas en el Capítulo I -de la Discusión en General- de este Título y en el segundo cada orador podrá hablar indistintamente sobre los diversos puntos que el proyecto o asunto comprenda. La Cámara podrá resolver por votación todas las cuestiones relacionadas con la deliberación y trámite del asunto o asuntos motivo de la conferencia, pero no podrá pronunciar sanción legislativa. La discusión de la Cámara en comisión será siempre libre. Artículo 173.- La Cámara, cuando lo estime conveniente, declarará cerrado el debate en comisión a indicación del Presidente o por moción de algún Legislador y de inmediato se procederá a votar el proyecto en general y en particular, acorde lo establecido en el Título XII -De la votación- del presente Reglamento.

En agosto de 2010, el Ministerio de Agricultura y Ambiente de la provincia de Córdoba presentó un proyecto de ley propio elaborado sobre la base de los criterios sostenidos por CARTEZ. Este último proyecto fue debatido sobre tablas y aprobado por la legislatura provincial el 4 de agosto del 2010 como Ley 9.814/2010 (Silvetti et al., 2013, pp.11-12).

Esto es, aquello que se vota en esta sesión histórica es un **Proyecto 4**, elaborado en la Comisión de Labor Parlamentaria de la Legislatura con el despacho de la mayoría: el bloque de Unión por Córdoba y, entre otros partidos políticos, el de la Unión Cívica Radical. El texto elaborado es leído por el resto de las y los parlamentarios la misma mañana y tratado por la tarde.

(...) el acuerdo introducido fue votado por 51 votos contra 11. Los bloques que no lo votaron, y que ratificaron su adhesión al proyecto N° 5662 fueron Concertación Plural, el Frente para la Victoria, la Coalición Cívica, el Vecinalismo Independiente, el Peronismo Militante, la Izquierda Socialista, la legisladora Adela Coria, y algunos legisladores del Frente Cívico y Social (Vera y Giménez, 2011, p.s/d).

La contundente mayoría de votos que recibe el proyecto del oficialismo, a pesar de no respetar el proceso participativo de elaboración del ordenamiento territorial que se había acordado, se explica –entre otras cosas- por la configuración específica de los votos en la Unicameral que funcionan como condición de posibilidad de la inserción del Proyecto 4. El oficialismo, conducido en el Poder Ejecutivo por Juan Schiaretti, goza de una mayoría absoluta con quorum propio para el tratamiento de cualquier asunto. En efecto, en 2010 las y los legisladores del bloque oficialista de Unión por Córdoba suman 36 de un total de 70 bancas en toda la Legislatura. Hay que mencionar que, en el caso de esta normativa, UPC además consigue la adhesión del segundo partido político con más representación en la Unicameral, la Unión Cívica Radical.

Lo absolutamente sorprendente en esta serie de interposiciones de proyectos y de aplicación de arreglos procedimentales dado por las relaciones de fuerza en el campo discursivo parlamentario cordobés, es que el miembro informante del Proyecto 4 es, nada más y nada menos, que el propio Faló, autor del Proyecto 3. Él mismo, como veremos, representa al oficialismo en su propuesta e introduce las principales características de la nueva ley; a la par que expone ciertas dudas, marca las distancias con el que habían consensuado en la Comisión de Asuntos Ecológicos y sugiere algunas modificaciones que no prosperan.

El análisis que vamos a llevar adelante a continuación se concentra, precisamente, en la diversidad de tácticas discursivas y extradiscursivas que se ponen en juego durante las ocho horas de sesión, las cuales –en mucho- responden a prácticas y enunciados previos a la deliberación en el recinto, pero es en la discursividad de este debate político donde rastreamos el modo en que son expuestas. De hecho, como pudimos advertir, al debate lo antecede un repertorio interesante de prácticas extradiscursivas en las que se hace pleno uso de las reglas de juego de la institución parlamentaria, sea con el propósito de diferir el tratamiento de la ley que de acelerarlo. A continuación, vemos que una parte del intercambio en el recinto gira en torno a si los criterios del Proyecto 4 se acercan o alejan de los acuerdos logrados en la propuesta de la Comisión de Asuntos Ecológicos (Proyecto 3). Otra parte, no obstante, tiene más que ver con el enfrentamiento de modelos productivos y de proyectos políticos de construcción de consensos, según será explorado en los próximos apartados.

Una condición fundamental sobre este plenario es que las y los parlamentarios conocen, desde el inicio, el desenlace de la votación del despacho que se considera ese 4 y 5 de agosto debido al acuerdo previo de las mayorías parlamentarias. Puesto que la aprobación de la ley se juzga completamente inevitable para todas y todos, las estrategias discursivas no disputan la posibilidad de aprobar leyes alternativas, ni

apuntan en el recinto a que se convenza a otros bloques o se modifiquen sus votos, sino que despliegan ciertas tácticas destinadas a polemizar sobre problemas de fondo como son la contradicción entre ambiente y producción, o la legitimidad de los discursos que fundamentan el ordenamiento territorial. En consecuencia, en la sesión no sólo se ponen en contrapunto aspectos técnicos vinculados a los instrumentos de protección de los bosques con diversidad de opiniones; sobre todo se discute en qué medida el contenido del Proyecto 4 promueve la conservación de la naturaleza o las demandas del sector productivo, a la vez que se debate si el tratamiento puede considerarse legítimo o ilegítimo, autoritario o participativo, criterioso o inconstitucional.

El plenario en el que se aprueba la ley 9814 está más atravesado por una batalla de proyectos políticos, que por un intercambio sobre los instrumentos técnicos más acordes al ordenamiento territorial de los bosques nativos. Desde aquí se perfila el conjunto de polémicas que configuran el campo discursivo de legislación cordobesa y que abordaremos a continuación en detalle con las tácticas y estrategias discursivas que movilizan.

## **2. Tácticas y estrategias discursivas del debate parlamentario provincial sobre la ley de bosques nativos**

### **2.1 Entre la conservación ambiental y el desarrollo de la ganadería**

#### 2.1.a Bosques nativos o el hombre de campo

La contradicción entre protección ambiental y desarrollo económico emerge durante todo el debate, constituyendo uno de los aspectos de mayor controversia entre las posturas en disputa. Firmantes del proyecto 5662 inspirado en el trabajo de la COTBN y en la Comisión de Asuntos Ecológicos –Proyecto 3- adhieren a una **postura de conservación de los bosques nativos** por medio de instrumentos de gestión que promueven la regulación del desmonte y de las actividades productivas según las zonas. Esto se expresa, resumidamente, en un ordenamiento territorial con considerable cantidad de hectáreas en zonas rojas y zonas amarillas con actividades limitadas. Puesto que el Proyecto 4 propone una zonificación con mayor presencia de hectáreas en amarillo que en rojo, se presentan severas críticas al esquema de ordenamiento bajo votación, con un énfasis en la situación de gravedad actual y de peores consecuencias ambientales ante el deterioro de los bosques nativos.

La pérdida de bosques produce graves consecuencias ambientales, ya ha generado grandes pérdidas de recursos naturales como madera, frutos, semillas, plantas medicinales, reducción del aporte de agua, pérdida de identidad cultural y exclusión de comunidades indígenas. Contra los bosques han atentado, además, los desmontes para la producción agropecuaria, los incendios forestales, la tala para la obtención de madera, el sobrepastoreo, la invasión de especies exóticas, la caza y la captura de fauna silvestre, la actividad minera, etcétera. Con esta gráfica reducción de bosques se ha afectado el ecosistema produciendo problemas para la captación de agua, protección de suelo, reducción de los efectos del cambio climático global, etcétera (Pedro Ochoa Romero, FPV, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) creo que todos sabemos que los sistemas naturales tardan siglos en desarrollarse y es la mano del hombre la que lo destruye en poco tiempo. La eliminación del bosque reduce en gran medida la retención de agua de lluvia y aumenta la evaporación en los procesos erosivos, esto ya se ha dicho y hay que volver a repetirlo (Roberto Birri, Frente Cívico, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) ¿por qué el anteproyecto que presentamos –el 5662- indica 3.931.951 hectáreas para la zona roja y el proyecto que ahora van a aprobar habla de 1.863.000 hectáreas?, ¿eso es cuidar el bosque nativo, los parques nacionales y las áreas protegidas? ¿Por qué de 2.830.165 hectáreas en zona amarilla -o sea categoría II- ahora hay 3.900.000? ¿Dónde está la política de recuperación de bosques nativos que manda la ley nacional? Perdemos rojo y pasamos a amarillo, esta es la “jugarreta” de desmonte en la Provincia (Adela Coria, Bloque unipersonal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

En estos diagnósticos y reclamos se expresa el rechazo frente a la estrategia del oficialismo por favorecer intereses de los sectores productivos agropecuarios e inmobiliarios a través de una categorización con menos zonas rojas. Los motivos de estas denuncias responden a una conceptualización subyacente al discurso de protección que responde a los criterios ambientales de la disciplina ecológica, en la que se privilegia una visión del bosque como ecosistema, capaz de brindar diversos servicios para la conservación de las cuencas hídricas, de los suelos, o para la reducción del cambio climático. Esta mirada prioriza sobre todo aquello que se menciona en una de las intervenciones respecto de **cuidar los bosques nativos en consonancia con los lineamientos de la ley nacional**. Además, se denuncia que el proyecto no establece ningún esfuerzo para la recuperación de bosques más allá de las acciones de conservación de los remanentes.

Señor presidente, nos preocupa –y aquí sí hay una clara diferencia- que no se hable de recuperación del bosque. El proyecto de la mayoría sólo apunta a aprovechar lo que está, mientras que a lo que se compromete la ley nacional y la República Argentina, en virtud de haber firmado diversos tratados internacionales, es a recuperar un 25 por ciento del bosque nativo de la Provincia de Córdoba (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

El mapa que nos han provisto sólo tiene como zona protegida lo poco de bosques que queda y han ampliado las posibilidades de expansión de la zona III, pero, además, ha incluido en su articulado de la ley –aunque no lo refleja el mapa, que es provisorio- sólo bosques “existentes”, porque no se piensa recuperar ni un solo árbol de nuestro territorio (Silvia Rivero, Concertación Plural, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Una mirada diferente es encarnada por la opinión del legislador Maiocco que, en el recinto, expresa algunas de las posturas que también manifiestan en el proceso los sectores ruralistas organizados, como CARTEZ. Desde este discurso productivista se condena la implementación de instrumentos de gestión ambiental estrictos y se promueve una zonificación en el territorio más laxa. La visión que se defiende al apoyar el proyecto en tratamiento y denunciar el antiguo texto de la COTBN, antepone enunciativamente la protección del hombre sobre el ambientalismo, esto es, invierte la importancia de cuidar los bosques frente a la necesidad de asegurar la vida del “hombre”.

No estoy de acuerdo con lo que, en su oportunidad, dijo el legislador Falo sobre que el proyecto que vino de la COTBN era una buena ley; para nosotros no es así porque deja afuera al hombre, al primero que debemos proteger (...) El mapa de ambiente que vamos a aprobar hoy pinta entre el bosque cerrado y el abierto 1.800.000 hectáreas, y 2.040.000 hectáreas de arbustales y pastizales. El proyecto original pintaba 5.300.000 hectáreas de zona roja y amarilla y excluía la posibilidad de la producción (José Maiocco, Unión Vecinal Federal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

La premisa de proteger al hombre no se postula como un principio humanista, sino que debe entenderse -en el contexto del debate- en su sentido discursivo como una declaración sobre la específica importancia de las **actividades productivas del hombre en el campo**. Por ello, reproduce la dicotomía protección-

producción o ambiente-hombre en un escenario en el que la alternativa de conservar los bosques nativos en zonas rojas más extensas y restrictivas constituye un obstáculo directo para el trabajo productivo del hombre de campo. En palabras de Faló, como miembro informante del Proyecto 4, la contradicción existe y es planteada en términos de **conflicto de intereses** entre dos posturas que, deberían considerarse ambas igualmente válidas. Por un lado, un proceso de creciente concientización ambiental; por otro, las reticencias entendibles del sector productivo. La respuesta del Estado para este conflicto debe ser doble, en tanto que busca atender la emergencia forestal y, a la vez, promover el diverso abanico de actividades productivas que se llevan adelante en el territorio.

Comenzamos a ver, en los primeros foros de bosques nativos que organizamos -estoy hablando de hace dos años-, que había un gran conflicto que resolver. Era necesario terminar con la situación de emergencia de los bosques nativos, terminar con el avance sobre los bosques nativos y, además, dar una respuesta a aquellos titulares de predios, de terrenos y espacios territoriales coincidentes con el bosque nativo para que conservarlo no significara un perjuicio. También vimos que algunos estaban acostumbrados a vivir del bosque tal cual se los brindó Dios y la naturaleza; otros sectores tenían necesidad de llevar adelante alguna intervención o transformación en el bosque para poder vivir de él. Esa era una realidad que palpamos, no era un discurso, ni siquiera una aberración, sino la realidad con la que nos encontramos (Marcelo Faló, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Esta es la presentación de una realidad en la que: existen diversos usos vinculados al bosque nativo; todos ellos deben ser tenidos en cuenta en el ordenamiento territorial; y todos reclaman legítimamente y en igualdad de condiciones que la normativa brinde soluciones a sus problemas con respuestas de término medio que no terminen inclinándose por una u otra postura. Esta contradicción o enfrentamiento no solo es advertido por el legislador Faló, sino que es percibido por la mayoría de las y los parlamentarios. Aquello que varía es el modo de analizar ese enfrentamiento, puesto que, mientras que cierto sector del oficialismo lo concibe como una disputa de reclamos todos atendibles, para el discurso ambientalista se trata de algo “más profundo”, una división de fondo en la que se esconden intereses enfrentados vinculados a los esquemas productivos de la provincia de Córdoba, frente a los cuales el gobierno toma partido favorable para el sector agropecuario.

A la hora de la decisión política, que es la ley que marca una división, se enmarcan y se afectan distintos intereses: por un lado los de la producción y, por el otro, los de la sociedad (Augusto Varas, FPV, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Es necesario que profundicemos este debate, señor presidente –hay mucho por decir y vamos a hacerlo-, porque si hay algo que estuvo presente en el centro de este proceso fue el debate sobre el modelo productivo de Córdoba (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) para decirlo de manera simple, existen dos bandos: uno es el partido sojero, el de la concentración de la riqueza, por el cual hasta partidos centenarios se han puesto a su servicio (...) Esa es la discusión de fondo. Todos esos intereses se van coordinando para quedarse cada día con más recursos estratégicos de una provincia y de un pueblo que son el patrimonio de todos los cordobeses (Nadia Fernández, Partido Comunista, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Estas intervenciones buscan visibilizar que no existe una arena de intereses igualmente válidos, sino un antagonismo entre una parte que explota la naturaleza para su propio lucro, y otra que intenta defenderse de tales atropellos. El conflicto en este marco es muy diferente al que caracteriza el oficialismo. Sin embargo, aunque el conflicto para el ambientalismo sea inevitable y se deba privilegiar la protección del

bosque nativo porque es más valioso que la acumulación económica, las y los legisladores que adhieren a las disposiciones de la COTBN promueven una argumentación de acercamiento a las necesidades productivas. Por un lado, al desmentir que la propuesta movilizada signifique impedir el desarrollo productivo; por otro lado, al indicar que la defensa de los bosques es necesaria –precisamente- para conservar lo poco que queda y para que la producción sea viable en el futuro.

Señor presidente: alguien mencionó que debemos cuidar la productividad de nuestros campos, que la Ley 5662 podría atentar contra la productividad de los campos. Si no hay lluvias (...) si tenemos inundaciones es porque no preservamos nuestros bosques y nuestro ecosistema. Es decir, si no respetamos eso, señor presidente, sucumbimos todos. Estamos todos a bordo del Titanic (aplausos) y, como en el Titanic, nos salvamos todos o no se salva nadie (Modesta Genesio de Stabio, Vecinalismo Independiente, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Esta comisión que actuó de manera prolija, que fue amplia, que “prestó el oído”, que estuvo decidida a escuchar distintas sugerencias hasta último momento, fue bastardeada por la presión de algunos que vinieron a expresar que el proyecto de la COTBN impedía la producción agropecuaria en nuestra Provincia, cosa que es mentira y fue aclarado más de una vez (Liliana Oliverio, Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Córdoba es, en la actualidad, una provincia eminentemente agropecuaria, su economía se basa en esa actividad que en pocos años se va a terminar si no hay una clara conciencia de la necesidad de proteger a los bosques nativos. Eso está claro y todos lo saben, más allá de la opinión o posición que defiendan, porque todos sabemos que la única forma de llevar adelante un esquema productivo sustentado en la agricultura y la ganadería es cuidando los bosques nativos y no destruyéndolos (Marcelo Falo, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Este esquema táctico que conjuga a la noción de protección con la de producción es muy importante para el discurso ambientalista y busca mostrarse como **la alternativa de protección de bosques más criteriosa y racional** que se pueda sostener en un contexto de escasez y degradación ambiental, para una provincia basada en la agricultura y la ganadería<sup>50</sup>. Sin embargo, la configuración que queda establecida en la ley 9814 no es conteste con las demandas de contención del avance de las actividades productivas sobre los bosques que esgrime el discurso ambiental. Esto es, la normativa no alcanza a regular las actividades económicas como lo pretende el ambientalismo, por medio de un ordenamiento territorial que privilegie zonas rojas de conservación y zonas amarillas en las que se permitan intervenciones sustentables, sino que la ley habilita a fin de cuentas la producción agropecuaria incluso en zonas rojas, a la vez que dispone condicionamientos leves para las amarillas para favorecer a la ganadería, según lo vamos a detallar en los puntos que siguen.

#### 2.1.b Emergencia ambiental o pobreza

Si la discusión, como decíamos, se concentra en última instancia alrededor del conflicto ambiente o producción, la pugna por la declaración de la **emergencia forestal** es una clara manifestación de ello. Incluso el miembro informante del texto bajo votación que no la incluye, admite claramente que era necesario que fuera expresada en el articulado. Esta no es una ausencia que nos resulte desconocida.

---

<sup>50</sup> Las implicancias de la específica conceptualización sobre la protección racional de los bosques serán analizadas en profundidad en el Capítulo 5.

Tampoco la ley nacional 26331 declaraba la tan proclamada emergencia forestal del país que el diputado Bonasso y las organizaciones sociales reclamaban, como efecto de las negociaciones que se habían gestado en ambas Cámaras del Congreso nacional entre las y los promotores del proyecto y las provincias del norte que se oponían. Cabe destacar que la idea de emergencia cordobesa no es solamente una declaración producto de los debates nacionales, sino una labor discursiva de la COTBN (Ávila Castro, 2019a). Nos referimos a los diagnósticos forestales que se difunden desde 2008 en los que se establece con contundencia la vigencia de una emergencia sin precedentes. La pérdida de este elemento normativo en el articulado es, por lo tanto, considerablemente denunciada por las y los legisladores de la COTBN.

Dice la fundamentación del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos que de las 16.532.100 hectáreas de superficie total de la Provincia de Córdoba, los bosques nativos originales llegaron a representar el 71,4 por ciento de su superficie. Hoy los bosques solamente ocupan el 3,6, 594.000 hectáreas. Por eso hablamos de emergencia forestal (Roberto Birri, Frente Cívico, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

En el proyecto original figuraba en el artículo 1º ó 2º y aceptamos que fuera al artículo 63, en las cláusulas transitorias, pero hay algo que no entiendo en el proyecto de este supuesto consenso mayoritario y vergonzoso, y es que reniega completamente de que haya “emergencia en la Provincia de Córdoba (...) es una vergüenza no plantear en Córdoba, que tiene emergencias de todo tipo impuestas por la mayoría, “la emergencia forestal” para que se preserve el bosque nativo (Liliana Oliverio, Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Le preguntaría al legislador Falo, quien tan denodadamente ha trabajado en la elaboración de este proyecto de ley, abriendo el espacio de la Comisión de Asuntos Ecológicos a muchos legisladores que no pertenecemos a ella y a gente de lo más variopinta, ¿cómo es posible que haya admitido eliminar el artículo de la emergencia? Era un tema que, si bien no estaba consensuado, logramos hacerlo (Adela Coria, Bloque unipersonal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

¿Cuáles podrían ser las implicancias de la declaración de la emergencia forestal? Ciertamente la corroboración en una ley provincial de los diagnósticos y conceptos del discurso ambientalista, a la vez que la llave para todo tipo de demanda de protección ambiental. Es posible que, en todos los escenarios que hemos estudiado, haya estado presente una conciencia muy clara sobre los alcances político-normativos del establecimiento de un estado de emergencia, por habilitar tratamientos excepcionales y esfuerzos más profundos sobre una temática que se declara de gravedad. Tanto la ley nacional 26331 como la provincial 9814 no resultan ser la expresión de la declaración de una situación de emergencia, aspecto central para comprender las características de sus principios, figuras e instrumentos para la gestión de los bosques.

De este aspecto emerge todo un análisis que no podemos desarrollar con profundidad en esta Tesis pero que vamos a introducir aquí. La no declaratoria de la emergencia forestal o ambiental –ni por medio de la ley 9814, ni por ninguna otra ley ambiental hasta el presente- contrasta con las declaraciones de emergencia agropecuaria que, tanto a nivel nacional, pero sobre todo provincial, son múltiples, frecuentes y sostenidas en el tiempo. En este análisis interdiscursivo, rastreamos la noción de emergencia que se encuentra ausentada en el campo discursivo ambiental de protección de los bosques nativos desde los ámbitos parlamentarios estudiados, en otros campos discursivos legislativos como el de las problemáticas productivas.

Apenas dos años después de la ley nacional de presupuestos mínimos de protección de bosques nativos, el Congreso de la Nación sanciona en 2009 la ley 26509 de emergencia agropecuaria, por medio de la cual

se crea un sistema nacional para la prevención y mitigación de emergencias y desastres agropecuarios, que todavía se encuentra vigente. En la provincia de Córdoba, en particular, se reglamenta en cada período por medio de decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, de las que damos cuenta a continuación hasta 2016. Entre 2005 y 2006 (decreto 232) se declara el estado de emergencia y/o desastre agropecuario, según corresponda, a los productores ganaderos y forestales afectados por incendios<sup>51</sup>. Entre 2006 y 2007 (decreto 310), a los productores agropecuarios afectados por sequía<sup>52</sup>. Entre 2008 y 2009 (resolución ministerial 21, del Ministerio de Ganadería y Pesca de Córdoba), se adhiere a la aplicación de la ley nacional 26509 y se declara en la provincia el estado de emergencia y/o desastre agropecuario a los productores lácteos afectados por sequía<sup>53</sup>. Entre 2009 y 2010 (decreto 86), a los productores de los sistemas de riego afectados por sequía<sup>54</sup>. Entre 2011 y 2012 (resolución ministerial 1392), a los productores ganaderos afectados por incendios<sup>55</sup>. En 2012 (decreto 136), a los productores agropecuarios afectados por sequía<sup>56</sup>. En 2013 (decreto 519), a los productores ganaderos afectados por sequía<sup>57</sup>. En 2014 registramos varias resoluciones ministeriales como la 543, 438 y 872<sup>58</sup>. En 2016, es el Ministerio de Agroindustria de la Nación quien declara (resolución 353), para la provincia de Córdoba, el estado de emergencia y/o desastre agropecuario a las explotaciones agrícolas, ganaderas, tamberas y apícolas, perjudicadas por el fenómeno de anegamiento de suelos por lluvias extraordinarias<sup>59</sup>. La lista no es exhaustiva y continúa hasta el presente.

Las causas de la emergencia o desastre agropecuario se relacionan directamente con problemas ambientales de degradación forestal, sobre todo las sequías, incendios e inundaciones. Es llamativo, por lo tanto, que la política de reconocimiento de la gravedad de estos fenómenos para el sector productivo sea prolífica y puntual, mientras que en lo que respecta al señalamiento de los efectos de estas circunstancias en el medio ambiente sea, no solo inexistente, sino negada durante los procesos parlamentarios. Este tipo de análisis, aunque aquí no podrá ser ampliado, intenta al menos ubicar a la legislación sobre los bosques y a sus aspectos polémicos en un contexto más amplio y complejo, respecto del proceder político en otras materias relacionadas. Sobre todo, para determinar en qué medida entre un campo discursivo y otro, el abanico de posibilidades estratégicas varía por las relaciones de fuerza que los constituyen.

Desde nuestra lectura, esta ausencia es mucho más que una negociación puntual entre el discurso ambiental y el productivista, de la manera en la que se puede comprender una negociación política entre partes que buscan un acuerdo con renuncias respectivas a favor del consenso. Parece responder a una lógica más amplia que se caracteriza por jerarquizar las emergencias y los desastres y promover, en consecuencia, atendimientos diferenciados para diversos problemas públicos. Mientras que los perjuicios

---

<sup>51</sup> [https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2015/02/150306\\_seccion1.pdf](https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2015/02/150306_seccion1.pdf)

<sup>52</sup> [https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2015/04/240507\\_seccion1.pdf](https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2015/04/240507_seccion1.pdf)

<sup>53</sup> [http://biblioteca.afip.gov.ar/dcp/res\\_84000021\\_2009\\_11\\_23](http://biblioteca.afip.gov.ar/dcp/res_84000021_2009_11_23)

<sup>54</sup> [https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2014/09/170310\\_seccion1.pdf](https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2014/09/170310_seccion1.pdf)

<sup>55</sup> [http://biblioteca.afip.gov.ar/dcp/res\\_84001392\\_2011\\_11\\_29](http://biblioteca.afip.gov.ar/dcp/res_84001392_2011_11_29)

<sup>56</sup> [https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2014/08/090412\\_seccion1.pdf](https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2014/08/090412_seccion1.pdf)

<sup>57</sup> [https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2013/07/190613\\_BOcba\\_1s.pdf](https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2013/07/190613_BOcba_1s.pdf)

<sup>58</sup> <http://biblioteca.afip.gov.ar/pdfp/cordoba.htm>

<sup>59</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/153312/20161104>

económico-productivos admiten la declaración de una emergencia –que no es otra cosa que crear un estado de excepcionalidad en el que se pueden volcar todos los esfuerzos de gobierno–, el deterioro de los bosques nativos no consigue dicho estatus en el juego político de definición de prioridades y modos de gestión.

A propósito de ello, una de las consecuencias de la declaración de emergencia forestal hubiera sido someter a ciertos límites la producción en las zonas más críticas como, por ejemplo, la del noroeste cordobés en las que hay intereses ganaderos en pugna. Por ello, en contra del discurso de la emergencia ambiental se contra-argumenta, en el recinto, a través de **la noción de pobreza** con un igual tenor de gravedad:

Fíjense qué paradoja. ¿Adónde se apuntaba al restringir el proyecto original? Se apuntaba a toda la zona noroeste de la Provincia, es decir, la más pobre y, paradójicamente, fue la que conservó el bosque, por las razones que quieran: porque tenían conciencia ambientalista, porque no lo pudieron desmontar o por lo que sea, pero conservó el bosque; el resto no lo conservó y lo pintaron de verde, eran zonas que tenían posibilidades de seguir transformándose; y la zona que lo conservó, la más pobre, era a la que le ponía la mayor restricción (José Maiocco, Unión Vecinal Federal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

La reglamentación tiene mucho que ver con el futuro de esta ley, como también el trabajo de perfeccionamiento que podemos hacer; pero debemos tener muy en claro que no es lo mismo legislar sobre la riqueza del sur que sobre la pobreza del norte. Fuimos al norte cordobés y, en una reunión con chacareros, pudimos ver cómo trataban de sobrevivir, de alguna manera, a las situaciones diarias que se les presentaban. Con la ley anterior, tal como estaba, quedaban automáticamente en la calle mil trabajadores del norte de nuestra Provincia: de Canteras Quilpo, de cortaderas de ladrillos, de pequeños hacheros. Para que tengan una idea más aproximada a la realidad, toda la leña que los Departamentos Colón y Punilla, por falta de otro tipo de energía, utilizaron en la temporada de vacaciones de julio de este año, provino del norte cordobés. Seguramente, esa gente está muy lejos de los latifundios sojeros, que gozan de grandes rentas de las que se llenan la boca hablando sin siquiera haber visto una planta de soja (Rodrigo Serna, Frente Cívico-Punilla, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

En relación con lo que desarrollamos en el Capítulo 2, advertimos en seguida que, sobre este punto, se reedita la discusión que atravesó al Congreso de la Nación en torno al problema del desarrollo productivo y la pobreza de las provincias del noreste y noroeste del país, dependientes de los bosques para la industria forestal y la creciente sojización. En el campo discursivo de la Unicameral cordobesa, la geografía que a nivel nacional era representada por las provincias nortenas es reemplazada aquí por los departamentos del norte de la provincia, cuya principal actividad productiva es la ganadería. Esta argumentación, al igual que para el discurso productivista del campo discursivo nacional, pretende sugerir la dosis de arbitrariedad que existe en la defensa del medio ambiente, así como el desconocimiento de la realidad productiva de las poblaciones afectadas. La arbitrariedad radica en el sometimiento de criterios limitantes para la actividad económica para algunas áreas comprometidas y no para otras. La ignorancia que se le acusa al ambientalismo se puede observar en el ejemplo de la cita anterior, cuando se muestra que no ponderan el origen y sustento de servicios esenciales como la calefacción para el turismo que disfrutaban cada año.

Sin embargo, este aspecto tiene en Córdoba menos fuerza, en relación a su importancia en el debate nacional, y es señalado solo en algunas ocasiones, pues la discusión provincial no está atravesada por una configuración político-administrativa federalista como a nivel nacional, de modo que las tácticas

argumentativas del productivismo aquí no apelan a la Constitución o al derecho ambiental, sino solamente a las potenciales desigualdades económicas que produciría el ordenamiento territorial. Para ello, mientras que el discurso ambiental enfatiza sobre las indudables consecuencias perjudiciales para el bosque nativo de la concentración de la tierra y el extractivismo sojero, el oficialismo se esfuerza por diferenciar de este escenario la situación de la ganadería o la explotación forestal de pequeña escala y definir la específica realidad de la o el pequeño productor cuya relación con la naturaleza es muy distinta.

Al respecto, la discusión para el discurso ambientalista es qué ganadería y para quiénes, puesto que la ganadería se introduce en el articulado -de manera bastante astuta desde el punto de vista semántico- como **silvopastoreo** y se dispone que esté habilitada en zonas amarillas. Se trata de un tipo de ganadería que, en la teoría, admite la presencia de árboles en la producción ganadera, esto es, el manejo de árboles, ganado y pastos en un sistema integrado, que se conceptualiza como alternativa sustentable frente a otras modalidades que eliminan totalmente el bosque nativo. Para el discurso ambientalista esto es un ardid tecnocrático que simplemente da vía libre a la ganadería en territorios en los que ésta, aún medida, sería perjudicial.

Señor presidente, preocupa, y ésta es la posición de todos los legisladores que vamos a votar el primer proyecto, el de la semana pasada, que esta ley le abra la puerta al desmonte selectivo, a la actividad silvopastoril. La ley nacional en ningún lugar habla de la actividad silvopastoril y, sin embargo, esta ley habla de los “sistemas silvopastoriles” (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Este supuesto despacho es más bien la defensa de un sistema productivo que plantea la ganadería extensiva para terminar con lo poco que queda de nuestro bosque nativo en la Provincia de Córdoba (...) Con total desparpajo inventan el concepto de sistema de siembras silvopastoriles que no está en la ley nacional; pero, también quiero decirles que es una definición incorrecta, no es la verdadera definición de sistemas silvopastoriles (Liliana Oliverio, Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

El punto en el que se anudan todos estos debates queda plasmado, en la ley provincial, en muchas definiciones técnicas contenidas en el artículo 6 que habilitan la incorporación de la ganadería sustentable en zonas rojas. Esto, a su vez, se realiza por medio de incluir, en la categoría I de conservación, la posibilidad de realizar **aprovechamientos sustentables**, según lo sistematizaremos al final de este apartado<sup>60</sup>.

Aprovechamiento sustentable: aquellas actividades productivas realizadas en el bosque nativo orientadas a asegurar la sustentabilidad integral, social, cultural y económica de los titulares de bosques nativos y de las comunidades rurales, desarrollando la productividad de bienes ganaderos y otros bienes manteniendo su capacidad de regeneración de la vegetación, de resistencia a los estreses ambientales, su contribución al adecuado funcionamiento de las cuencas hídricas, a la

---

<sup>60</sup> Este esquema normativo es claramente contradictorio con la ley nacional y vamos a abordar en el Capítulo 4 la controversia que genera. También veremos allí, cuando estudiemos el mismo tema respecto de la actualización del ordenamiento territorial de Córdoba, que la cuestión de la ganadería integrada cobra mayor impulso desde el discurso productivista. Hacia 2016, se buscará que esta figura sea el eje de la política de los bosques nativos y que la actividad se pueda expandir en estas áreas que permanecen relativamente condicionadas una vez sancionada la ley 9814. Finalmente, analizaremos en el Capítulo 5 en qué medida estas prácticas de manejo sustentable se configuran como enunciados claves en la constitución discursiva de un esquema de economización del ambiente y los bienes boscosos.

regeneración del suelo y a los servicios ambientales que presta el bosque nativo. Se incluyen aquellas actividades ganaderas que para su implementación requieren la ejecución de prácticas de recuperación, reservas forrajeras estratégicas, picadas de sistematización, obras de infraestructura tales como corrales, bretes, mangas y otros y prácticas de raleo manual o mecánico conocidas como “rolado o control selectivo de bajo impacto”, de manejo de sotobosque, la implantación o intersiembra de especies exóticas cuando no se cuente con especies autóctonas adecuadas al lugar. Ello a los fines de atender, ahora y en el futuro, las necesidades de la sociedad, del ambiente y del desarrollo económico e integral de los titulares de bosques nativos y de las comunidades rurales que conviven con el bosque (artículo 6, el subrayado es nuestro).

Sistemas silvopastoriles: son sistemas de producción integrados, donde los árboles y arbustos interactúan con especies forrajeras con la finalidad de mejorar simultáneamente la calidad del ecosistema y producir productos pecuarios y forestales (artículo 6, el subrayado es nuestro).

En conclusión, mientras la estrategia central del discurso ambiental -a través de la introducción en la normativa de la declaración de la emergencia forestal-, es la sanción de un ordenamiento territorial coherente con el problema de degradación forestal capaz de condicionar el desarrollo productivo, la estrategia más importante del discurso productivista es la habilitación normativa de la ganadería integrada en zonas de alto y mediano valor de conservación, por medio de la argumentación táctica referida a los efectos perjudiciales que un esquema restrictivo tendría en las poblaciones habitantes del noroeste de la provincia. Esto es, la inscripción de la cuestión de la pobreza en la polémica que refiere a los modelos productivos, es la posibilidad de cuestionar una forma rígida de control de las actividades agrícolas y ganaderas en el territorio. Es un cuestionamiento que no tiene asidero en el plano del deterioro ecológico, pero que sí pretende resonancia en la medida en que apela a una dimensión diferente como la de las condiciones sociales y económicas de vida de las poblaciones campesinas. Esta dimensión forma parte de las opciones teóricas del campo discursivo cordobés que tiene a la situación campesina y la desigualdad entre diversos territorios de la provincia como asuntos políticos problemáticos.

## 2.2 Esquemas de protección: sobre definiciones y prácticas

Otro eje considerablemente polémico, tal como también se discute a nivel nacional para la ley 26331, se vincula con la **definición de bosque nativo** que incluye la letra del ordenamiento territorial. Ya vimos que la amplitud de la noción de bosque se relaciona positivamente con la incorporación en un ordenamiento territorial de mayores zonas de protección que puedan considerarse en las categorías roja o amarilla, sobre todo en el caso de Córdoba en el que abundan lo que se llama fachinales o arbustales espinosos que se pueden agrupar en lo que son bosques secundarios.

El campo tiene que ser productivo respetando las condiciones del ambiente y del suelo. Fíjense que si no se puede trabajar 100 hectáreas en la zona de bosques, en la zona de arbustales y jarillales, no se puede tener en esa superficie más de 8 o 9 animales, lo que le daría una producción de 4 o 5 terneros por año. Trabajando esas 100 hectáreas, como lo permite ahora esta ley, pueden llegar a una producción que supere los 30 animales, con una producción de, por lo menos, 25 terneros, lo cual le da al hombre de campo mayores posibilidades de sostenimiento (José Maiocco, Unión Vecinal Federal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

El discurso productivista parte de una específica conceptualización de bosque nativo en la que no tienen cabida el jarillar, los arbustos o los fachinales, y por medio de una noción restrictiva, lo que debe ser

sometido a conservación es un conjunto reducido de hectáreas con bosques primarios. Todo el resto del territorio, entonces, es compatible con la producción y el trabajo, mientras se destinan pequeñas porciones a la intangibilidad. Otro aspecto llamativo de la cita anterior es que existe una contabilización puntillosa de los costos y beneficios de la producción, respecto de las posibilidades concretas de cría de ganado en el norte de la provincia. Las opciones productivas están claramente cuantificadas en el discurso en relación con la disponibilidad de hectáreas de zonas habilitadas para la ganadería. La relación es inversamente proporcional entre un concepto integral de bosque y la rentabilidad.

Efectivamente, como señala Silvetti et al. (2013), un eje importante de la disputa entre el discurso productivista y el ambientalista se centra en el valor del estrato arbustivo del bosque nativo y de la zona amarilla donde éste es dominante. En su presión sobre el oficialismo, las entidades ganaderas no solo logran excluir las unidades degradadas, sino que “profundizaron su propuesta incluyendo un manejo del sotobosque que, además del desmonte selectivo, incluye la aplicación de rolados para la eliminación del arbustal” (Silvetti et al., 2013, p.14). Por eso los fachinales, tal como lo habían promovido desde el discurso ambientalista encabezado por la COTBN durante todo su trabajo, son tácticamente defendidos y buscan ser incluidos en el concepto de bosque de un ordenamiento territorial que tenga prevista la protección y mejora del ambiente, puesto que, aunque lentamente, se estima que los bosques secundarios pueden recuperarse.

Desde mi punto de vista, muchas veces hay mucha superficialidad, la misma que, con todo respeto, se coló en la definición “light” de bosque nativo. Digo esto porque, por ejemplo, en su acepción se eliminó el concepto de “fachinal”, con lo cual se quiebra el concepto de bosque nativo como un todo, como un ecosistema, con las pasturas, el bosque secundario y con todos los elementos a los que la ley nacional se refiere cuando defiende la idea del bosque nativo (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) no se toma el concepto de los tres estratos sino que, efectivamente, para poder terminar con los fachinales -como escuchamos muchas veces de boca de CARTEZ y de muchos sectores agropecuarios que los fachinales les molestan- ahora hay que ir por los fachinales (Liliana Oliverio, Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Se fijó el mínimo establecido a nivel científico como márgenes de ríos, lagos y lagunas y, por supuesto, el despacho no lo ha reflejado, seguramente porque hay alguna interpretación fallida con relación a que un conjunto de arbolitos o algunas hileras vienen a subsanar las posibilidades de conservación del bosque nativo en nuestro territorio (Silvia Rivero, Concertación Plural, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Qué se incluye y qué se excluye de una ley, en tanto terreno de enfrentamiento político, es fundamental y se vincula con lo que Foucault (2018) considera como la economía de la constelación discursiva sobre un objeto determinado. De ahí que reviste un carácter estratégico central para los discursos que estamos analizando, tanto la defensa de la incorporación de los fachinales como su eliminación del articulado. Si leemos la definición resultante en el artículo 6, efectivamente notamos que se suprimen términos como jarillar o fachinal, a la vez que prevalece la presencia predominante de árboles maduros, esto es, de bosque primario. Si bien se definen los bosques secundarios, no se nombran las composiciones señaladas de acuerdo a los esfuerzos de los anteproyectos de ley previos, y sí se incluyen los palmares.

Bosque nativo: a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea -suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos-, conformando una trama

interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica.

Se entiende por bosques primarios los ecosistemas forestales naturales caracterizados por la dominancia de especies de etapas sucesionales maduras, con bajo impacto ocasionado por actividades humanas.

Se entiende por boques secundarios los ecosistemas forestales en distinto estado de desarrollo que se están regenerando y preservan parte de su antigua biodiversidad, luego de haber padecido disturbios de origen natural o antropogénico, sobre todos o algunos de sus componentes ecosistémicos aunque sin haber sufrido cambio de uso del suelo y que, generalmente, se caracterizan por la escasez de árboles maduros y por la abundancia de especies pioneras. Están comprendidos dentro de esta definición los palmares (artículo 6, el subrayado es nuestro).

Esta conceptualización también puede entenderse, desde un punto de vista interdiscursivo, como una transformación de la definición de bosque nativo heredada de la ley 26331, y como una reapropiación de los límites normativos en la 9814 por medio de la cual se borra la relevancia de los bosques secundarios.

Existen numerosos puntos de discrepancia entre el proyecto del oficialismo y el que sostienen las y los legisladores de la COTBN o incluso lo acordado en la Comisión de Asuntos Ecológicos. Además de la declaración de emergencia forestal o el concepto de bosque nativo, también existen diferencias en el hecho de que la nueva propuesta omite la protección de los bosques en pendientes de más del 5%, a la vez que establece la conservación de los bordes de ríos y lagos en un margen de metros menor a las discutidas en las labores de comisión. Este tipo de cuestiones se detallan puntillosamente en el próximo Capítulo. A continuación, vamos a concentrarnos en un último punto que asume relevancia de acuerdo con el análisis de discurso que efectuamos sobre las estrategias discursivas. Se trata de la discusión sobre el tipo de actividades que puede realizarse en cada categoría de conservación.

El proyecto de la mayoría, bajo tratamiento en la sesión que estamos estudiando, introduce entre las **actividades que pueden llevarse adelante** en las zonas rojas y amarillas la del aprovechamiento sustentable de los bosques nativos, por medio de la presentación ante la Secretaría de Ambiente de los correspondientes planes y estudios de impacto ambiental. Este aspecto despierta la denuncia de las y los legisladores de la COTBN, por no hallarse el concepto en la ley nacional, a la vez que habilitar en su ambigüedad la posibilidad de que se realicen en el territorio acciones perjudiciales para los bosques. Representa un eje polémico clave en el campo discursivo sobre la protección de los bosques nativos cordobeses.

(...) se incorpora el concepto de “planes de aprovechamiento” para las categorías I y II, es decir, la roja y la amarilla. Se supone que es una ley de protección, pero con esta incorporación pasa a ser una ley de aprovechamiento y eso es un cambio sustancial que afecta el corazón de la ley, el corazón del proceso participativo que se dio para poder llegar a una sanción consensuada (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

El artículo 33 se refiere al manejo sostenible y al aprovechamiento sustentable, que es lo que pretende habilitar el sector ruralista para poder seguir avanzando sobre el bosque nativo en la Provincia de Córdoba. Esto va en contra de la ley nacional y es, a todas luces, inconstitucional. De este modo, van a permitir pasar el rolo, talar árboles, implantar especies exóticas y demás acciones

prácticamente prohibidas por la Ley de Presupuestos Mínimos (Liliana Oliverio, Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

En el mismo artículo 6º, cuando se define el término “conservación”, el despacho lo hace en estos términos: “Se llama conservación al manejo del bosque nativo que tiene por objeto su protección, mejoramiento o aprovechamiento sustentable procurando, en todos los casos, el menor impacto posible”. ¿Esto es conservación? Puede ser conservación de la renta económica (Aplausos) (Silvia Rivero, Concertación Plural, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

La protección no es “aprovechamiento sustentable” -que es lo que pretende el sector agropecuario-; eso no está en la ley nacional, ya que viola los presupuestos mínimos de esa ley. Tampoco se cumple con los criterios de zonificación establecidos (Pedro Ochoa Romero, FPV, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Las críticas a la novedosa noción de aprovechamiento sustentable, que efectúan durante el debate en el recinto desde el discurso ambientalista, no encuentran respaldo argumentativo entre las y los defensores del proyecto oficialista, más allá de que –como ya vimos- se promueva una y otra vez la necesidad de que persista la producción en el territorio de la provincia, a partir de una sustentabilidad como equilibrio del desarrollo económico con el resguardo de algunas zonas de conservación. Las y los promotores del Proyecto 4 deciden no dar la discusión específica sobre esta figura, de la que no se registran antecedentes de deliberación previos al 4 de agosto de 2010, cuando ingresan el anteproyecto que se vota, en un claro gesto de evasión del tema e imposición del esquema de protección sin acuerdo de la oposición.

Esto supone un desplazamiento enunciativo estratégico para que quede habilitado normativamente el conjunto de prácticas productivas que se proponen continuar en toda la provincia. El oficialismo en este punto accede sin reparos a las demandas del discurso productivista en los puntos más sensibles del ordenamiento territorial. Como también lo aseguran Silvetti et al. (2013) “la manifiesta inclinación del Ejecutivo provincial a favor de los intereses del sector productivo ganadero empresarial definió el contenido técnico de la ley provincial 9.814 a través de la introducción del concepto de ‘aprovechamiento sustentable’” (p.15). En términos generales, la ley establece una categorización del territorio en la que se fragmentan sectores por su mayor o menor valor de conservación, pero en todas las zonas está permitido cierto margen de actividad productiva. Sistematizamos este planteo en el siguiente cuadro.

#### **Tabla 4**

*Categorías, criterios de protección e instrumentos de intervención en el territorio de la ley provincial 9814*

| <b>Categorías de OTBN<sup>61</sup></b>  | <b>Prácticas permitidas</b>  | <b>Instrumentos de planificación<sup>62</sup></b>   |
|---|--|---|
| Categoría I<br><i>Sectores de bosques nativos de muy alto valor de conservación que no deben transformarse</i>                    | Aprovechamiento sustentable<br><i>Actividades productivas que aseguran la sustentabilidad del bosque nativo</i>  | Plan de Conservación (artículo 34)  |
| Categoría II<br><i>Sectores de bosques nativos de mediano valor de conservación que pueden estar degradados o en recuperación</i> | Aprovechamiento sustentable<br>Manejo sostenible<br><i>Administración organizada del uso del bosque nativo que garantiza la continuidad de los servicios ambientales</i>                                   | Pan de Manejo Sostenible (artículo 35)  |
| Categoría III<br><i>Sectores de bosques nativos de bajo valor de conservación que pueden transformarse</i>                        | Aprovechamiento sustentable<br>Manejo sostenible<br>Cambio de uso del suelo (desmonte) <sup>63</sup><br><i>Alteración severa parcial o total del bosque nativo con reemplazo por otro tipo de ambiente</i> | Pan de Manejo Sostenible<br>Plan de Aprovechamiento con cambio de uso del suelo (artículo 36) |

<sup>61</sup> “Apruébase el Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo de la Provincia de Córdoba de acuerdo a las siguientes categorías de conservación: a) Categoría I (rojo): sectores de bosques nativos de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Se incluyen áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y campesinas y pueden ser objeto de investigación científica y aprovechamiento sustentable. Se incluyen en esta categoría los bosques nativos existentes en las márgenes de ríos, arroyos, lagos y lagunas y bordes de salinas. Quedan excluidos de esta categoría aquellos sectores de bosques nativos que hayan sido sometidos con anterioridad a un cambio de uso del suelo, con excepción de aquellos casos en que hayan sido en violación a la normativa vigente al momento del hecho; b) Categoría II (amarillo): sectores de bosques nativos de mediano valor de conservación que pueden estar degradados o en recuperación, pero que con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sustentable, turismo, recolección e investigación científica, en los términos de la presente Ley. Quedan excluidos de esta categoría aquellos sectores de bosques nativos que hayan sido sometidos con anterioridad a un cambio de uso del suelo, con excepción de aquellos casos en que haya sido en violación a la normativa vigente al momento del hecho, y c) Categoría III (verde): sectores de bosques nativos de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad dentro de los criterios de la presente Ley. Quedan excluidos de esta categoría aquellos sectores de bosques nativos que hayan sido sometidos, con anterioridad, a un cambio de uso del suelo con excepción de aquellos casos en que hayan sido en violación a la normativa vigente al momento del hecho” (artículo 5).

<sup>62</sup> Todos los planes, de acuerdo con la ley, deben ser presentados y aprobados por la Autoridad de Aplicación en forma previa a su ejecución y deberán ser suscriptos por los titulares de la actividad y avalados por un profesional habilitado (artículo 38).

<sup>63</sup> Los desmontes o casos con potencial de impacto significativo según lo considere la Autoridad de Aplicación, requiere de autorización por medio de un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, con previa presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (artículo 40). El proceso de Evaluación puede requerir la convocatoria a Audiencias Públicas (artículo 41).

De acuerdo con el análisis que realizamos hasta este punto, las tácticas discursivas en defensa del Proyecto 4 implican, por un lado, ubicar las necesidades productivas en igualdad de prioridad que la protección del ambiente y desconocer las consecuencias del modelo productivo vigente que ha realizado un desmonte irracional y de enorme deterioro, promoviendo también situaciones de desalojo de muchas comunidades y familias campesinas. Con ello, el problema productivo asume igual validez que el problema ambiental y proyecta en el Estado la supuesta obligación de responder con la ley a ambas demandas por igual. Más aún, oculta la inclinación política del gobierno provincial y lo posiciona como un tercero neutral entre el ambientalismo y el productivismo.

Ya observamos, además, que el discurso productivista consigue que se elimine la declaración de emergencia forestal y que se movilice un concepto restrictivo de bosque nativo en el que prevalezcan los bosques primarios y no se nombren otras formaciones, como por ejemplo los fachinales que mencionamos anteriormente, para que las hectáreas en las que haya este tipo de cubierta forestal queden disponibles para las actividades productivas. Finalmente, se habilitan figuras ambiguas como la noción de aprovechamiento sustentable con el objetivo de que no se establezcan precisiones y restricciones a determinadas actividades en el territorio que afecten el crecimiento económico.

En definitiva, entre la ponderación de los problemas económico-sociales de la población del noroeste cordobés, la inclusión del aprovechamiento sustentable<sup>64</sup>, el ocultamiento de la emergencia forestal y la configuración conceptual de los bosques nativos sin mención de los fachinales, se conjugan las principales tácticas discursivas integradas a una estrategia de mantenimiento y profundización en el territorio de la ganadería extensiva. Desde nuestra mirada y como efecto de la lucha discursiva, la polémica entre proteger el bosque o resguardar la producción se resuelve en un esquema en el que se equipara la importancia del ambiente con el de la economía y se habilitan actividades productivas que no atentan contra recursos que no se conciben como bosques, sino que, por el contrario, llevan adelante un aprovechamiento adecuado del territorio. Así, la ley 9814 es promovida como una ley de equilibrio, de sustentabilidad y de ganadería con respeto por el ambiente. Las alternativas que se promovían desde el discurso ambientalista, según la mirada de las y los legisladores oficialistas, favorecerían un ambientalismo extremo en el que no había respuestas para las necesidades productivas, se desconocía en favor del bosque la importancia de las personas y del campo, a la vez que solo proponía que la conservación se materializara en una zonificación restrictiva tendiente a la intangibilidad y con instrumentos de conservacionismo extremo.

### **3. Cuestiones de consenso, legitimidad y legalidad en el proceso legislativo**

#### **3.1 Diferentes nociones de consenso**

Ya en las citas que introdujimos en el apartado previo podemos advertir que una cuestión significativa en el debate es la vinculada a la generación y definición de los consensos en torno a las visiones en conflicto y la votación del proyecto en tratamiento en nuestro campo discursivo. El término consenso es mencionado en el transcurso del debate –como sustantivo, verbo o adjetivo directamente relacionado al proceso en cuestión- 104 veces según nuestra sistematización del corpus documental, en la palabra de todas y todos los oradores al menos una vez. Es decir, ningún legislador o legisladora se abstiene de aludir

---

<sup>64</sup> Un calificativo sobre el que profundizaremos en el Capítulo 5 por sus considerables implicancias político-discursivas.

en algún aspecto a la noción reiterada en el recinto de problematizar sobre la cuestión del consenso. ¿Qué tiene para decirnos esta obsesión por referir una y otra vez sobre la existencia o ausencia de consenso? ¿En qué términos se desarrolla este debate, más allá del detalle cuantitativo?

El caso de la palabra consenso es un claro ejemplo de lo que apuntábamos en el Capítulo 1 sobre la polivalencia táctica de los discursos (Foucault, 2019). Por ella nos referíamos a los constantes desplazamientos y reutilizaciones de fórmulas idénticas para objetivos opuestos, lo cual no supone meramente la polisemia constitutiva del lenguaje, en lo que respecta a la diversidad de significados de un signo en diferentes contextos, sino a la función táctica del uso discontinuo de las mismas palabras con objetivos políticos enfrentados. En el recinto parlamentario se configuran dos sentidos alrededor del consenso, el primero en torno al Proyecto 4 que establece que la decisión de constituir a la Cámara en Comisión de un momento a otro responde a que, finalmente, la Legislatura se hallaba frente a un proyecto de consenso sobre el ordenamiento territorial de los bosques nativos. Se trata del acuerdo al que dicen arribar el bloque de Unión por Córdoba junto con los bloques de la Unión Cívica Radical, el Movimiento de Acción Vecinal, la Unión Vecinal Federal, el Movimiento Patriótico, el PRO y legisladores pertenecientes a otros bloques, a partir de lo cual elaboran un despacho común que se propone como despacho de mayoría de la Cámara en comisión (Daniel Passerini, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) vamos a acompañar este proyecto diciendo que, seguramente, es muy perfectible y vamos a encontrar muchas fallas y cosas que a último momento se insertaron. Destaco fuertemente la labor del presidente por querer acercar continuamente a consenso las diferentes posiciones (Rodrigo Serna, Frente Cívico-Punilla, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) nosotros habíamos elaborado un proyecto propio que muchos de nuestros legisladores del bloque insistían en que debíamos presentar pero, en aras de trabajar por el consenso de este proyecto, no lo presentamos y trabajamos hasta último momento para que surgiera un único proyecto. Hay quien habló de consenso y de acuerdo bipartidario; habría que mirar hacia adentro, porque a la luz de los resultados, lo que tenemos es un “bibloque” (Hugo Pozzi, UCR-Río Primero, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Sin embargo, cuando toma la palabra Faló, más allá del reconocimiento que realiza Passerini de la labor de la Comisión de Asuntos Ecológicos que aquel preside, queda claro que está acompañando una propuesta con elementos que se distancian significativamente en algunos aspectos de lo que se había acordado en el Proyecto 3. Esto es, las incorporaciones del dictamen en tratamiento no son secundarias, sino que representan un proyecto de ley diferente al que se venía trabajando en la Legislatura y el consenso que tiene la propuesta que se somete a votación es la contracara de numerosas “frustraciones”, según las propias palabras del legislador. Después de explicar los vaivenes de los proyectos implicados en el largo proceso de diseño del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba, en los términos de un problema de consenso, Faló anticipa desde el comienzo del debate que, una cosa es el consenso de la sociedad o de algunos sectores de la misma, y otra muy diferente es el consenso que se necesita al interior de una institución legislativa como la Unicameral. Esto es, el proyecto que se somete a votación por despacho de mayoría significa, precisamente, que el que importa es **el consenso capaz de reunir la mayoría de los votos**.

Después de ejercer varios años como legislador provincial, he aprendido que aunque los proyectos sean muy “bonitos”, si no existen las suficientes manos levantadas para que los mismos se aprueben no dejan de ser solamente un “lindo papel” escrito que se guarda en un cajón y nunca

llega a convertirse en ley (...) Nos pusimos a trabajar para que lo que nosotros no pudimos conseguir sí lo pudieran lograr otros legisladores, porque acá hace falta más de la mitad de las manos levantadas para tener una ley (Marcelo Faló, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) hemos sostenido la voluntad de presentar un despacho, que ha sido tomado como despacho en mayoría de la Cámara en comisión, que será la ley que en pocos minutos va a ser sancionada y que, repito, tendrá el mejor consenso que pueda tener una ley, más de dos tercios de la Cámara, una mayoría agravada (Daniel Passerini, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Desde esta perspectiva, los esfuerzos de participación que se llevaron adelante en el contexto de la Comisión de Asuntos Ecológicos no fueron suficientes para superar la falta que ya presentaba el proyecto de la COTBN. Solamente el texto que se introduce el 4 de agosto parece cumplir con los requisitos para ser votado en la Legislatura, un hecho que no solo se relaciona con el conflicto de intereses entre ambiente y producción que analizamos en el apartado anterior y que ahora parece saldarse, sino también con que estos argumentos caracterizan el tipo de valores y funciones propios de la institución parlamentaria. Lo que queremos decir es que si esta ley es “mejor” por conseguir los votos necesarios, aunque el contenido no sea “bonito” o no tenga suficiente respaldo jurídico y científico, es porque parece cumplir con los imperativos fundamentales del marco en el que se sanciona. Esto delinea una mirada particular tanto sobre la ley, como respecto de que los mejores resultados que debería producir un parlamento en cumplimiento de sus objetivos básicos son normativas “votadas” más allá de la calidad de los instrumentos que incluye.

Por otro lado, de acuerdo con la postura del oficialismo y la UCR:

(...) el gran resultado de todo este trabajo ha sido el abandono de las políticas de enfrentamiento por parte de muchos de los legisladores. A esto lo digo con sinceridad: la política de enfrentamiento está muy de moda hoy en día –y todos lo sabemos-, sobre todo a nivel nacional, donde parece que existe un solo camino, el de la resolución de los temas a través del enfrentamiento y la confrontación, lo que divide no sólo a los representantes del pueblo sino a toda la sociedad. Entonces, creo que hoy tenemos que celebrar esto: haber elegido el camino del consenso, aunque parezca más lento, en lugar del enfrentamiento (Alejandra Matar, UCR, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Aparece aquí lo que, desde el análisis de discurso, implica el atendimiento de las relaciones interdiscursivas puesto que, si observamos con detenimiento, existe una referencia más amplia al campo discursivo de la protección de los bosques nativos de Córdoba, relacionada con la frase de la legisladora antes citada: “la política de enfrentamiento está muy de moda hoy en día –y todos lo sabemos-, sobre todo a nivel nacional”. Esta expresión –que señala el tono de confrontación que la oposición le acusaba al gobierno nacional por el año 2010 en el marco de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner<sup>65</sup>-, jerarquiza al problema del consenso como un asunto relevante, no solo para la legislación del ordenamiento territorial de los bosques nativos, sino para la cultura política en general. Con ello, se busca sancionar aquellas posturas que se consideran extremas e intransigentes y ensalzar prácticas de moderación, concesión y negociación equilibrada que mejoren una situación de supuesto deterioro de la calidad deliberativa.

---

<sup>65</sup> Según Natanson (2019) hacia 2009 el panorama político argentino se congela por el conflicto entre el gobierno de Cristina Fernández y los productores agropecuarios que aconteció en 2008, lo cual da forma a una nueva configuración de poder y enfrentamiento político entre dos minorías intensas.

De esta manera, el camino del consenso al que refiere la legisladora implica concesiones de las partes y la ausencia de confrontación. Evidentemente, en esta interpretación subyacen dos presupuestos: uno que asume que en la arena política no existen jerarquías entre los involucrados, esto es, que todas las partes negocian en igualdad de condiciones; y otro que considera que, en consecuencia, las concesiones de cada parte se realizan de manera equitativa y no implican relaciones de poder, una cuestión que ya advertimos cuando analizábamos la tensión entre la defensa del ambiente y el desarrollo productivo. Todo ello habilita la idea de que, para ser posible el consenso se debe abandonar el enfrentamiento, o lo que es lo mismo: que todo espíritu de enfrentamiento es caprichoso y evitable.

Si bien arrancamos desde posiciones antagónicas, intentando buscar un equilibrio, no se logró –somos conscientes de esto– de manera absoluta; tal vez por eso nadie esté conforme en un ciento por ciento; tanto afuera como dentro de esta Legislatura hay ambientalistas que no están de acuerdo con esta ley, como tampoco lo están los productores que en este momento realizan un corte de ruta en Cruz del Eje. Hemos tratado de buscar un equilibrio; por eso, quienes asumimos posiciones más extremas consensuamos este proyecto para que podamos firmarlo la mayoría de los legisladores que integramos este Cuerpo (José Maiocco, Unión Vecinal Federal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

En muchas oportunidades se ha sostenido en este recinto que lo posible se halla lejos de lo que debiera ser, y hoy no es la excepción, dado que siempre que se presenta este tipo de discusiones surgen opiniones que encierran diversos tipos de intereses que, por supuesto, respetamos y consideramos legítimos, racionales y lógicos. Por eso, esta ley busca el equilibrio entre todos los intereses en pugna, el máximo de los cuales –esto debe quedar en claro– es la preservación de los bosques nativos (Enrique Sella, UPC-Villa María, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

La noción de consenso que advertimos aquí es la del conjunto de concesiones necesarias hasta el punto de equilibrio en el que se consiguen los votos de la mayoría de las y los legisladores, de acuerdo a cómo lo presentan desde el discurso productivista que promueve el Proyecto 4. Ello puede suponer, para alguna de las partes, que el texto no sea el deseado, pero sí la mejor opción desde el punto de vista de las condiciones de posibilidad al interior de la Unicameral. De manera que el proyecto que se termina votando responde a ese mencionado equilibrio del consenso y a la necesaria resignación de las partes. Esta concepción que enfatiza la capacidad de reunir los votos necesarios en la Legislatura problematiza y discute con el consenso que se adjudican tanto la COTBN durante todo el proceso después de presentar su proyecto en una audiencia con más de mil personas, como la Comisión de Asuntos Ecológicos que dio continuidad a las discusiones de manera igualmente intersectorial. Frente al apoyo social o a la intersectorialidad, lo que se le denuncia a los proyectos anteriores al Proyecto 4 es haber caído en extremos sin apoyo político en el recinto.

(...) lo que es menos cierto es cuando preguntan: “por qué de la noche a la mañana si habíamos llegado a un consenso”. Es mentira, nunca llegamos al consenso. Tanto es así que cuando Falo dijo: “hasta acá las comisiones y desde acá en adelante vamos a trabajar solamente los legisladores” y luego por un mes y medio no nos juntamos, ante esta determinación le reclamé: “falta consensuar la mitad de la ley”, faltaban las pendientes, las distancias de los márgenes de los ríos porque no estaban de acuerdo con los 250 metros, faltaba la distancia de las salinas, entre otras cosas. Entonces, es mentira que había consenso; no llegamos a un consenso el día anterior. No es que la cambiamos de la noche a la mañana (José Maiocco, Unión Vecinal Federal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) no tenía consenso en su bloque, legislador Birri, no tenía consenso en este bloque, no tenía consenso; no alcanzábamos a juntar los votos necesarios para aprobarlo. Entonces, ¿de qué estamos hablando? Cuando el legislador Birri solo, como integrante del bloque del Frente Cívico -cuando ese bloque tiene más miembros- firmó, estaba mostrando claras evidencias de que no había consenso ni en su propio bloque para hacerlo (Marcelo Falo, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Los votos de la mayoría, que incluye los dos partidos más importantes de la provincia –Unión por Córdoba y la Unión Cívica Radical- hablan por el consenso de todo un Poder como el de la Legislatura. Esto es, frente a la existencia de un proyecto atribuible al ambientalismo (de la COTBN) o al productivismo (de CARTEZ), el del oficialismo se configura -en la argumentación de sus promotores y promotoras- como la normativa de todo un cuerpo legislativo, como una política de Estado que trasciende los extremos y que puede, por lo tanto, extenderse como la ley de todas y todos los cordobeses. Esta táctica, así, se distancia de enunciaciones ambientales o productivas, para mostrar una superación de la confrontación discursiva y suprimir toda condición política de la normativa. Es decir, en el modo de presentar a la ley como un producto de la decisión imparcial de las y los legisladores, que no adhiere ni a un sector ni a otro, sino a una salida de término medio que puede beneficiar a toda la población, se pretenden borrar las tensiones y los objetivos políticos que son constitutivos del proceso, tal como lo venimos analizando. Si al comienzo del debate el oficialismo considera que la protección de los bosques está caracterizada por un conflicto de intereses, a medida que avanza la deliberación consigue introducir a la futura ley 9814 como la mejor superación de tal conflicto.

Creo que hemos tenido una gran oportunidad de debatir y hemos llegado a la mejor ley, que es la del consenso, la de la legitimidad y la de todos los cordobeses porque no es de los ruralistas, ni de los ambientalistas, ni de los del sur, ni de los del norte. Esta es la ley. Nada más. (Aplausos). (Silbidos en las gradas) (Daniel Passerini, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

La primera de las **críticas a esta noción de consenso** es que el enfrentamiento que se pretende superado por el proyecto que se vota no puede ser eludido, ni es deseable que así lo sea, en tanto los intereses existen y no pueden ser sintetizados en una postura intermedia, sino que los resultados de la lucha política entre diversas visiones de sociedad terminan favoreciendo a una u otra.

(...) una cosa son los lógicos antagonismos amigo-enemigo, bueno-malo, que discutimos en este recinto y muchas veces están detrás de una propuesta a nivel nacional que no compartimos, y otra es negar la existencia del adversario político y de distintos intereses en la sociedad, y quienes estamos sentados en este recinto defendemos distintas visiones de la Provincia, distintas visiones de lo que debe ser su producción, su modelo energético, su política ambiental. (Aplausos) (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) con respecto a esta manía por el consenso, debo decir que no necesariamente éste garantiza justicia o equilibrio de las partes. A veces, el consenso está dado por la fuerte presión de los poderosos (...) francamente, creo que estamos atravesando por un momento histórico en el que podríamos hablar de una democracia “agonal”, y no está mal hacerlo porque hay dos proyectos enfrentados, estando algunos de un lado y otros del otro; y es en función de eso que se termina legislando y gobernando (Nadia Fernández, Partido Comunista, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Según el análisis de las y los legisladores de la COTBN el proyecto del consenso que defiende el oficialismo, si bien reúne los votos necesarios para su aprobación, no representa una propuesta de

acuerdo o equilibrio en la que se toman en consideración los criterios ambientales de protección de los bosques nativos. Por su contenido y el modo en que es ingresado al recinto para su tratamiento, el discurso ambientalista concibe que el proyecto que resulta en ley desconoce los principales lineamientos de la ley nacional y habilita el desarrollo productivo sin consideraciones de preservación y restauración. Esto es, se inclina por los intereses económicos como efecto de específicas acciones de lobby, extorsión o “apriete” que encabezan entidades como CARTEZ.

(...) quienes firmamos y quienes desde la Comisión de Ambiente participaron en el proyecto de esos autores de manera muy activa somos tan sólo actores, a nivel legislativo, de las posibilidades de ampliar los consensos que venían con el proyecto de la COTBN. Señor presidente: nosotros nos debemos a esas actitudes democráticas; no nos debemos al apriete, al lobby, al poder económico de turno, a nada de eso (Aplausos) (Silvia Rivero, Concertación Plural, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Personalmente, no creo que la ley que se está expresando en este despacho de mayoría sea una ley de equilibrio (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

En consecuencia, las y los parlamentarios cuestionan la tan defendida confianza hacia el consenso por mayoría de votos, de acuerdo a como se caracteriza el proyecto del oficialismo. Si la confrontación de modelos que se pone en juego en la ley de ordenamiento territorial de bosques nativos es ineludible, una ley que simplemente reúne la mayoría de los votos no goza, de por sí, del valor del consenso. Más allá de la asociación consenso-mayorías, el discurso ambientalista moviliza una noción de consenso diferente, entendida como el resultado del proceso que la COTBN lleva adelante y al que se le da continuidad en la Comisión de Asuntos Ecológicos. Este proceso sobre el que vamos a profundizar en breve es la antítesis del mecanismo legislativo que promueve el oficialismo con el despacho de mayoría que se ingresa el mismo 4 de agosto. Lo que se discute aquí es **el modo en el que se arriba a los consensos**, esto es, si se trata de una construcción de largo plazo y en respeto de las formas y tiempos apropiados, o del pragmatismo de las mayorías de UPC y la UCR en modalidades que se califican como coactivas, tal como se expresa en los términos “meter el pecho”, “meter por la ventana” o “meter la cola”. La absoluta imposición de “meter” un proyecto es contradictoria con una noción de consenso, de ahí que se lo califique como cualquier cosa –incluso un “engendro”–, pero nunca como un texto de acuerdo y consentimiento de las partes involucradas.

(...) no es “metiendo el pecho” como vamos a solucionar esta circunstancia, ni haciendo lobby, sino sentándonos y analizando criteriosamente y tratando de convencer al otro para avanzar hasta donde sea posible (Augusto Varas, FPV, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) entiendo que hoy la Legislatura empieza a aplicar un nuevo método, vamos a tener una adecuación del Reglamento Interno que es inédita: esto de buscar un despacho de comisión cuando no hubo reunión de comisión. En todo caso, ese despacho debe surgir del debate democrático y participativo en una sesión, pero, lamentablemente, tuvimos en nuestras manos en la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria un engendro que viola de punta a punta la Ley de Presupuestos Mínimos 26.331 (Liliana Oliverio, Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Es decir, la ley que presentó aquí la COTBN contó con modificaciones en pos del diálogo, pero después la mayoría “mete” otro proyecto por la ventana (Aplausos) (Nadia Fernández, Partido Comunista, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

¿Qué pasó? ¿Quién metió la cola para que se desandara ese camino, para que se retrocediera varios pasos en el casillero y esta propuesta legislativa no alcance ni siquiera a verificar esos niveles de consenso que se habían obtenido una semana atrás? (Roberto Birri, Frente Cívico, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Lo que emerge es una asociación del sentido del consenso con la participación y la pluralidad para la producción de una buena ley, más allá de la obtención de las mayorías en términos políticos. Los sentidos asociados al término consenso son variados en el discurso ambiental, pero apuntan a cuestionar las mayorías partidarias y a reivindicar las mayorías populares, a la vez que se hace reiterada mención a la idea de democracia como apego a procesos de deliberación entre diversos sectores de la sociedad. Así se introduce en la polémica la necesidad de que los procesos respeten ciertos valores políticos más allá de los oportunismos.

Para mí, la democracia sigue siendo el viejo concepto que aprendí en la escuela secundaria - seguramente todos lo hemos hecho-, y que no está siendo respetada en este proyecto. Los consensos, palabra que bastardeada ha sido introducida como pretexto para acuerdos espurios en políticas, no reflejan la voluntad popular, porque, como aquí se ha dicho, no hay una mayoría que acuerde esto (Silvia Rivero, Concertación Plural, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

También escuché que es la “ley posible”, que es la “ley del consenso” pero creo que no siempre la mejor ley es la que vota la mayoría, en todo caso es un resultado democrático, no necesariamente es la mejor ley (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Desde aquí también se cuestiona cierta democracia que promueve “la ley posible” y que establece que se deben considerar las posibilidades en cada coyuntura, en favor de la valoración de la legalidad y el atendimento de los criterios necesarios que merece una normativa de calidad –en este caso ambiental-, realizando una apreciación cualitativa sobre los resultados esperados de los procedimientos democráticos y de la decisión parlamentaria. Emerge una y otra vez la cuestión de cuál es el mejor producto de un proceso legislativo; y frente a la percepción del oficialismo de que la función más importante de la Unicameral es que las normativas reúnan los votos necesarios, aquí se concibe que lo posible y lo deseable de una legislatura se defina por la calidad de sus disposiciones.

Lo que se destaca de estas intervenciones, en definitiva, es que se opone al consenso como mayorías **el consenso como participación social democrática**, en un escenario en el que el primero hace añicos de la mañana a la noche, lo que al segundo le llevó el esfuerzo de años de colaboración y de trabajo intersectorial. En esta discusión se pone en juego la legitimidad del proceso, de modo que es posible reclamar por parte de las y los legisladores de la COTBN que el proyecto en tratamiento se sustenta en un proceder antidemocrático implementado por una minoría político-institucional. El consenso como participación social, sobre todo representado por la trayectoria de la COTBN, finalmente caracteriza a la maniobra de UPC y la UCR como la imposición antidemocrática de una minoría con mayoría de votos en representación del sector productivo agropecuario cordobés como analizamos previamente.

En nuestra Provincia, el mensaje que estamos dando a ese conjunto de actores de la sociedad civil es que estamos en la era de la “posdemocracia” o de la “desdemocracia”, porque convocamos a participar, llegamos a consensos, y dos horas antes de ponernos a debatir, nosotros, representantes, desoímos los consensos construidos (Aplausos) (Adela Coria, Bloque unipersonal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Creo que no hubo un solo legislador de los que intervinieron que no destacara la participación ciudadana y popular, pero estamos dando un pésimo ejemplo porque durante un año y medio la participación ciudadana y la popular transpiró la camiseta para alumbrar una buena ley, y el proyecto que termina alumbrándose esta noche vacía de contenido esa participación. (Aplausos) (Roberto Birri, Frente Cívico, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Lo que se conoce en sociología política (Urfalino, 2013) como toma de decisiones por consenso remite, en realidad, a aquellos procesos en los que se arriba a una decisión por medio de un acuerdo derivado y percible del diálogo deliberativo. De manera que la existencia de un consenso es contradictoria con un mecanismo que descansa en el voto, como el caso de la dinámica de la Unicameral cordobesa. Así, la decisión por consenso y la votación –incluso de voto por unanimidad- son dos procedimientos distintos de cierre de la decisión colectiva. El primero no realiza un recuento de preferencias, mientras que la segunda se basa en una regla numérica de agregación que considera las preferencias de las mayorías (simples, absolutas, calificadas).

Es cierto que una dimensión importante del consenso –y que lo diferencia de la agregación de preferencias- es la calidad de la decisión, puesto que hay una concepción del consenso que asocia estrechamente aprobación y calidad de la decisión, esto es, una noción de “consenso de calidad” (Urfalino, 2013, p.78). De esta manera, aunque nuestro campo discursivo de análisis no puede considerarse un caso de decisión por consenso, sí podemos asumir que se están tensionando permanentemente dos perspectivas políticas diferentes: una que valora aquellas decisiones que responden a la regla de las mayorías, es decir, que privilegia la representatividad de las voluntades; y otra que prioriza la calidad del proceso de toma de decisiones y la existencia de un acuerdo compartido aunque no necesariamente unánime.

Otra discusión que da Urfalino (2013) refiere a los diversos requisitos que debe cumplir una deliberación para ser considerada como tal. El autor dice al respecto que la deliberación y la decisión colectivas son un fenómeno normativo, es decir, producen una obligación con su resultado. Por otro lado, requiere el uso de una regla de cierre o un mecanismo, a la vez que se establece que la deliberación es la actividad de un colectivo que no se reduce a la pluralidad de sus miembros. Hasta aquí nos identificamos con los procesos que venimos discutiendo y podríamos asegurar que el tratamiento de la 9814 se condice con estas características. No ocurre lo mismo con la condición más importante de la deliberación, por medio de la cual, basta con que uno o varios participantes no tengan su opinión completamente fijada para que haya deliberación:

(...) la exigencia normativa que debe ser respetada para que pueda decirse que existe sin lugar a dudas deliberación es que todos los participantes no tengan ya su voluntad completamente determinada y fijada y que, por consiguiente, los discursos intercambiados sean capaces de contribuir a la formación de la determinación de algunas de estas voluntades (Urfalino, 2013, p.53).

Desde esta posición teórica deberíamos decir que existe deliberación en el campo discursivo cordobés durante un proceso extenso que comienza con la creación de la COTBN y que continúa sobre todo en la Comisión de Asuntos Ecológicos, pero no en lo que respecta a la sesión legislativa del 4 y 5 de agosto de 2010. En esta ocasión, todas y todos los participantes saben de antemano que, en términos procedimentales, el oficialismo cuenta con los votos necesarios para que el proyecto sea aprobado y que el debate es una mera formalidad y no una oportunidad política donde se definan o modifiquen posturas por medio del intercambio de argumentos.

Sin embargo, nuestro análisis del corpus documental nos muestra que el debate es verdaderamente extenso, controvertido, que hay un intercambio de enunciados, diálogos y referencias alrededor de las principales dimensiones polémicas de la protección de los bosques nativos. Sobre todo, hemos visto en qué medida el problema de los consensos es estructurante del intercambio. De manera que, para nuestro análisis de discurso las distinciones técnico-conceptuales entre decisión, deliberación o consenso, por ejemplo, pueden ser ilustrativas, pero no definen el carácter político y la relevancia o pertinencia de un determinado campo discursivo bajo indagación. Si lo define, por el contrario, el hecho de que exista un juego de opciones estratégico-discursivas. Es decir, aunque el desenlace del tratamiento parlamentario esté preestablecido y sea inevitable, persiste el interés de los diversos discursos de movilizar tácticas y estrategias en relación al futuro del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba.

Mientras disponga un específico juego de opciones discursivas que valga la pena disputar de acuerdo con las diversas estrategias políticas de los discursos en lucha, mientras contemple unas relaciones de fuerza en las que haya posibilidad de oposición y resistencia y aunque ello no suponga la posibilidad estricta de modificar una toma de decisiones concreta, hay una deliberación o contienda discursiva plausible de ser analizada, como lo podemos identificar en el caso de la sanción de esta ley, y unas estrategias que incluso exceden al propio debate en el recinto. Como apunta Foucault (1988):

La puesta en juego de relaciones de poder no es, evidentemente, más exclusiva del uso de la violencia que de la adquisición del consenso; sin duda, el ejercicio del poder no puede prescindir del uno o de la otra, y con frecuencia de ambos a la vez. Pero, a pesar de que el consenso y la violencia son los instrumentos o los resultados, no constituyen el principio o la naturaleza básica del poder. El ejercicio del poder puede producir tanta aceptación como se desee: puede acumular muertos y refugiarse tras las amenazas que pueda imaginar. En sí mismo, el ejercicio del poder no es una violencia a veces oculta; tampoco es un consenso que, implícitamente, se prorroga. Es un conjunto de acciones sobre acciones posibles; opera sobre el campo de posibilidad o se inscribe en el comportamiento de los sujetos actuantes: incita, induce, seduce, facilita o dificulta; amplía o limita, vuelve más o menos probable; de manera extrema, constriñe o prohíbe de modo absoluto; con todo, siempre es una manera de actuar sobre un sujeto actuante o sobre sujetos actuantes, en tanto que actúan o son susceptibles de actuar. Un conjunto de acciones sobre otras acciones (pp.14-15).

### **3.2 El problema de la legitimidad en el proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos**

El proyecto de la participación ciudadana no logra ser aprobado, como queda expresado y resuelto en la madrugada del 5 de agosto; sin embargo, reclama para sí una **legitimidad** de la que el oficialismo no podría jactarse según los criterios del discurso ambientalista. Se trata de la legitimidad de la que están investidos los aportes diversos y plurales de los sectores académicos, técnico-gubernamentales y socioambientales, los cuales promueven criterios con fundamento o experiencia para la adecuada protección de los bosques nativos. Por el tipo de personalidades y organizaciones -entre las cuales se encuentran por el sector productivo una línea de la Federación Agraria Argentina y el Movimiento Campesino de Córdoba-, no se puede asegurar que los objetivos e instrumentos de gestión ambiental que sostiene la COTBN impliquen la defensa de intereses con cierto poder económico o ánimo de lucro. La táctica discursiva, aquí, apunta a establecer que la **participación social desinteresada** no busca otro consenso que no sea el de salvaguardar el bosque nativo, aspecto que discursivamente legitima la bondad

y preferencia del proyecto de la COTBN y de la Comisión de Asuntos Ecológicos frente a la movilización de intereses agroganaderos que supone la búsqueda de consensos de las minorías sociales con quorum propio en el recinto.

Tuvimos oportunidad de escuchar múltiples exposiciones en las que no solamente hablaban encumbrados académicos universitarios de Córdoba sino también sencillos campesinos que nos contaban sus experiencias y vivencias dentro de los bosques nativos (Marcelo Faló, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Debo destacar que esa comisión no solamente trabajó los días martes, como es costumbre, sino también en sesiones especiales, con el criterio más amplio, plural, abierto y democrático que esta legisladora haya visto en 9 años de trabajo en esta Cámara. (Aplausos) (Liliana Oliverio, Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) aunque suene redundante porque a este reconocimiento ya lo ha realizado más de uno, es un acto de estricta justicia destacar el aporte de esa treintena de instituciones que forman parte del tejido social de la Provincia de Córdoba que, luego de un trabajo de un año y medio, les están ofreciendo a ésta y a las generaciones venideras un proyecto para que el futuro también sea sustentable (Roberto Birri, Frente Cívico, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

El aspecto más importante en la legitimidad de las y los integrantes de la COTBN, más allá de que se reconocen las visiones de territorio de los sectores campesinos e indígenas está, sin lugar a dudas, en el registro científico con el que están investidos sus aportes. La **autoridad científica** de una mayoría de instituciones y cátedras universitarias, así como de equipos técnicos del sector estatal, es la que posibilita sostener que la defensa del ambiente no es un ambientalismo irracional e ingenuo, sino la única respuesta seria, objetiva y justificada frente al deterioro de los bosques nativos.

Me consta que la COTBN, organizada, autoconvocada en función y en cumplimiento de la ley nacional, además del soporte científico, tuvo un reflejo orgánico, no fue desorganizada; es decir, tuvo la participación orgánica de muchos sectores que fueron reconocidos y recibidos por un organismo del Estado. Digo esto en respuesta a algunos legisladores que pretendieron subestimar esta inquietud, estimando que era soñadora y utópica cuando, en realidad, está cargada de crudo realismo (Aplausos) (Nadia Fernández, Partido Comunista, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) no quiero dejar pasar por alto que tengo la lista de algunos que asesoraron en la elaboración de este proyecto de la supuesta mayoría y que son los infractores -también estuvieron acá y no tienen vergüenza ni se ponen colorados- que tienen expedientes abiertos en la Secretaría de Ambiente y prefieren pagar la multa porque tienen plata, pero no están decididos a recuperar lo que desmontaron conscientes del peligro y del daño ambiental que nos hacían a los cordobeses (Aplausos y gritos en las gradas) (Liliana Oliverio, Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

La discusión, de alguna manera, es quién asesora a quién y con qué rigor científico; esto es, de un lado existe un proyecto respaldado académicamente, mientras que del otro escriben las leyes los propios infractores que atentan contra el ambiente. Como en la mayoría de las controversias ecológicas, la ciencia juega un papel de legitimación política para las posturas en disputa de gran importancia. Al respecto, Koberwein (2018) estudia la transformación de la ciencia como herramienta de lucha política en el caso de Córdoba. Considera que la apelación del conocimiento científico es posible en el caso de la defensa

de los bosques, en la medida en que el análisis da cuenta de un conflicto más general por la legitimidad de una crisis ambiental provincial.

Por su parte, la contienda discursiva desde el oficialismo frente a la denuncia del ambientalismo de carecer de legitimidad en la promoción de su propio proyecto se puede rastrear en cinco tácticas diferentes. Por un lado, el procedimiento que se utiliza en el recinto para darle tratamiento al proyecto del oficialismo es, si recordamos, con la Cámara en Comisión y a partir del ingreso en primera instancia del Proyecto 3 afín a los criterios de la COTBN. Esto habilita en la jornada que estamos analizando que, a continuación, las legisladoras de UPC y la UCR interpongan en el orden del día el Proyecto 4. Este último se busca mostrar como una **continuidad entre el trabajo de la Comisión de Asuntos Ecológicos -que había realizado el Proyecto 3- y el Proyecto 4 que se somete a votación** por obra del oficialismo, a pesar de que entre ambos hay diferencias considerables.

(...) creemos importante resaltar que la participación de todos los sectores, organizaciones empresariales, entidades agropecuarias, organizaciones no gubernamentales comprometidas con el bosque y de la sociedad civil en general, ha sido un elemento clave para generar consenso en cuanto a la definición de la norma de ordenamiento territorial, y también lo fue para otorgar legitimidad al proceso y que sea representativo de los intereses, experiencias y visiones de cada sector involucrado (Alejandra Matar, UCR, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) se tomó como eje de la discusión el proyecto que fuera presentado por la Comisión de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (COTBN) creada para tal fin, el cual, además, contó con el consenso de todos los sectores involucrados: ambientalistas, campesinos e investigadores de la Universidad Nacional de Córdoba (...) Además, debemos citar los innumerables aportes de expertos y de otras organizaciones que han asistido a las distintas reuniones de la Comisión de Asuntos Ecológicos de este Poder Legislativo, que fueron llevadas a cabo hasta dos veces por semana durante mucho tiempo, muchas veces convertidas en verdaderas asambleas, sumado a la presencia de destacados representantes de cátedras de nuestras principales universidades, lo cual ha sido fundamental para el enriquecimiento de las ideas que dieron como resultado el presente despacho de mayoría en comisión suscripto por la mayoría de los bloques parlamentarios (Enrique Sella, UPC-Villa María, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

En los términos de la legitimidad a la que venimos refiriéndonos, esto provoca entre algunos bloques afines a la COTBN gran rechazo, así como la necesidad de, por un lado, reiterar que sólo el Proyecto 3 representa los propósitos de la COTBN y, por otro, de denunciar que el texto en tratamiento no goza de la legitimidad científico-social que se auto-adjudica.

En lo que no acuerdo con lo enunciado por el legislador Sella es en que la Universidad de Córdoba haya “bancado” este anteproyecto que se pone ahora a votación; porque la Universidad Nacional de Córdoba y el CONICET estuvieron presentes con sus técnicos, soportándolo con sus propios recursos porque, evidentemente, no llegaron de la Nación para hacerse cargo de la elaboración del anteproyecto de ordenamiento territorial. Esta universidad apoya el proyecto 5662 (Aplausos). (...) lo que se va a aprobar acá no es el proyecto de la COTBN (Aplausos). Sólo el doble discurso permite sostener que de eso se trata (Adela Coria, Bloque unipersonal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Estoy percibiendo, señor presidente, que hay un proceso y un proyecto -que en más o en menos refleja ese proceso- que está siendo tomado como base desde otra postura y que se está usando la legitimidad social y científica que le dieron la Universidad y las organizaciones que participaron

para otra cosa, y bajo ningún punto de vista vamos a avalar una intención de esa índole (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

En segundo lugar, el consenso de las mayorías, además de construir una continuidad entre el proceso participativo de la Comisión de Asuntos Ecológicos y a lo que se le da tratamiento finalmente, edifica la legitimidad de la propuesta en tanto es promovida por legisladores y legisladoras representantes de los departamentos del norte de Córdoba que conocen las necesidades de sus pobladores respecto del vínculo con el bosque nativo. Esto implica justificar y avalar la votación por el proyecto del oficialismo en base a la **representatividad territorial** de las y los legisladores.

(...) no debemos perder de vista que esta ley, además de otros aspectos, va a dictar ordenamientos y cuestiones que están relacionadas con el norte y el oeste de nuestra Provincia. En esta Legislatura hay una importante cantidad de legisladores que tienen representación territorial, que viven, militan políticamente y tienen un contacto permanente con las instituciones de su territorio y su gente, a la cual representan y defienden (Aplausos) con legitimidad y legalidad. Creo no equivocarme, pero todos los legisladores que representan a los departamentos del norte y el oeste de la Provincia, a la hora de votar, van a acompañar el despacho que tiene el consenso de la mayoría (...) Entonces, no vengamos aquí a arrogarnos representatividades que no quiero discutir pero que en el caso nuestro están legitimadas por la Constitución, por la ley y por los actos de los compañeros, compañeras y legisladores de otros bloques que son de esos territorios y que permanentemente, desde la provisión de agua, por ejemplo, y con todo lo que tenga que ver con la calidad de vida de su gente, la viven defendiendo (Daniel Passerini, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Es interesante señalar que la modalidad enunciativa característica de esta táctica no es de tipo científicista o jurídica, como en otros casos que exploramos, sino que consiste en autorizar la argumentación del oficialismo en base a la mencionada representatividad y conocimiento de causa que se adjudican las y los legisladores que provienen de los departamentos del norte cordobés. El valor de esta posición en el enfrentamiento es significativo, no solo por una cuestión de origen geográfico o de compromiso con la defensa de las mencionadas poblaciones, sino también por la investidura del cargo legislativo conseguido por voto popular que jerarquiza las opiniones de quienes defienden la ley 9814.

Por otra parte, además de presentar una continuidad con los procesos participativos y técnico-científicos de la Comisión de Asuntos Ecológicos, a la vez que reivindicar la representatividad territorial de las y los legisladores de UPC, el oficialismo pretende **debilitar la legitimidad de la COTBN** a partir de denunciar dos aspectos concretos: el supuesto acuerdo académico del que dan cuenta los diagnósticos, criterios y propuestas de la COTBN, y la arbitrariedad de su conformación en apariencia plural y representativa. En el primer aspecto, se pretende enfatizar el hecho de que existe **controversia científica** respecto de los beneficios y perjuicios de los modelos productivos y los esquemas de protección posibles, de modo que las aseveraciones de la COTBN no pueden considerarse verdades absolutas, sino alternativas posibles y provisionales. Por otra parte, que la COTBN esté mayormente integrada por referentes académicos, organizaciones campesinas y asociaciones civiles lleva a un **questionamiento sobre la transparencia de su composición**, la cual es calificada de caprichosa y parcial, en la medida en que no supo mantener representantes de las entidades agropecuarias ni establecer mecanismos formales para su constitución.

No existiendo una ubicación clara en el tema de los tiempos, de los términos y de las contradicciones que existen en Ambiente, nos hacen algunas recomendaciones como verdad fundamental acerca de qué es bueno y qué no, además del desmérito de los que podemos tener

una posición distinta en función de este juego de la democracia (...) creo que no hay una opinión uniforme en este tema (...) ¿Cómo puede ser que el titular del INTA tenga una posición acerca de las pasturas y un profesor de la Universidad Nacional de Córdoba tenga otra? Es decir, no hay científicamente una postura única acerca de cómo deben ser explotados los recursos naturales. ¿Qué podemos pretender cada uno de nosotros de ser dueños de la verdad? (Carlos Alesandri, UPC-Calamuchita, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) estamos en desacuerdo –y lo dijo Marcelo hace un rato- con la antigua comisión que se pretendía imponer en esta ley de la COTBN, que no es la que está hoy porque la conformación de aquella comisión quedaba al libre arbitrio (José Maiocco, Unión Vecinal Federal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

La quinta táctica de legitimación del proyecto del oficialismo es la de **utilizar abiertamente el lenguaje ambiental** en el recinto, sobre todo como podemos hallarlo en la palabra del legislador Sella. La intervención de este parlamentario es la más extensa entre todas las que se registran, a pesar de que no se refiere al articulado de la normativa que informa, sino que se aboca a describir la situación ambiental que atraviesa la provincia, en particular sobre el desmonte, aunque también respecto de otras consecuencias indeseadas del avance de la frontera agropecuaria, como la contaminación por agrotóxicos. Para su diagnóstico, del cual reproducimos algunos brevísimos extractos con el objetivo de que queden en evidencia los incontables enunciados en términos ecológicos, se presentan datos respaldatorios afines a los números y apreciaciones desarrolladas por la COTBN durante su trabajo, con información estadística e histórica. La intervención de Sella cierra asegurando la coherencia entre el proyecto de las mayorías con la legislación nacional e introduce varios extractos del discurso de Juan Domingo Perón de 1972.

(...) el proceso de transformación de los bosques nativos que enfrenta la Argentina reúne el agravante de que el reemplazo de los mismos se produce principalmente por el monocultivo de soja. Nuestra Provincia no ha sido ni es la excepción en este proceso de deforestación tan negativo y devastador que sufren sus bosques nativos (...) cabe destacar que los ecosistemas boscosos son considerados como la organización vegetal más compleja, dado que involucran diferentes tipos biológicos vegetales como hierbas, arbustos, árboles y formaciones vegetales que brindan un hábitat adecuado para otro tipo de organismos, tales como algas, hongos y animales vertebrados e invertebrados. En conclusión, señor presidente, es necesario señalar que, entre las importantes pérdidas que produce la degradación de los bosques y la deforestación, se destacan la fertilidad del suelo, el paisaje forestal, los valores culturales y espirituales, la regulación de aguas superficiales y del subsuelo, la modificación de los procesos de intercepción, infiltración y evapotranspiración; pérdida de la calidad del agua, de la diversidad biológica, de posibilidad de uso sustentable por la fauna silvestre; aumento de los procesos erosivos con riesgo de desertificación y producción de algunos gases causantes del efecto invernadero, todo esto sumado a la migración interna de los habitantes del bosque hacia los centros urbanos y sus alrededores. Señor presidente: ¿quién no conoce la importancia de nuestros bosques y de la reforestación con especies nativas, en el proceso de producción de agua potable, del que depende la subsistencia de nuestro ecosistema serrano, por el cual están trabajando varios equipos de biólogos y expertos en la recuperación del bosque nativo, a través de trabajos de reforestación, con especies autóctonas, y la creación de una conciencia educativa ambiental? (Enrique Sella, UPC-Villa María, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

El problema de la soja se menciona alrededor de cinco veces, y algunos datos sobre el desmonte se repiten con los mismos números. La disertación es ciertamente desordenada y redundante, y tiene algunos errores como el de decir “glisofato” en lugar de glifosato. Esta torpeza enunciativa que se caracteriza sobre todo

por una reiteración abrumadora de conceptos y datos y por la presentación de la situación como “una emergencia sin precedentes” –una frase explícita de la COTBN (Ávila Castro, 2019a)- se muestra como el síntoma de un uso político específico del lenguaje ambiental. Como tal, no pretende sustentar en debate el contenido de algunos artículos o la introducción de determinados mecanismos o instrumentos de gestión del ordenamiento territorial, sino que parece querer dialogar en los términos en los que se pronuncia el grupo opositor de legisladores de la COTBN e introducir un diagnóstico y un proyecto contestes con sus modos de apreciación de la problemática y con las disposiciones de sus propuestas. Esto es, ya que no es un discurso de convencimiento o de argumentación en respaldo del contenido de la ley, sino de descripción de un estado de cosas muy amplio, podríamos inclinarnos a pensar que pretende, más que otra cosa, ser portavoz de una modalidad enunciativa científico-ecológica antes que la justificación de una serie de disposiciones específicas. Una forma de enunciar la problemática que pueda considerarse afín al sector ambiental que más se resiste a sus propuestas.

Ya analizamos que las modalidades enunciativas remiten al diverso conjunto de estatutos -que dan derecho a hacer determinados usos autorizados del lenguaje-; de ámbitos institucionales -que en este caso se refieren a la legislatura y los modos adecuados para la deliberación pública-; y de posiciones que habilita el discurso para los sujetos que los pronuncian. Esto es interesante para el abordaje que estamos realizando de la táctica del productivismo, en la medida en que se echa mano del poder autorizante y sustentado en evidencia científica que conlleva la problematización ecológica de la situación de los bosques nativos, para reunir apoyo y aceptación desde el ala opositora. Esto despierta en las y los promotores de la postura de la COTBN la necesidad de exponer que se trata de un argumento sin asidero en el contenido concreto de los artículos del proyecto en cuestión. Por eso se suscita en el recinto todo un debate y una denuncia sobre la disputa discursiva y un problema de congruencia.

(...) hablo de doble discurso porque en el proyecto que se ha presentado, en esta acta que se ha firmado, se ha eliminado el anexo de actividades permitidas, las que habíamos definido y consensuado una a una en la Comisión de Asuntos Ecológicos para cada una de las categorías de conservación. Ese anexo ha sido lisa y llanamente eliminado, legislador Falo, y es la muestra más patente de que todo está permitido en términos de desmonte en el proyecto que se va a votar (Aplausos) (Adela Coria, Bloque unipersonal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Escuché atentamente al legislador Sella –a quien aprecio- y en verdad se esmeró; ahora, discurso raro si los hay porque (...) si tuviera que suscribirlo lo haría, como también al de la legisladora Rivero. Pero hay una distancia tan grande entre el discurso y la acción, entre el diagnóstico que ofreció el legislador Sella, que –repito- se esmeró para hacerlo, con lo que va a votar que, en verdad, como ciudadano formado en Derecho –y acá hay varios por eso me permito hacer esa alusión jurídica- se me viene a la cabeza cuando los abogados debemos fundar un recurso y atacamos los defectos de la resolución que estamos infundando judicialmente, decimos que viola el principio de congruencia, que quiere decir precisamente eso: la incoherencia entre el discurso y la acción (Roberto Birri, Frente Cívico, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Como lo analizábamos anteriormente, además de utilizar un lenguaje ambiental, el oficialismo busca mostrar una continuidad entre todo el proceso desde que se crea la COTBN hasta que se vota la ley 9814. La tarea de la oposición se configura, hacia el futuro y a partir de este escenario, en dos frentes: por un lado, en lo que se muestra como una “lucha semántica” (Nadia Fernández, Partido Comunista) o una “guerra discursiva” (Adela Coria, Bloque unipersonal), que convoca a las y los legisladores a discutir contenidos, disputar sentidos y aclarar el mapa de actores y responsabilidades con la nueva ley de ordenamiento territorial. Es decir, aunque el discurso ambientalista no puede modificar el contenido de

la normativa que será aprobada, debido a una posición en las relaciones de fuerza del campo discursivo parlamentario que parece asumir claramente, no abandona el juego parlamentario y responde a las tácticas del discurso productivista. Los aspectos más importantes que se disputan en el recinto mismo cuestionan varias nociones del oficialismo: que la ley sancionada no es continuación del proceso de la COTBN, que no goza de los mismos apoyos, que utilizar un lenguaje ambientalista no es sinónimo de defender el ambiente, que el nuevo ordenamiento territorial de bosques nativos se halla en conflicto con los criterios de protección de la ley nacional y que, por ello, no permitirá una adecuada conservación de los recursos boscosos de la provincia.

Por otro lado, la disputa de la COTBN no se define exclusivamente en el terreno de la polemización pública por las interpretaciones sobre el proceso y resultado de la ley de bosques, sino también en el campo de la legalidad de la 9814, un aspecto igual de importante que el de la legitimidad que acabamos de analizar.

### **3.3 La amenaza de la inconstitucionalidad**

El corrimiento de la normativa de las disposiciones, sobre todo de la ley nacional 26331, se anticipa ya en el recinto en dos sentidos: en primer lugar, respecto de las formas en que fue tratada y sancionada, puesto que no fue producto de un proceso participativo. Pero, en segundo lugar y por sobre todo, por su contenido en diversidad de aspectos que se señalan durante todo el debate.

(...) los puntos contenidos en el proyecto en tratamiento resultan contrarios a los Presupuestos Mínimos de la Ley nacional 26.331. Este despacho de Cámara en comisión, de ser aprobado, resultaría inconstitucional (aplausos), por no adecuarse el texto y el espíritu, a la ley referida (Modesta Genesio de Stabio, Vecinalismo Independiente, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) en el marco de esta ley, se tendrá que ver si se recurre a la Corte como se hizo en Salta, o qué se hace; todo depende del nivel de organización de quienes han tenido participación en la redacción del proyecto de la COTBN, y que presentamos de buena gana y convencidos de su contenido (Nadia Fernández, Partido Comunista, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

(...) lamentablemente, es un final que ninguno de los setenta legisladores desea: si se vota de la manera que el bipartidismo legislativo está planteando, seguramente va a ser tachada de inconstitucionalidad. (Aplausos) (Roberto Birri, Frente Cívico, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

No obstante, la amenaza del pedido de inconstitucionalidad que realizan algunas y algunos legisladores no consigue que siquiera se modifique una palabra del texto en tratamiento. El oficialismo no somete ningún aspecto del contenido del proyecto al debate sobre su adecuación respecto de los presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos, o de cualquier otro conjunto de referencias. La legalidad de la ley no es discutida por la pertinencia de sus disposiciones, sino que es sostenida a partir del consenso declarado y de las tácticas de legitimación analizadas.

Esta Cámara tiene como función fundamental legislar. Si la ley resulta ser inconstitucional, otro poder del Estado lo va a determinar con posterioridad (Enrique Sella, UPC-Villa María, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Muchas veces hemos escuchado durante la sanción de distintas leyes, al acabarse los argumentos, que eran anticonstitucionales. Nosotros vamos a defender y sostener la legalidad de la ley. Seguramente hay legisladores que no están de acuerdo, eso pasa siempre en las legislaturas, señor

presidente. Entonces, ¿por qué nos rasgamos las vestiduras si hoy disentimos en algunas cuestiones? (Daniel Passerini, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Lo que el oficialismo intenta mostrar, hasta el final del debate, es que las objeciones de las y los legisladores afines a la COTBN no tienen sustento legal o validez objetiva, sino que son expresión subjetiva de inconformidad y frustración de quienes no logran ver plasmadas sus perspectivas en la normativa sancionada. Para UPC no existe ilegalidad en el procedimiento o resultado de la ley, sino un inevitable desacuerdo político entre partes. Nuevamente, se desdibujan las condiciones de desigualdad entre los bloques partidarios para la incidencia real en la toma de decisiones y se promueve una idea ficticia de arena pública en la que simplemente existen diferentes posicionamientos frente a una polémica. Sin embargo, desde nuestra mirada, los campos discursivos no son meras configuraciones de abanicos de sentidos, sino, sobre todo, opciones temáticas atravesadas por relaciones de fuerza específicas. En los campos discursivos algunas prácticas discursivas se hallan habilitadas, evidentes o legitimadas, y otras prohibidas, ocultas o desautorizadas.

\*\*\*

Existe una serie de continuidades y rupturas entre la legislación política nacional (ley 26331) y provincial que radican, por un lado, en los específicos instrumentos o principios contenidos u omitidos en la letra de la normativa cordobesa. En el próximo Capítulo vamos a profundizar sobre elementos que aquí ya se anticipan por los nudos polémicos del debate, que tienen que ver con la distancia de la 9814 respecto de los presupuestos mínimos nacionales que hacen que nos encontremos frente a un ordenamiento territorial de los bosques nativos que, en parte, no alcanza los requisitos básicos establecidos en la ley nacional.

El aspecto más llamativo del campo discursivo legislativo de la ley 9814 tiene que ver, según lo estudiamos, con las específicas condiciones políticas e institucionales en las que se lleva adelante el debate. Nos referimos a los instrumentos de votación y los arreglos procedimentales que habilitan un tratamiento sobre tablas de un proyecto ya consumado y que se sabe de antemano que será aprobado. Esto se vincula con el hecho de que el parlamento está funcionado en comisión y que el oficialismo tiene mayoría automática para la aprobación de la propuesta. Este marco es la primera condición de posibilidad del tipo de tácticas que se ingresan durante la sesión y establecen la orientación específica de las intervenciones. Aunque podríamos pensar que en las deliberaciones legislativas prevalece un discurso persuasivo, caracterizado por una modalidad enunciativa que busca la justificación, la argumentación y la contraargumentación convincente para que un sector consiga que sus objetivos queden plasmados en la legislación y que la otra parte ceda, esto no siempre es así. En el caso que estamos analizando, encontramos un conjunto de elementos condicionantes de la práctica enunciativa de las y los legisladores que tiene que ver con la conformación político-institucional de la Unicameral. Como vimos, las reglas del juego parlamentario cordobés permiten la existencia de una mayoría automática por las elecciones de legisladores y mecanismos para que el oficialismo pueda incluir proyectos sobre tablas que se eximan de los procedimientos de autorización y negociación con otros bloques.

Paradójicamente, si el oficialismo parece favorecer con el articulado de la 9814 la persistencia de la ganadería y la intervención sobre los ecosistemas boscosos; como algunas y algunos autores lo han señalado, el discurso productivista no se considera satisfecho con el resultado legislativo obtenido (Figueroa y Gutiérrez, 2018). Es posible pensar que muchos aspectos proteccionistas promovidos por el discurso ambientalista con las estrategias desplegadas desde la conformación de la COTBN en adelante,

alcanzan más cometidos y resultados positivos de lo que sugieren las percepciones pesimistas que comparten las y los legisladores en el recinto. A propósito, en el próximo Capítulo podremos ver que la principal estrategia del discurso ambientalista entre 2016 y 2017 será defender la ley 9814 en el nuevo campo discursivo de actualización de la ley de bosques.

## Capítulo 4

### (Des)actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba: tácticas y estrategias discursivas en el tratamiento del anteproyecto 20811 entre 2016 y 2017

*Hegel dice en alguna parte que todos los grandes hechos y personajes de la historia universal se producen, como si dijéramos, dos veces. Pero se olvidó de agregar: una vez como tragedia y otra vez como farsa*

Karl Marx, *18 de Brumario*, 1852 (2003, p.17)

#### Introducción

En este Capítulo exploramos el campo discursivo de actualización del ordenamiento territorial de bosques nativos de Córdoba que se configura hacia 2016, a raíz de que estos instrumentos deben revisarse cada cinco años de acuerdo con las disposiciones de la ley nacional de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos 26331. Las circunstancias de la discusión de esta actualización hacen que se constituya un escenario diferente al de la ley nacional y el antecedente provincial de la ley 9814 aprobada en 2010, puesto que nos hallamos frente a un proceso legislativo inconcluso del que no resulta un nuevo ordenamiento territorial, mapa o ley y que mantiene a la actualización como un asunto pendiente de tratamiento todavía en el presente.

Como los otros campos discursivos que hemos estudiado en esta Tesis, el de la actualización registra los mismos niveles de polémica y controversia que caracterizan al tratamiento de la protección ambiental de los bosques nativos. Veremos que se reeditan o transforman algunas dimensiones que ya hemos estudiado, a la vez que emergen nuevas aristas sobre el ordenamiento territorial propias de una nueva coyuntura. Lo distintivo de este proceso no es solamente que se halla inconcluso sino que no alcanza a expresarse formalmente en un plenario legislativo, es decir, en nuestro corpus documental no disponemos de una deliberación en el recinto de la Unicameral cordobesa con las correspondientes intervenciones. Si bien existe un anteproyecto con la propuesta de actualización del oficialismo provincial, éste no es debatido y de hecho pierde estado parlamentario.

No obstante, estas circunstancias no nos impiden considerarlo como un campo discursivo legislativo, puesto que –aunque con otras características– reconocemos un debate del que emergen nudos polémicos específicos, así como una confrontación político-discursiva con efectos concretos en la política de protección ambiental de los bosques nativos de la provincia de Córdoba. Si recordamos, las condiciones para que exista un campo discursivo no radican tanto en unos requisitos formales de deliberación, sino fundamentalmente en la existencia de un enfrentamiento constituido por ciertas opciones estratégicas de enunciación. Estas posibilidades tácticas y estratégicas a las que refiere Foucault (2019), por su parte, son definiciones múltiples vinculadas a opiniones posibles alrededor de elementos polémicos que diversos discursos pueden compartir o disputar.

Aunque no contemos con un plenario legislativo y la aprobación de una ley, nuestro análisis del corpus documental ha resultado en la definición de un campo discursivo que consideramos legislativo en la medida en que tiene por objeto la regulación de los bosques y del que es posible distinguir una serie de

polémicas, discursos, tácticas y estratégicas relevantes. En definitiva, entendemos que el hecho de que no haya un tratamiento parlamentario formal es una condición de posibilidad del campo discursivo que estamos estudiando, y no un impedimento para comprenderlo como tal y analizarlo. Esta condición nos pone frente a discursos que rodean al debate parlamentario en sentido estricto, con tácticas que – precisamente- pretenden abrirlo o cerrarlo, enfrentarlo o eludirlo en diversas ocasiones; encaminarlo a fin de cuentas según objetivos estratégicos específicos respecto del tipo de ordenamiento territorial deseado para Córdoba. Finalmente, la ausencia de una actualización debe concebirse como un efecto de las estrategias puestas en juego en la contienda política.

En este Capítulo entonces, las diversas características del campo discursivo legislativo se abordan sobre varios ejes. En un primer apartado dividido en dos niveles de análisis tenemos: la controversia alrededor de la ley 9814 una vez sancionada; y ciertas condiciones de posibilidad del debate tales como nuevas leyes vinculadas a la planificación territorial y la política ambiental de la provincia, episodios climáticos, problemas ecológicos y conflictos socioambientales. El segundo apartado del Capítulo indaga directamente en las mencionadas características distintivas de este campo, así como en los discursos, polémicas, tácticas y estrategias que se despliegan respecto de la actualización del ordenamiento territorial. Un tercer y último apartado avanza en reflexiones sobre los desafíos que se abren y continúan vigentes respecto de la revisión de la ley 9814.

## **1. Controversias y transformaciones posteriores a la sanción de la ley 9814**

### **1.1 Controversias alrededor de la ley 9814**

Un conjunto de estudios (CEDHA, 2009; Figueroa y Gutiérrez, 2018; Juliá, 2010a; Salizzi, 2020; Schneider et al., 2018; Silveti et al., 2013; Vera, 2015) indican que el resultado de la ley 9814 no es acorde a los lineamientos requeridos por la ley nacional 26331, no solo porque no es producto de un proceso participativo, sino porque tampoco consigue proteger a los bosques nativos de Córdoba; todavía más, termina favoreciendo con su articulado al discurso productivista que pretendía una legislación permisiva respecto de los desmontes. Como lo abordamos en el Capítulo anterior, estas críticas se observan ya en el debate del 4 y 5 de agosto de 2010 en la Legislatura, de acuerdo con las objeciones de las y los legisladores afines a la COTBN. En términos generales:

La Ley 9814 de OTBN termina siendo un texto ambiguo, producto de la manipulación en recinto legislativo, con partes de uno y otro anteproyecto, que tergiversa conceptos y pretende desarmar la propuesta integral de la COTBN para favorecer las pretensiones de CARTEZ (Schneider et al., 2018, p.319).

La ley promulgada fue el resultado de las presiones ejercidas por las entidades del campo, encabezadas por la Cartez, que lograron instalar un proyecto que, en un escenario que se mostraba desalentador, estuviera relativamente acorde con sus intereses. Para esta tarea contaron, a su vez, con el apoyo clave de instituciones públicas de peso, como el MAyG [Ministerio de Agricultura y Ganadería de la provincia de Córdoba], y de legisladores por el oficialismo que viabilizaron la presentación del proyecto y lo transformaron en ley (Salizzi, 2020, p.17).

El proceso vivido en la provincia de Córdoba durante la discusión del proyecto de la ley de bosques puso en evidencia de qué manera un nuevo marco jurídico regulatorio sobre la cuestión ambiental no se traduce en la consolidación de nuevas alianzas político-sociales que permitan el avance hacia

un modelo de desarrollo alternativo al agroexportador, sino que por el contrario consolida viejas alianzas tras un modelo agropecuario productivo extractivista (Silvetti et al., 2013, p.12).

Al respecto, debemos señalar que hay numerosos elementos sobre los que CARTEZ había presionado para incluirlos en el proceso legislativo, por medio de su propio anteproyecto presentado en 2009, que reciben el respaldo del gobierno provincial y terminan viéndose reflejados en la ley. Las principales imposiciones efectivas de CARTEZ cuando se compara su anteproyecto con la 9814 se pueden resumir en:

- la inclusión del aprovechamiento sustentable en Categoría I (roja);
- el establecimiento de ciertos usos permitidos en Categoría II (amarilla) vinculados a diversas áreas productivas que la ley nacional y la COTBN no admitían, por perjudicar la subsistencia de los bosques de mediano nivel de conservación;
- la eliminación del articulado de toda forma de prohibición a la aplicación de biocidas o plaguicidas, tal como lo intencionaba la COTBN;
- una zonificación en la que se privilegian las zonas verdes respecto de las amarillas, y se reducen significativamente las clasificadas en zonas rojas;
- la protección de márgenes de cursos de agua o de bordes de lagos y lagunas en una ubicación menor a los 100 metros de la línea de ribera, mientras que la COTBN promovía que estos márgenes fueran clasificados en Categoría I desde los 250 metros.

Sin embargo, también identificamos varios elementos que CARTEZ había incluido en su anteproyecto original y que no consiguieron sostenerse en el paso por el Ejecutivo y la Legislatura, de manera que no fueron reglamentados en la normativa resultante. Esto puede ser considerado como la presión eficaz del discurso ambientalista a favor de la protección de los bosques, nucleado en la COTBN, más específicamente sobre el trabajo realizado no tanto en el recinto, como antes de la deliberación durante la labor de la Comisión entre 2008 y 2009. Observamos a partir de algunos señalamientos de CEDHA (2009) y el texto de la 9814 que no prosperan las siguientes prerrogativas de CARTEZ:

- el paradigma de servidumbres administrativas, ya que prevalece finalmente el de servicios ecosistémicos de la COTBN;
- la exclusión de cualquier mecanismo de participación como consultas populares o audiencias públicas, las cuales –aunque no vinculantes– sí se encuentran legisladas y reglamentadas;
- la designación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación como Autoridad de Aplicación;
- la libre implementación de los estudios de impacto ambiental a voluntad de la Autoridad de Aplicación y en circunstancias excepcionales;
- la falta de control y de sanciones de las que no se hacía menciones;
- la omisión sobre los efectos de los incendios en la categorización.

Más allá de los logros de la COTBN por sobre estos requerimientos y presiones del discurso productivista, una vez sancionada, el discurso ambiental comienza a referirse sobre la ley en términos de una “ley de desmonte”, una valoración que pondera aspectos de importancia que se alejan de los criterios de la ley nacional y del proceso participativo. Para la COTBN, las disposiciones de CARTEZ que triunfan son verdaderos problemas para los bosques nativos. Una de las cuestiones más problemáticas, como lo resume Salizzi (2020), tiene que ver con la habilitación del aprovechamiento sustentable en las zonas de Categoría I (roja). Se trata de una figura ambigua, por medio de la cual se avalan ciertas acciones

transformadoras en zonas de conservación que admiten el desmonte, de la que se registran cuestionamientos desde el debate en el recinto el 4 y 5 de agosto según vimos en el Capítulo 3<sup>66</sup>.

Este esquema es enfáticamente cuestionado en un documento del Defensor del Pueblo de la Nación que se publica en diciembre de 2011. Allí se registran algunas falencias apoyadas en informaciones de la Dirección de Bosques de la SAyDS, emitidas por medio de una Nota de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental (SSPyPA) N° 377/2011 (Defensor del Pueblo, 2011). El documento de la Defensoría resalta “las escasas garantías que la ley 9814 ofrece” (2011, p.2) para la conservación a mediano y largo plazo del bosque nativo, y los problemas de la normativa se resumen en tres aspectos: 1) la ley provincial promueve actividades productivas en bosques de alto valor de conservación; 2) la ley provincial permite que los bosques de alto valor de conservación desciendan de categoría; y 3) la ley provincial no tuvo en cuenta las opiniones emanadas del proceso participativo previo. Sobre las actividades productivas, lo que la ley promueve concretamente es la ganadería a través del silvopastoreo, puesto que la noción de aprovechamiento sustentable admite el rolado de bajo impacto:

(...) una práctica que “limpia” el sotobosque para la producción de forraje para el ganado. Esto, en términos de la ley nacional, es equivalente a un desmonte porque no sólo se cambia el uso del suelo sino que se pierde su estructura y dinámica natural y, con ellas, sus funciones ecológicas (mantenimiento de los “servicios ambientales”) (Defensor del Pueblo, 2011, p.9).

Por este motivo, aunque el ordenamiento territorial de los bosques de Córdoba es el que mayor cantidad de bosques nativos destinó a la Categoría roja, esta categoría que es la de mayor valor de conservación es permisiva en términos de intervención sobre el ecosistema boscoso (Figueroa, 2017). Se suman a lo mencionado varios puntos de cuestionamiento como el que se vincula con el artículo 14, el cual estipula la posibilidad de habilitar infraestructura para producción bajo riego en bosques que originalmente fueron categorizados como de alto valor de conservación.

En las Categorías de Conservación I (rojo) y II (amarillo) se podrá autorizar la realización de obras públicas, de interés público o de infraestructura. Para el otorgamiento de dicha autorización, la Autoridad de Aplicación deberá, en su caso, someter el pedido a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y su correspondiente audiencia pública (ley 9814, primer párrafo del artículo 14).

Según el informe del Defensor del Pueblo, con ello “la ley provincial parecería otorgar la mayor categoría de protección a los bosques valiosos de Córdoba pero sólo mientras no estén dadas las condiciones para implantar cultivos en la zona, momento en el cual podrían descender de categoría y desmontarse” (2011, p.9). A la vez, existen otros elementos controversiales: por ejemplo, la habilitación por medio de la 9814

---

<sup>66</sup> La legisladora Amelia Chiofalo -de Unión por Córdoba- solicita puntualmente en el recinto (Legislatura de Córdoba 4/8/2010): “En primer lugar, la eliminación en el artículo 5° de las palabras “aprovechamiento sustentable” de las categorías roja o I y amarilla o II. En el artículo 6°, de las definiciones, eliminar la definición de “aprovechamiento sustentable” o, en su defecto, modificarla por la siguiente redacción: “Aquellas actividades productivas realizadas en el bosque nativo orientadas a asegurar la sustentabilidad integral, social, cultural y económica de los titulares de bosques nativos de las comunidades rurales, manteniendo su capacidad de regeneración de la vegetación, de resistencia a los stress ambientales, su contribución al adecuado funcionamiento de las cuencas hídricas, a la regeneración del suelo y a los servicios ambientales que preste el bosque nativo; ello a los fines de atender ahora y en el futuro las necesidades de la sociedad y del ambiente”. Citamos una intervención porque es la que llama la atención, aunque es un cuestionamiento reiterado entre las y los legisladores de la COTBN.

del desarrollo de la minería en zonas boscosas, bajo la justificación de ser actividades transitorias (Figueroa, 2017; Figueroa y Gutiérrez, 2018). El texto así lo señala:

dato su carácter transitorio, está permitida la actividad minera en todas las categorías de conservación, previo Estudio de Impacto Ambiental debidamente aprobado por la Autoridad de Aplicación, de conformidad a la normativa ambiental y minera vigente en la Provincia de Córdoba (ley 9814, artículo 37).

Asimismo, se cuestiona que la convocatoria a audiencia pública de la que da cuenta la ley no es cabalmente entendida como una obligación, sino como una opción (Ávila Castro, 2011). Además, registramos el descuido deliberado en la protección de las pendientes mayores al 5% (Salizzi, 2020). En sus sendos proyectos, tanto la COTBN como CARTEZ proponían un artículo que dispusiera que: “Todos los bosques nativos ubicados en sectores con pendientes iguales o mayores al 5% deberán ser conservados con Categoría de Preservación I”. Llamativamente, este punto en común no consigue ser incluido en la ley 9814 de acuerdo con lo que impone el oficialismo en agosto de 2010. La desregulación de las pendientes en materia de desmonte se vincula, entre otras cuestiones, al creciente desarrollo de proyectos de urbanización en las sierras, para los cuales es necesario avanzar con el bosque nativo.

Consideradas las habilitaciones para la ganadería en el noroeste, la transformación del suelo para infraestructura de producción bajo riego, la minería transitoria y el desarrollismo inmobiliario, observamos que, en términos generales, la provincia permite actividades productivas dentro de sus bosques valiosos, tal como lo resume el Defensor del Pueblo (2011), en un enfoque regresivo respecto de los criterios mínimos dispuestos desde la ley nacional.

En lo que respecta al mapa de categorías que resulta de la sanción de la ley, en primer lugar, hay que señalar que es el realizado por la Unidad Ejecutora, esto es, por la Secretaría de Ambiente, y no por la COTBN. Schneider et al. (2018) resaltan que el mapa definitivo es adjuntado en un formato final que no responde al requerimiento para el cual fue confeccionado, esto es, no cumple con los requisitos técnicos estipulados para la presentación de este insumo fundamental<sup>67</sup>. En segundo lugar, se observa que en la zonificación son excluidas de la protección ciertas áreas del norte cordobés en las que después de la sanción de la ley se advirtieron desmontes significativos.

(...) el OTBN de la provincia de Córdoba excluyó de sus categorías de conservación la vegetación ubicada en el área de la depresión de Mar Chiquita (ver figura 2), debido a que los especialistas que redactaron el documento final consideraron que no se trataba de un estrato que pudiera ser considerado bosque por su carácter transicional hacia los pastizales ubicados en los bajos inundables. Dicho sector, si bien forma parte del área provincial protegida “Reserva de uso múltiple bañados del río Dulce y laguna de Mar Chiquita” y comprende desde 2002 uno de los espacios de protección de humedales suscriptos al Convenio de Ramsar (TSCW, 2018), es una de las zonas donde luego de 2011 se concentraron los desmontes producidos por la expansión de la frontera productiva (Salizzi, 2020, pp.19-20).

Este nutrido conjunto de críticas lleva a que un grupo de investigadores y organizaciones que forman parte de la COTBN denunciara la inconstitucionalidad de la ley sancionada, una acción que ya adelantaban algunas y algunos legisladores en el recinto durante la aprobación de la 9814. Se trata de una acción presentada por la Universidad Nacional de Río Cuarto, con la colaboración técnica y jurídica de distintas

---

<sup>67</sup> Según la información disponible, se presentó en formato analógico y tiempo después la Secretaría de Ambiente realizó la correspondiente vectorización (Kopta et al., 2016, p.26).

organizaciones y técnicos pertenecientes a la COTBN. La denuncia buscaba que se declararan inconstitucionales los artículos 5, 6, 9, 10, 11, 14, 32, 37, 40, 41, 42 y 55 de la ley, por medio de una acción declarativa presentada a la Suprema Corte de la Nación (Universidad Nacional de Río Cuarto c/Córdoba, Provincia de y Otro s/acción declarativa de inconstitucionalidad). El fallo que emite en 2014 la Corte Suprema de Justicia de la Nación no es favorable al pedido de inconstitucionalidad, con un rechazo *in limine*. Según explican Schneider et al. (2018): “Los jueces de la CSJN nunca analizaron la cuestión de fondo, es decir, la inconstitucionalidad de los artículos cuestionados, por lo cual la discusión continuó, pero ya no en el ámbito judicial” (p.318).

Una consecuencia de estos cuestionamientos en el plano administrativo es que la provincia no recibe a través de la SAyDS los fondos destinados a las jurisdicciones con ordenamientos territoriales aprobados, de acuerdo con las disposiciones de la ley nacional 26331. Al respecto, según Figueroa y Gutiérrez:

Las críticas que hicieron a la ley desde los sectores campesinos y ambientales fueron compartidas por la SAyDS nacional, la cual, en base a un informe negativo de su Dirección de Bosques, decidió no acreditar el OTBN cordobés. Ello implicaba que la provincia de Córdoba no podía acceder al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (2018, p.123).

En este sentido, es importante destacar que la ley provincial es reglamentada el 2 de febrero de 2011 por decreto reglamentario 170/2011, pero un año después tanto la ley como su reglamentación son modificadas por medio de otro decreto del Ejecutivo (decreto 1131/2012)<sup>68</sup> que deroga y suspende el texto de un pequeño grupo de aspectos problemáticos. De acuerdo con algunas y algunos autores (Figueroa y Gutiérrez, 2018; Schneider et al., 2018), estos cambios se deben a que existía inconformidad en la opinión pública, pero sobre todo a que el gobierno provincial necesitaba realizar ciertos ajustes en la normativa, para que el ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba fuera finalmente acreditado. Solo así la SAyDS podría enviar los fondos correspondientes.

Por medio del decreto se derogan los párrafos segundo y tercero del artículo 6<sup>69</sup> y la totalidad del artículo 14<sup>70</sup> del anexo único del decreto 170/2011. También se difiere la aplicación del concepto de

---

<sup>68</sup> Decreto 1131 del gobernador de la provincia de Córdoba, firmado el 4 de octubre de 2012 y publicado el 16 de agosto de 2013 en el Boletín Oficial Año C - Tomo DLXXXIII - N° 139, 1° sección.

<sup>69</sup> Concretamente se suprime este texto: “Entiéndase por “aprovechamiento sustentable” en los sectores establecidos o a establecerse en los términos del art. 56 de la Ley N° 9814, como Reservas Forestales Intangibles a nivel predial (núcleos, corredores y las áreas de reserva biológica de bosques nativos) cuya categoría de conservación de bosque nativo será considerado en todo los casos como Categoría I (Rojo), a la recolección de productos del bosque de tal manera que permita mejorar las condiciones ecológicas (disminución de la carga combustible, disminución de la competencia mediante práctica de raleo selectivo de bajo impacto o baja intensidad, aumento de biodiversidad, etc.) y tienda hacia la recuperación del mismo.

Entiéndase por “rolado o control selectivo de bajo impacto” a la actividad de pasar un rolo de dimensiones reducidas con los fines de aumentar la incidencia lumínica a niveles inferiores, disminuir especies dominantes en determinados lugares, lograr proteger suelos descubiertos mediante material vegetal, realizar poda obteniendo mayor cantidad de forraje. El control selectivo puede realizarse manualmente sobre especies dominantes con el fin de equilibrar la vegetación nativa” (decreto 170/2011, 2do y 3er párrafos del artículo 6).

<sup>70</sup> Concretamente se suprime este texto: “Las Reservas Forestales Intangibles declaradas como tales a nivel predial en los términos del art. 56 de la Ley N° 9814 y de la presente reglamentación, no podrán ser recategorizadas a la Categoría III (Verde).

En los predios con riego autorizado por Resolución de la Subsecretaría de recursos Hídricos o del organismo que la reemplace en el futuro, con volúmenes suficientes para el proyecto productivo de que se trate, que posean suelos aptos para producción bajo riego, podrán habilitarse mediante desmonte previa presentación de Estudio de Impacto

aprovechamiento sustentable fijado en el artículo 6 de la 9814 –que ya analizamos-, y del segundo y tercer párrafo del artículo 14 de la misma normativa<sup>71</sup>.

Este Decreto insólitamente oculto, fue publicado en el Boletín Oficial recién en el año 2013, diez meses después de su dictado. En el año 2013, presenta a la AA [autoridad de aplicación] nacional un nuevo mapa (Dirección de Bosques, 2015), que es publicado en 2014 por la Dirección de Bosques de la Nación (Dirección de Bosques, 2014) (Schneider et al., 2018, p.319).

El decreto modificatorio de 2012 y el mapa presentado son suficientes para que la SAyDS habilite el ordenamiento y autorice el envío de fondos a Córdoba desde el año 2014, en un marco en el que se destaca que la Secretaría flexibiliza notoriamente los criterios para analizar la adecuación de los ordenamientos territoriales provinciales con la ley 26331, y comienza a enviar los fondos a pesar de las falencias de muchas jurisdicciones:

(...) la decisión de acreditar OTBN que no se ajustaban a los requisitos de la LBN constituyó, de parte de la SAyDS, una solución de compromiso entre las preocupaciones ambientales y los intereses económicos y políticos involucrados. Con esa solución, la SAyDS buscó mitigar tanto el enfrentamiento entre la visión proteccionista y la visión productivista como la tensión entre nación y provincias que se manifestaron, de múltiples formas, desde el comienzo del proceso (Figuroa y Gutiérrez, 2018, p.130).

Entre 2010 y 2014, cuando el ordenamiento es definitivamente aprobado, se suceden una serie de transformaciones a raíz de las denuncias descritas, que devienen en el ajuste por decreto que realiza el gobierno de la provincia, a demanda del tímido requerimiento del Ejecutivo nacional. Aunque el aprovechamiento sustentable en la categoría I continúa presente en el articulado, junto con muchos criterios y figuras problemáticas desde el punto de vista de la conservación del bosque nativo, analizamos

---

Ambiental y su correspondiente Evaluación del Impacto Ambiental por parte de la Autoridad de Aplicación, ello sobre una superficie que no supere cien (100) hectáreas y que no represente un máximo del 50% de la superficie de la parcela catastral, siempre y cuando el área intervenida resulte unidad económica con certificado de la Autoridad competente, y cuente con un área de al menos el 40% de superficie del predio para ser declarada como Reserva Forestal Intangible.

La superficie de 100 hectáreas destinada a habilitar el cambio de uso de suelo para producción bajo riego podrá duplicarse cuando las condiciones ambientales del predio lo permitan y la Autoridad de Aplicación mediante la correspondiente Evaluación del Impacto Ambiental así lo determine, bajo la condición previa de que en el predio o en un lugar alternativo a determinar se realice una forestación o reforestación con ejemplares nativos en una proporción de una (1) hectárea por cada hectárea sometida al cambio de uso del suelo, debiendo el solicitante certificar la plantación lograda ante la autoridad forestal para tal fin.

El cambio de uso de suelo para producción bajo riego, se podrá realizar en aquellos predios que se encuentren habilitados para tal fin por el “Mapa de Aptitud para Riego de los Suelos de la Provincia de Córdoba” publicado por el INTA y el gobierno de la provincia de Córdoba en 1997. Se deberá presentar un mapa detallado de suelos de acuerdo a lo solicitado en los Términos de Referencia para las Intervenciones sobre el Bosque Nativo establecido como Anexo II del presente, junto a un Plan Predial con toda la planificación de uso y manejo de recurso. Estos estudios deberán aportar la suficiente información para prevenir, mitigar o corregir los impactos ambientales que originaría el proyecto bajo riego sobre el uso del suelo” (decreto 170/2011, artículo 14).

<sup>71</sup> Concretamente se suprime este texto: “En aquellos predios en donde exista o se genere infraestructura para producción bajo riego, se los considerará incluidos en la Categoría de Conservación III (verde), debiendo someterse a los requisitos de la presente Ley para el cambio de uso de suelo.

Las zonas estratégicas se las considerará Categoría de Conservación III (verde) debiéndose informar fehacientemente a la Autoridad de Aplicación su utilización” (ley 9814, segundo y tercer párrafo del artículo 14).

que el desenlace del proceso legislativo no puede considerarse completamente favorable al discurso productivista en el sentido deseado por CARTEZ. Algunas prerrogativas de esta entidad nunca fueron consideradas para formar parte de la ley de bosques. Si a ello le sumamos que el aprovechamiento sustentable y el artículo 14 fueron matizados considerablemente con su modificación por decreto, es posible que relativicemos el pesimismo que prevalece en los estudios sobre la ley de bosques de Córdoba, tal como los hemos caracterizado hasta aquí.

Advertimos, más bien, que el resultado de la ley 9814 no es completamente afín a los intereses de ninguno de los discursos enfrentados en el debate, algo que Schneider et al. (2018) respaldan: “ninguno de los actores queda conforme con esta ley ni con su posterior reglamentación aprobada en febrero de 2011” (p.319). Sin embargo, es el trabajo de Figueroa y Gutiérrez (2018) el que más adhiere a esta lectura, incluso estudiando la situación de otras provincias (Salta y Tierra del Fuego, además de Córdoba):

(...) tanto en el nivel nacional como en las tres provincias analizadas en mayor detalle, la coalición productivista siempre queda descontento con la normativa resultante (LBN y OTBN). Estos hallazgos nos permiten concluir que, aun cuando el gobernador y el partido oficialista se inclinen por la visión productivista (como parece ser el caso, más claramente, en Córdoba y Salta), el gobierno provincial (poderes Ejecutivo y Legislativo) no consigue tan fácilmente bajar los criterios nacionales en virtud del juego de las coaliciones confrontadas (p.158).

Es por esto que la ley de bosques de Córdoba no constituye un objeto de disputa saldado por ninguno de los discursos que se enfrentan en el campo discursivo legislativo desde 2008 hasta esta parte. Esta insatisfacción, tanto del productivismo como del discurso ambiental, es propia de un conflicto que no se sutura aún en el plano legal. Muchas objeciones realizadas contra la 9814 nunca son atendidas, a la vez que el Poder Judicial no se expresa sobre la demanda de inconstitucionalidad. Así, los aspectos problemáticos de la ley de bosques de Córdoba quedan irresueltos y la controversia que esta normativa genera, desde las primeras discusiones en el marco de la COTBN hasta su implementación años después de la sanción, permanece abierta.

Es decir, podemos identificar ciertas estrategias discursivas aun finalizado el debate con la sanción de la ley, como la de solicitar la declaración de inconstitucionalidad por parte del discurso ambientalista o la de modificar furtivamente la reglamentación de la ley 9814 por parte del gobierno provincial. En este marco, las diversas críticas e interpretaciones sobre la zonificación del mapa y las actividades autorizadas de la 9814 constituyen un conjunto de dimensiones susceptibles de disputa en lo que, años más tarde, se configura como un nuevo campo discursivo cuando adviene el requerimiento legal de la actualización del ordenamiento territorial.

## **1.2 Condiciones de posibilidad del debate sobre la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos entre 2010 y 2016**

Antes de avanzar en el análisis de la actualización de la ley de bosques de Córdoba, vamos a caracterizar en este breve apartado una serie de condiciones específicas que se configuran en materia ambiental entre los años 2010 y 2016, y que se relacionan con acontecimientos climáticos, conflictos ambientales de diversa índole y antecedentes legales que se diferencian del contexto en el que se discute y sanciona el primer ordenamiento territorial de bosques nativos que estudiamos en el Capítulo 3. Como tales, estas nuevas condiciones de posibilidad del intento de actualización del mapa de bosques, deben ser al menos descritas para que comprendamos el complejo escenario que se abre en 2016.

En primer lugar, es significativo que en el propio ámbito de la Legislatura se trabaje, en el mismo momento que se está debatiendo la ley de bosques, sobre un conjunto de **leyes de planificación de la Región Metropolitana de Córdoba**<sup>72</sup>, un proceso que va de 2009 a 2011 y que resulta en las leyes provinciales 9687, 9841 y 10004. La primera aprueba el Plan vial director para la Región Metropolitana de Córdoba, la segunda avanza en un Plan metropolitano de usos del suelo para un primer anillo alrededor de la capital y crea el Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM), la tercera ley ordena la segunda etapa de este plan. Esta política pública provincial se establece con el objetivo de planificar el crecimiento de la ciudad Capital y del denominado Gran Córdoba, a partir del establecimiento de las diversas posibilidades de uso del suelo en cada zona. Esto implica, entre otras cosas, que define áreas de protección en las que no pueden realizarse actividades que dañen el bosque nativo, al igual que la 9814. El Plan Metropolitano especifica entre sus áreas:

Áreas Naturales Protegidas: superficie que abarca un ecosistema cuyos rasgos biológicos, geológicos, hidrológicos y ambientales son característicos de la zona, presentan integridad natural y conforman una unidad geográfica en donde los procesos ecológicos naturales que en ella se desarrollan deben ser protegidos y todas las actividades humanas orientadas a un manejo racional y responsable de los recursos naturales, según pautas de sustentabilidad acordes al carácter del área. Se incluyen todas las áreas determinadas como Categoría I (Rojo) en la Ley No 9814 - Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (ley 9841, artículo 8, inc. b).

Existe un solapamiento en algunos territorios y en la aplicación de determinados criterios de ordenamiento entre la ley de bosques y la ley de planificación metropolitana. Con esto señalamos que el ordenamiento territorial de los bosques nativos que comienza a regir desde 2010 no constituye una normativa aislada, sino por el contrario, despliega una política que va acompañada en simultánea coincidencia o contradicción con las leyes del IPLAM. Este panorama relativo a la implementación de la ley de bosques se dificulta aún más cuando contemplamos que los municipios también tienen, en algunos casos, sus propias normativas de uso del suelo o leyes de protección ambiental. La ley de bosques se inserta, entonces, en una trama compleja de ordenamiento del territorio cordobés, con regulaciones y consideraciones diversas respecto a la zonificación de las intervenciones productivas sobre el suelo y los bienes naturales de la provincia.

Por otra parte, observamos que luego de la sanción de la ley 9814 ocurren en Córdoba algunos **episodios climáticos** que se discuten en relación con el problema de los bosques como cuestión transversal. Nos referimos a catástrofes como grandes inundaciones, sequías e incendios que se registran entre 2010 y 2016 en las que la situación del bosque nativo es protagonista, tanto porque su deterioro es causa de los eventos, como porque su degradación es el resultado de los mismos. Destacamos las inundaciones de febrero de 2015 que afectan particularmente a las poblaciones de la zona de Sierras Chicas de Córdoba.

Las crecidas de ríos e inundaciones a inicios de 2015, su impacto social (diez muertos) y en infraestructura (caída de puentes, rotura de sistemas hídricos, anegamientos de calles, pérdida de

---

<sup>72</sup> La región comprende las siguientes localidades: Córdoba, Río Ceballos, Unquillo, Salsipuedes, Villa Allende, Saldán, Mendiolaza, Malvinas Argentinas, Toledo, Monte Cristo, Malagueño, Los Cedros, Bouwer, La Calera y Colonia Tirolesa, Carlos Paz, Alta Gracia, Cosquín, Río Segundo, La Falda, Villa Cerro Azul, Cabalango, Tinoco, Rafael García, Estancia Vieja, Casa Grande, Capilla de los Remedios, San Roque, Lozada, El Manzano, Falda del Carmen, Villa Parque Siquiman, Villa del Prado, Agua de Oro, Estación General Paz, Villa Santa Cruz del Lago, La Granja, Biale Massé, Tanti, Valle Hermoso, Huerta Grande, Santa María de Punilla y Pilar.

viviendas), abrieron la puerta a una nueva discusión pública sobre la cuestión ambiental (Rossi, 2016, pp.32-33).

Aunque de acuerdo con el gobernador de Córdoba se trata de un “tsunami que nos cayó del cielo”<sup>73</sup>, el discurso ambientalista no tarda en problematizar la relación entre el creciente desmonte en la provincia y la crecida descontrolada de los ríos producto de las lluvias. Quien había presidido la COTBN, la Dra. Alicia Barchuk, dirige en ese entonces un equipo de investigación de la Universidad Nacional de Córdoba que analiza, por medio de información satelital, el riesgo de inundación en la cuenca Río Ceballos-Saldán. Entre sus hallazgos se destaca que:

Las urbanizaciones en Sierras Chicas, tanto las antiguas como las actuales, están ubicadas en las zonas de mayor riesgo de inundación. A esto contribuyó el desmonte de bosque nativo. Según estimaciones del propio equipo del ISEA, en siete años se perdieron dos mil hectáreas de bosque en esta zona. Los mayores riesgos de inundación recaen sobre las ciudades, porque el agua tiene pocos obstáculos en su recorrido. Y lo opuesto sucede en la zona de mayor cobertura vegetal (UNCiencia, 2015a).

No sólo las inundaciones en Sierras Chicas, pero también los incendios en la primavera de 2013<sup>74</sup>, la **falta de agua en algunas localidades serranas**<sup>75</sup>, y los repetidos cierres de rutas por tormentas de polvo<sup>76</sup>, colocan una y otra vez a la situación del bosque nativo en el centro del debate sobre el cambio climático y los desastres naturales. A propósito, la Universidad Nacional de Córdoba también estudia en la época las consecuencias de **los incendios** para las masas forestales de la provincia. En el Instituto de Diversidad y Ecología Animal (Idea) del CONICET, radicado en la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales se analiza que entre 1999 y 2013 se vieron afectadas 657000 hectáreas de las sierras cordobesas a causa de los incendios, esto es, el 27,1% de la superficie de cuatro sistemas serranos en la provincia (UNCiencia, 2015b). Particularmente sobre los acontecimientos de 2013, en la investigación resaltan que en las áreas más altas ubicadas en las Sierras Grandes de Córdoba ocurrieron más de 41 focos que cubrieron 62500 hectáreas en una semana: “Tomados en su conjunto, representan el incendio más grande captado por el satélite Landsat desde 1999” (UNCiencia, 2015b).

Por otro lado, cabe destacar que en la provincia de Córdoba, entre la sanción de la ley 9814 en 2010 y su intento de actualización en 2016, se registra una cantidad de **conflictos ambientales**, muchos asociados al problema del bosque nativo y otros al extractivismo agrícola-minero, a la presencia de industrias contaminantes, a la existencia de basurales cerca de las poblaciones o a la instalación del desarrollismo inmobiliario (Alonso et al., 2015). Estos conflictos modifican sustantivamente la configuración de sujetos,

---

<sup>73</sup> “Tuvimos un fenómeno meteorológico muy extraño, un tsunami que nos cayó del cielo: llovieron 300 milímetros en una zona muy determinada donde al año llueven, con suerte, 800 milímetros. En tres horas llovió un 30 40 por ciento de lo que llueve todo el año” (José Manuel De la Sota en El Cronista, 2015, 16 de febrero).

<sup>74</sup> Se trata de un conjunto de focos de incendios forestales en diversos territorios serranos de la provincia de Córdoba que, sobre todo durante septiembre de dicho año, implicaron la pérdida de aproximadamente 60000 hectáreas de bosques (Télam, 2013, 10 de septiembre).

<sup>75</sup> “Durante casi ocho años (2007-2015), la zona de Sierras Chicas de la provincia argentina de Córdoba fue afectada por una profunda crisis hídrica caracterizada por la falta sistemática de agua” (Koberwein, 2019, p.267).

<sup>76</sup> En 2010, las tormentas de polvo resonaron en la opinión pública cordobesa por la frecuencia de accidentes fatales en las zonas de ruta (Andrada, 2010). Ello fue problematizado en relación con el tema bosques nativos: “la solución de fondo al problema de la falta de visibilidad en rutas por polvo en suspensión pasa por la conservación y recuperación de bosques nativos, el fomento de un manejo adecuado de los suelos y la implantación de barreras forestales protectoras dentro de los establecimientos agrícolas” (Díaz y Enrico, 2011, p.4).

enunciados, posicionamientos y estrategias, a la vez que impactan en la legislación de protección ambiental cordobesa.

En el periodo señalado se organizan una serie de colectivos ambientales para cuestionar el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios que provocan desmontes y afectan los cursos de agua (Ávila Castro, 2015a), como el caso de Tagle en Mendiolaza, el proyecto Ticupil en Candonga, el condominio de Gama en San Antonio de Arredondo o Edisur en Alta Gracia. Las y los vecinos que señalan los efectos perjudiciales del crecimiento urbano de gran envergadura con este tipo de complejos de vivienda privada de élite, solicitan se respeten las áreas rojas y se protejan las cuencas hídricas en favor del consumo de agua de las poblaciones implicadas, ya que:

No es menor destacar que las territorializaciones del complejo desarrollista se pretendían localizar (y más de la mitad, en efecto, se localizaron) en la zona roja y amarilla de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos 9814, pero no solo se encontraron con las resistencias presentadas, sino que muchas de ellas crecieron y tuvieron implicaciones directas en agentes del poder, como funcionarios públicos detenidos e imputados. El enojo y el descontento de las personas, que cada vez se iban movilizandando más, continuó (Deon, 2021, p.158).

A la vez, surge en la ciudad de Córdoba el conflicto contra la planta de alcohol Porta Hermanos ubicada en la zona sur por su producción de bioetanol y las consecuencias negativas para la salud de las y los vecinos de los barrios afectados. En 2012 se crea la Asamblea Vecinos Unidos en Defensa de un Ambiente Sano (VUDAS), organización desde la que se llevan adelante diversas acciones institucionales y de protesta para que la empresa sea relocalizada. En la lucha sobresale el acampe y encadenamiento que las vecinas realizan en abril de 2015 en el edificio de la Municipalidad, para exigir respuestas al Intendente sobre los problemas de salud de la población por las actividades de Porta (Saccucci, 2018). Puesto que la planta se encuentra en plena zona residencial, un eje significativo de este conflicto remite a la definición de los usos del suelo y a la demanda de estudios de impacto ambiental para la instalación de actividades potencialmente contaminantes.

También resuenan los vaivenes del juicio que llevan adelante las Madres de barrio Ituzaingó Anexo por la aplicación de agrotóxicos, y las enfermedades y muertes ocasionadas por ello hacia la población de dicho barrio de la ciudad de Córdoba. En agosto de 2012, el Poder Judicial emite un fallo inédito para América Latina, por medio del cual determina que fumigar con agrotóxicos es delito. El caso se convierte en el primero en llegar a juicio penal y en el que un productor agropecuario y un aerofumigador son hallados culpables por el delito de contaminación ambiental y sentenciados a una pena de tres años de prisión condicional. Ese mismo año, las Madres presentan una nueva denuncia conocida como el juicio de la “Causa Madre” (Saccucci y Ávila Castro, 2020), el cual sigue en curso a la fecha y representa uno de los ejemplos de lucha más importantes de la provincia en la materia.

Las Madres de Ituzaingó se vinculan con otro proceso de notoria resistencia al problema de los agrotóxicos conocido como la campaña Paren de Fumigar, la cual es impulsada en todo el país por el Grupo de Reflexión Rural (GRR) y agrupa en Córdoba a diversos colectivos de vecinas y vecinos autoconvocados. Su objetivo es identificar y mapear a los pueblos afectados por las fumigaciones en poblaciones urbanas y rurales ubicadas en el área de aplicación de las políticas y tecnologías agrícolas. Asimismo, la campaña busca divulgar datos que puedan demostrar los efectos nocivos del uso habitual y desmedido de agrotóxicos (Cuenca et al., 2010). Gracias al trabajo de difusión de Paren de Fumigar, el problema de las fumigaciones es dimensionado en términos provinciales y nacionales, más allá del caso particular de las Madres de Ituzaingó. Como consecuencia de ello y de la proliferación de conflictos en

diversas localidades, el tema de los agrotóxicos se constituye en una cuestión de relevancia ambiental en Córdoba.

En particular, un conflicto vinculado a la aplicación de agrotóxicos para la producción agropecuaria ocurre en la localidad de Monte Maíz, cuando se instala entre 2014 y 2015 un campamento sanitario organizado por la Cátedra de Clínica Pediátrica de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba, en el marco de un curso de extensión, para estudiar la situación sanitaria de la población altamente expuesta a las fumigaciones (Ávila Castro, 2015b). El estudio identifica para Monte Maíz tasas aumentadas de cáncer con respecto a los promedios provinciales y nacionales, así como de neumopatías y de otras enfermedades como las colagenopatías (lupus, artritis reumatoideas), abortos espontáneos, problemas respiratorios, diabetes, hipotiroidismo y malformaciones. Estos datos disparan la necesidad de una ordenanza para regular la utilización de agroquímicos en el área rural y urbana, la cual crea una zona de resguardo de entre 500 y 800 metros aproximadamente, según los barrios, en la que se prohíben las fumigaciones. Este tipo de ordenanza puede verse también en el periodo que estudiamos en otras ciudades de la provincia, como Alta Gracia (ordenanza de la Municipalidad de Alta Gracia 9375 de 2012).

Por otro lado, aunque la minería metalífera a cielo abierto es prohibida en la provincia por medio de una ley previa a la ley de bosques –la 9526 de 2008–, un grupo de empresarios cordobeses de la minería realizan una presentación judicial para declarar la normativa inconstitucional. En 2015, el Tribunal Superior de Justicia emite un fallo por el que se ratifica su constitucionalidad, fundamentalmente gracias a la lucha de un conjunto de asambleas antimineras que gestaron y defendieron la ley durante años, conocidas como las Asambleas Despierta (de la Vega, 2015).

El que destaca, en este escenario de gran efervescencia por la defensa del ambiente sobre diversas problemáticas, es el conflicto por la instalación de una planta de separación, tratamiento, acondicionamiento y embolsado de semillas de maíz transgénico de la multinacional Monsanto, en la localidad cordobesa de Malvinas Argentinas. Entre 2012 y 2014 se produce una fuerte resistencia al proyecto, nucleada en la Asamblea de Malvinas Lucha por la Vida, que despliega acciones de lucha en el lugar como el importante bloqueo al ingreso a la planta y presentaciones judiciales entre las que destaca un amparo para detener las obras de la empresa (Saccucci y Ávila Castro, 2020). Las construcciones en la planta se suspenden –y nunca se retoman, en una clara victoria del ¡Fuera Monsanto!– en tanto a inicios de 2014 el Poder Judicial falla en contra de las autorizaciones y la Secretaría de Ambiente de la provincia rechaza el estudio de impacto ambiental presentado por la empresa.

A raíz de este conflicto, a principios de 2014, el oficialismo encabezado por el gobernador José Manuel De la Sota convoca a que se legisle para la “convivencia ambiental” de Córdoba, una normativa de política ambiental que nunca había sido elaborada hasta entonces, a pesar de que a nivel nacional existían lineamientos para ello en la ley General de Ambiente 25675 de 2002.

El oficialismo inicia el proceso con un proyecto propio, generando un inédito proceso participativo del que forman parte las universidades, las corporaciones empresarias (resulta absoluta y llamativa la ausencia de comunicaciones de las asociaciones de trabajadores), las organizaciones no gubernamentales ambientales, las asambleas ciudadanas y ciudadanos (Carrizo et al., 2016, p.20).

En junio de ese año se sanciona la **ley 10208 de política ambiental** de la provincia de Córdoba, una normativa extensa en la que se incluyen objetivos ambientales como la gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable, todos los cuales buscan promover “una adecuada convivencia de los habitantes con su

entorno en el territorio” (artículo 1). Además de objetivos, principios y premisas ambientales, la ley incluye la implementación de un amplio y detallado conjunto de instrumentos de política y gestión ambiental, acordes a la ley nacional y, en cierta medida, contenidos previamente en la ley de bosques provincial que analizamos. Entre ellos destacan el ordenamiento ambiental del territorio, el cual consiste básicamente en una definición participativa de las ecorregiones del territorio provincial a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes (artículo 10).

El ordenamiento ambiental está orientado, entre otras, a la definición de estrategias para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como a la formulación, aprobación y aplicación de políticas en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio. En el inciso f del artículo 10 se establece que el mismo busca: “Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y los recursos naturales, previniendo conflictos ambientales”. Prevenir conflictos ambientales y alcanzar la convivencia de la que habla la 10208 se configuran como aspectos centrales de la política ambiental provincial.

Los otros instrumentos de relevancia son la evaluación de impacto ambiental (capítulo IV), la audiencia pública (capítulo V) y la participación ciudadana para la convivencia en materia ambiental (capítulo XII) en la que se incluye la consulta popular. Otros instrumentos de gestión, educación, control y fiscalización, fondos e incentivos económicos o acciones de salud ambiental, también están incorporados, la mayoría con un nivel de detalle que puede interpretarse incluso como la reglamentación de todos ellos en los modos, criterios y tiempos de implementación.

(...) la nueva ley (re)instaura en la provincia de Córdoba, los principios y garantías instituidos en todo el territorio nacional por la Ley Nacional General de Ambiente del año 2002, cuyo desconocimiento había estado en la base de las decisiones de las autoridades provinciales (el carácter previo de la evaluación de impacto ambiental y la participación ciudadana entre los más destacados). En un segundo capítulo, la ley instaura una serie de herramientas de gestión para la regulación y control de responsabilidades públicas y privadas en torno a planes, programas y proyectos con impacto ambiental. Se incorporan así, el Ordenamiento Ambiental Territorial, la Planificación Ambiental Estratégica, los Planes de Gestión Ambiental, entre los más destacados, además de una reformulación de la clásica herramienta: la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) (Carrizo et al., 2016, p.20).

La ley de política ambiental cordobesa concibe a la ley 9814 de ordenamiento territorial de los bosques nativos como un antecedente en cuanto a algunos criterios ecológicos, figuras legales e instrumentos de gestión, pero tiene al conflicto social como objeto de regulación más importante, luego de una década de desastres naturales y luchas ambientales que demuestran tener fuerte impacto en la opinión pública y capacidad de transformación de algunos procesos y emprendimientos productivos. A su vez, los instrumentos de gestión de uso del suelo como la ley de bosques o la planificación metropolitana del IPLAM resultan insuficientes, en la época, para prevenir o dirimir sobre estos problemas ambientales.

Frente al escenario de conflictividad que se inaugura con el debate sobre la minería a cielo abierto en 2008, que pasa por la controvertida ley de bosques de 2010 y por los casos de lucha ambiental que ya detallamos, el Estado provincial hacia 2014 busca controlar la disputa ambiental desde el discurso legal con el ordenamiento del territorio, determinando mecanismos que regulan las autorizaciones de la

actividad privada y políticas de participación ciudadana no vinculante. Al respecto se pronuncia la Asamblea de Vecinxs Malvinas Lucha por la Vida:

Esta nueva Ley de Ambiente no es una concesión del gobierno provincial, sino más bien su intento desesperado por contener y encauzar un torrente de luchas socio ambientales que lo viene golpeando duro, sumado a la crisis general que se desató a fines del año pasado, con la narcopolicía y los saqueos (...) si no fuera por la lucha, no hubiera habido nueva ley (2014, 21 de junio).

**El control del conflicto, la búsqueda de consenso y la promoción de la convivencia ambiental forman parte de una nueva disposición estratégica de la política cordobesa**, diferente a la que primaba entre 2008 y 2010 cuando la COTBN impulsaba su anteproyecto y se definía el destino de los bosques nativos de la provincia. Todo esto nos permite anticipar que las características del debate que se inicia con el intento de actualización de la 9814 en 2016 son diferentes a las de su primera sanción. Tanto la inconformidad generalizada que despierta el ordenamiento territorial aprobado en 2010, como las nuevas condiciones legales, políticas, climáticas y socioambientales que acabamos de desarrollar definen una nueva configuración de las relaciones de fuerza del campo discursivo legislativo en estudio.

## **2. Actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos en Córdoba**

### **2.1 Características del campo discursivo de la actualización**

Cuando desde 2015 comienza a surgir la demanda legal de actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de la provincia de Córdoba, vemos que varía considerablemente el escenario que imperaba entre 2008 y 2010, sobre todo en materia de conflictividad ambiental y antecedentes legales, según lo venimos detallando. Esto es notorio en la descripción que vamos a realizar a continuación y en el análisis de discurso precedente. La actualización, en primer lugar, no responde a una demanda socioambiental o del discurso productivista, sino al propio esquema nacional con el que se idea el reajuste quinquenal de los ordenamientos territoriales en las provincias.

El Ordenamiento de Bosques Nativos de cada jurisdicción deberá actualizarse cada CINCO (5) años a partir de la aprobación del presente Reglamento, conforme las pautas que al efecto determine la Autoridad Nacional de Aplicación, con participación de las Autoridades Locales de Aplicación (decreto 91/2009 reglamentación de la 26331, artículo 6).

Según Hevda (2018) y Schneider et al. (2018), entre 2015 y 2016 se llevan adelante una serie de reuniones auspiciadas por la Secretaría General de la Gobernación de Córdoba (Poder Ejecutivo), nucleadas en una “mesa de diálogo” para discutir la actualización de la ley entre una veintena de actores. En esta mesa no intervienen todas las organizaciones de la sociedad civil ni se realizan con público conocimiento, de ahí que el Movimiento Campesino de Córdoba que sí es invitado, se retira prematuramente de la misma denunciando este proceder. Este espacio es desarticulado y, como veremos, no tiene incidencia directa en la formulación de una propuesta de actualización.

Lo que es llamativo durante este período previo a la elaboración de un anteproyecto, es que las entidades del campo nucleadas en CARTEZ producen un documento científico-técnico para promover una específica postura alrededor de las características que debería asumir un ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba. Frente a ello, un conjunto de científicas y científicos cordobeses elaboran una respuesta crítica y colocan en la opinión pública otros criterios para la zonificación que debía revisarse. La actualización se inaugura, por lo tanto, con la contraposición de alternativas entre discursos enfrentados que movilizan tácticamente sus propios documentos.

**CARTEZ** interviene en la opinión pública desde agosto de 2016 por medio de la publicación de un documento titulado *Proyecto de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para el arco noroeste de la Provincia de Córdoba. Producir conservando y Conservar produciendo* y lleva las adhesiones de la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y la Federación Agraria Argentina (FAA). Se trata de un estudio elaborado por un equipo interdisciplinario integrado por: Ing. Agr. Ula Karlin, Ing. Agr. Horacio Valdez, Ing. Agr. Gabriel De Raedemaeker, Ing. Agr. Pablo Lozano, Grupo Río Seco, Estudio Bióloga Valentina Fortunato, Fernando Merino, Ing. Agr. Carlos Arnold. Se define por el propósito de aportar elementos técnicos, herramientas metodológicas y opiniones sobre la situación de los bosques nativos en la provincia de Córdoba para definir criterios y replantear la coloración actual del mapa de la ley 9814.

Por otro lado, un conjunto de investigadoras e investigadores de la Universidad Nacional de Córdoba y de otras asociaciones civiles, la mayoría **adherentes a la ex-COTBN** entre 2008 y 2010, se pronuncia en octubre de 2016 sobre el documento presentado por CARTEZ. De esta forma, elaboran una serie de críticas a la propuesta de la entidad agropecuaria, en lo que puede considerarse un diálogo científico entre las posturas sobre cuáles deberían ser los criterios de un adecuado ordenamiento territorial de los bosques nativos. El texto al que hacemos referencia se titula: *¿Por qué es necesario mantener la superficie de bosques nativos con Categoría I (Rojo) en la provincia de Córdoba según el mapa vectorial de la ley 9814? Análisis crítico de la Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para el arco Noroeste de Córdoba 'Producir conservando y Conservar produciendo' elaborada por CARTEZ*. Lleva la firma de numerosas autoras y autores<sup>77</sup> de las principales instituciones universitarias y asociaciones civiles de Córdoba abocadas a temáticas ecológicas: el Núcleo DiverSus de Investigaciones en Diversidad y Sustentabilidad, el Instituto Multidisciplinario de Biología Vegetal (IMBIV) (CONICET-UNC), el Foro Ambiental Córdoba (Asociación Civil), la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS), el Instituto de Diversidad y Ecología Animal (Idea) (CONICET-UNC) y el Centro de Ecología y Recursos Naturales Renovables (CERNAR) (FCEFYN, UNC).

Poco después de este debate y de la publicación de los mencionados informes, en diciembre de 2016 el oficialismo de Hacemos por Córdoba (otrora Unión por Córdoba) presenta un anteproyecto de ley con acuerdo de las y los legisladores de la Unión Cívica Radical (Schneider et al., 2018). Lleva el número de 20811 y se titula *Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y Regulación de Bosques Exóticos de la provincia de Córdoba*. Esta propuesta obtiene, en el marco institucional y político de la Legislatura de Córdoba, los mismos apoyos concertados entre los dos principales partidos políticos de la provincia que había recibido la ley 9814. Como analizamos en el Capítulo anterior de esta Tesis, hacia agosto de 2010 estas mismas fuerzas imponen en el recinto de la Unicameral una normativa diferente a la que se venía elaborando en un largo y complejo proceso participativo en el que estaban involucrados números sujetos intra y extraparlamentarios.

Respecto del contenido del proyecto de 2016, en una “parte común a todos los bosques” (nativos y exóticos), la propuesta se estructura con un capítulo de disposiciones generales en la que se incluyen los objetivos y principales definiciones de la normativa –qué es un bosque y qué se considera servicios ambientales-, y en un segundo capítulo se detalla cuál sería la autoridad de aplicación. En el título exclusivo de los bosques nativos se avanza en los criterios de realización del nuevo ordenamiento territorial, con las debidas categorías de conservación, actividades habilitadas en cada una y los diversos

---

<sup>77</sup> Federico Kopta, Ana M. Cingolani, Georgina Conti, Daniel M. Cáceres, Aníbal Cuchiatti, Fernando Barri, Daniela Tamburini, Ricardo Torres, María Elena Martínez y Lucas Enrico.

planes. El proyecto establece la conformación de un Consejo Asesor para el ordenamiento, al tiempo que crea un Programa de ordenamiento de bosque nativo con su respectivo Fondo de compensación. Puntualmente para los bosques nativos y en las condiciones en las que sea requerido, dispone los modos de implementación de las evaluaciones de impacto ambiental. El proyecto determina en un tercer título con tres artículos la prohibición del uso del fuego para la intervención de los bosques, así como su recuperación y restauración. A continuación –en el aspecto que más se distancia de cualquiera de sus antecedentes- regula los productos forestales en cuanto a su transporte, acopio y comercialización. En el quinto título establece el registro de infractores, de profesionales y de instituciones; luego crea un régimen sancionatorio con infracciones, sanciones y otras regulaciones del tipo; y cierra con disposiciones transitorias y un apartado de fundamentos.

El anteproyecto despierta diversas respuestas y posicionamientos entre los actores que se implican con su tratamiento legislativo. De acuerdo con Salizzi (2020), una vez presentada la propuesta, se destaca el apoyo concreto al oficialismo por parte de la Sociedad Rural de Jesús María (SRJM). Esta última participa del proceso arrojándose la representación de los productores ganaderos del norte cordobés, en todos sus estratos incluidos los pequeños productores. En efecto, la SRJM: “Entre los principales argumentos esgrimidos aseguran que el OTBN vigente atenta contra lo que definen como ‘el verdadero espíritu de la ley’ la posibilidad del aprovechamiento sustentable del bosque” (Salizzi, 2020, p.21).

Por otro lado, y con una interpretación crítica sobre el anteproyecto de Hacemos por Córdoba, un conjunto de organizaciones socioambientales se aglutinan alrededor de un nuevo sujeto, con gran protagonismo en el proceso, bajo el nombre de **Coordinadora en Defensa de Bosque Nativo (CoDeBoNa)**. Acontece que la oposición al proyecto oficialista de ordenamiento territorial de bosques nativos moviliza a muchos sectores de la sociedad (Salizzi, 2020), entre los que no solo se encuentran el Movimiento Campesino de Córdoba o figuras académicas, sino también organizaciones socioambientales de base, así como vecinas y vecinos independientes.

La CoDeBoNa reúne desde diciembre de 2016 a más de 80 organizaciones sociales, territoriales, políticas, comunidades campesinas, productores y productoras de la apicultura y la agricultura familiar y pueblos originarios (Hevda, 2018; Schneider et al., 2018)<sup>78</sup>. A fines de dicho mes la Coordinadora convoca a una marcha multitudinaria con más de 10000 personas, y en los meses siguientes auspicia talleres territoriales, asambleas y movilizaciones masivas, así como gestiones con el Estado que incluyen diálogos con los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación. Se trata de un proceso de resistencia que dura alrededor de un año –aunque la CoDeBoNa no se disuelve y continúa con otras actividades en los territorios-, hasta que el anteproyecto por falta de tratamiento en la Legislatura pierde estado parlamentario. Durante el proceso legislativo, la organización aporta un documento orientado a incidir en el ordenamiento territorial titulado *Quinta Cartilla para el OTBN* (2017).

## **2.2 Análisis de las tácticas y estrategias discursivas alrededor de la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos**

---

<sup>78</sup> “La CoDeBoNa se organiza en siete regionales, sumando la participación de pueblos originarios, el Movimiento Campesino de Córdoba y la Mesa Apícola del noroeste provincial. Semanalmente se organizan reuniones regionales y encuentros provinciales en diferentes rincones de Córdoba, convocando a más de 25 reuniones provinciales” (Schneider et al., 2018, p.322).

Los documentos inmediatamente antes mencionados en cursiva, elaborados por los sujetos que buscan incidir en la actualización del ordenamiento, son parte del corpus discursivo a partir del cual realizamos, a continuación, un análisis de las tácticas y estrategias discursivas sobre bosque nativo entre 2016 y 2017. Estas estrategias, a diferencia de los capítulos anteriores, no son rastreadas en los recintos legislativos durante el tratamiento del proyecto de ley, sino en otros documentos discursivos elaborados antes y durante la discusión de un ordenamiento territorial en la opinión pública.

## 2.2.a El debate científico: aprovechamiento o protección de los servicios ambientales

En primer lugar, es necesario dar cuenta del debate que inicia CARTEZ con la publicación de su proyecto y que recibe el contrapunto de un conjunto de investigadoras e investigadores antes vinculados a la COTBN. La principal característica de este diálogo es que se motiva y despliega en un registro estrictamente jurídico y académico. Esto es, la científicidad de las argumentaciones de cada discurso constituye el parámetro más importante de definición de la validez de las alternativas en disputa. Según Koberwein, ello radica en que:

a) tanto el proyecto presentado, como la ley 9814 vigente que se quiso reformar, apelan a argumentos científicos como base de su contenido legal-jurídico; b) el conocimiento científico fue utilizado como base de los argumentos político-jurídicos y económico-productivos de los impulsores, tanto como de los opositores al proyecto; c) los actores en conflicto se desacreditaban mutuamente por una supuesta falta de rigor científico, fueran o no profesionales de la ciencia quienes esgrimieran los argumentos en cuestión; d) en ocasiones, sobre todo durante las concentraciones públicas, el conocimiento científico involucrado en las demandas fue comunicado a través de elementos estéticos tales como danzas y representaciones teatrales, música, poesía, etc. (2018, p.219)

Para ambos discursos –tanto el productivista como el ambientalista–, el terreno común desde el que pensar la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba lo constituye el enunciado muy difundido en la ecología académica y la legislación ambiental de servicios ecosistémicos<sup>79</sup>. Tanto CARTEZ como la ex-COTBN incluyen este aspecto en su vocabulario, aunque,

---

<sup>79</sup> Recordamos que por servicios ambientales de los bosques nativos consideramos a los beneficios tangibles e intangibles que los ecosistemas de bosques nativos brindan al propio ecosistema natural, al resto de los ecosistemas y a la sociedad y que incluyen, entre otros: el mantenimiento del adecuado funcionamiento de las cuencas hídricas; la alimentación de los cursos de agua, lagos y otros humedales de superficie y mantenimiento de su calidad, regularidad hídrica y biodiversidad, como asimismo alimentación y mantenimiento de la calidad de los acuíferos subterráneos; la conservación de la biodiversidad de flora y fauna nativa, incluidas la diversidad de especies y la diversidad genética; la provisión de especies medicinales y de otros productos naturales beneficiosos para el mantenimiento de la salud, el combate de enfermedades y otros usos; la conservación del suelo y de la capacidad del bosque nativo para producir suelo; la reducción de la erosión hídrica, eólica y biológica y protección de la estructura geomorfológica; la contribución a la atenuación de extremos ambientales de tipo físico: sequías prolongadas, heladas, vientos, insolación, temperaturas elevadas, grandes tormentas e inundaciones; la protección de la diversidad de los paisajes naturales y culturales asociados; el mantenimiento de la oferta ambiental de interés turístico; la defensa de la identidad cultural de los pequeños y medianos productores, comunidades campesinas e indígenas y de la identidad de la propia Provincia de Córdoba; la contribución a la reducción de la emisión de gases que producen el efecto invernadero y a su fijación en la biomasa del bosque nativo, y la contribución al bienestar y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Provincia de Córdoba, beneficiados por la existencia de bosques nativos (precisiones del artículo 6 de la ley provincial 9814).

<sup>80</sup> Aportamos mayores precisiones y análisis sobre este enunciado en el Capítulo 5.

como veremos, de modo diferente según los objetivos y enfoques que promueven. Al respecto, el análisis de discurso de la mano de Foucault (2019), nos permite indagar sobre esta paradoja por medio de la interesante conceptualización sobre la polivalencia táctica de los discursos. Esta categoría nos enseña que es posible que surjan del análisis de discurso ciertos desplazamientos y reutilizaciones de fórmulas idénticas para objetivos opuestos, esto es, que los mismos enunciados adquieran en la lucha argumentativa sentidos y usos políticos diferentes.

El marco en el que CARTEZ hace funcionar este enunciado se resume en la frase “producir conservando y conservar produciendo”, y con ella moviliza un proyecto específicamente orientado al ordenamiento territorial de los bosques nativos del arco noroeste de Córdoba que dé inicio a “un proceso participativo de discusión que permita acercar posiciones entre los diferentes actores” (2016, p.1). El documento considera que la experiencia de la 9814 generó tensiones y conflictos, y no aseguró una adecuada protección de los bosques.

Grandes áreas con vegetación leñosa de las planicies chaqueñas de Córdoba se encuentran en un estado degradado irreversible de gran estabilidad perdiendo, en muchos casos, la capacidad potencial de brindar bienes y servicios ecosistémicos de interés para el desarrollo socioeconómico de la región. En la mayoría de los casos, estas regiones han quedado bajo la categoría roja de conservación. Se evidencia que la clausura sin manejo, tal como plantea esta categoría, no es un recurso óptimo para la recuperación de zonas con estas características (CARTEZ, 2016, pp.3-4).

La entidad establece que lo más importante, en vistas de una actualización, es poder conciliar finalmente el mantenimiento de las funciones y servicios ecosistémicos asociados a los bosques nativos con el uso de los recursos naturales que brindan, por medio de incorporar en el mapa más áreas amarillas. Desde este punto de vista, las áreas de bosque nativo con potencial productivo que se encuentran en categoría roja no están siendo aprovechadas, lo cual podría realizarse por medio de un manejo integrado en el que se garantice un compromiso entre conservación y desarrollo económico.

Argumentativamente, observamos que se traza un escenario en el que los recursos naturales están siendo desaprovechados en el esquema del ordenamiento actual. Esta consideración no es nueva, en tanto habíamos advertido ya la insatisfacción del discurso productivista luego de la sanción de la ley de bosques de 2010. Aquí se insiste en que el nuevo mapa debería concretar las necesidades de aprovechamiento, particularmente para la zona noroeste de la provincia, que manifiesta potencial de desarrollo de la ganadería.

Se debe pensar en propuestas de conservación a través de modelos productivos múltiples que mantengan el máximo de diversidad biológica posible. Se recomienda que éstos estén compuestos por estructuras forestales combinadas con actividades pecuarias y agrícolas, logrando diversidad de productos y ambientes más estables (...) La tendencia del noroeste de Córdoba es principalmente ganadera, siendo el sistema silvopastoril el más aplicado. Por lo tanto, se debe avanzar en la búsqueda de alternativas de producción ganadera compatibles con la conservación de los bosques, en pos del desarrollo de la zona (CARTEZ, 2016, p.6).

El silvopastoreo ya había sido incluido en la legislación de 2010<sup>81</sup> y, seis años después por medio de este documento, se busca sustentar científicamente la posibilidad de avance de esta modalidad productiva en

---

<sup>81</sup> Artículo 6: “Sistemas silvopastoriles: son sistemas de producción integrados, donde los árboles y arbustos interactúan con especies forrajeras con la finalidad de mejorar simultáneamente la calidad del ecosistema y producir productos pecuarios y forestales”.

la que no estaría permitido el desmonte total, pero sí la disminución del bosque nativo con buenas prácticas, de manera que no sobrepase umbrales irreversibles de masa forestal. En esto consiste el “Manejo de Bosque con Ganadería Integrada” (MBGI) que promueve CARTEZ: una producción ganadera que se presenta como compatible con el mantenimiento de la salud de los bosques y que puede ser profundizada en un ordenamiento territorial en el que prevalezcan zonas amarillas.

La propuesta de CARTEZ puede sintetizarse en la idea de que **“es la producción la que garantiza la conservación de los ecosistemas boscosos”** (2016, p.9), y el andamiaje conceptual en el que se sostiene –según se explica en el mismo documento- remite a la Teoría de Estados y Transiciones. Se trata de una corriente alternativa a la visión clásica de modelo sucesional (que concibe una dinámica lineal para los ecosistemas) y, básicamente, enfatiza la posibilidad de que la vegetación pueda presentar múltiples estados estables y no solo uno de comportamiento lineal.

(...) la adopción de este modelo implica un cambio en la forma de evaluar la salud de un ecosistema. La incorporación de los conceptos de estados estables alternativos, transiciones y umbrales, eliminan la percepción de que la salud del ecosistema puede ser directamente inferida a partir de la composición florística. La misma requiere que sea redefinida y evaluada a partir de un más amplio set de atributos ecosistémicos (CARTEZ-Anexo, 2016, p.32).

Esta variedad coexistente de estados de salud del ecosistema permite pensar en la posibilidad de que se combinen zonas de bosque en buen estado de conservación con parches de bosque degradado. Una integración compatible con la ganadería que promueve la existencia de bosque nativo y áreas con pasturas, desde una mirada que valora la “resiliencia” de los ecosistemas, en tanto para la Teoría mencionada:

(...) se debe apuntar a abandonar conceptos como el de comunidad Clímax, que hace referencia a un único estado estable potencial y asumir, en cambio, que la vegetación puede presentar múltiples estados estables posibles. De esta forma, el manejo debe apuntar a lograr, bajo criterios ambientales, sociales y económicos, estados estables y resilientes que brinden una serie de bienes y servicios ecosistémicos susceptibles de aportar al sustento y al desarrollo socioeconómico de la región (CARTEZ, 2016, p.5).

El modelo, como las y los autores advierten, habilita que se desdibujen las referencias ecológicas (como la de Clímax, por ejemplo), por medio de las cuales se priorizaba tradicionalmente el balance y la sustentabilidad. A la vez, reconocen que “Es muy probable que personas con diferentes criterios sociales u objetivos de manejo puedan no estar de acuerdo en cual estado es más deseable” (CARTEZ-Anexo, 2016, p.32), por lo cual se insinúa en el documento el margen de arbitrariedad que implica un esquema en el que son las y los gestores de los bosques quienes deben establecer, por medio de criterios múltiples y subjetivos, los umbrales y estados de mantenimiento del recurso forestal que favorezcan a su vez la productividad. Este aspecto relativiza que la Teoría de Estados y Transiciones provea herramientas más adecuadas y objetivas que el modelo clásico para el ordenamiento del territorio.

Por otra parte, la táctica de CARTEZ no solo consiste en legitimar con elementos científicos la necesidad de incorporar al mapa más zonas amarillas, sino también promover con esta perspectiva conceptual una definición específica de qué se considera bosque nativo, replanteándolo en el marco teórico de los Estados y Transiciones. Siguiendo las consideraciones de un estudio sobre el tema<sup>82</sup>, la entidad describe que existe en Córdoba: 1) bosque primario: originario, dominado por quebracho blanco y subdominado por algarrobo negro; 2) bosque secundario: bosque nativo que fue degradado pero que se ha recuperado;

---

<sup>82</sup> CARTEZ, entre otros estudios, toma los desarrollos de Díaz (2007).

3) arbustal cerrado, también llamado fachinal: que pierde aptitud forrajera, presenta pocos árboles y pastizal disperso; y 4) jarillar: un ambiente degradado con excesiva erosión. Desde aquí, lo más relevante en términos de concepción de los bosques es que se sostiene que los estados degradados como el fachinal no tienen potencial de brindar servicios ecosistémicos.

Los estados degradados (fachinales) del bosque nativo actualmente ocupan grandes áreas de las planicies chaqueñas de Córdoba (Carranza, 2000). Se considera que este estado, perdió la capacidad potencial de brindar bienes y servicios ecosistémicos de interés (Carranza, 2000; Kunst et al. 2016). Así mismo, al ser muy estable en el tiempo, tiene baja o nula probabilidad de restauración natural del sistema original (Díaz, 2007). La posibilidad de recuperación sólo es posible con la intervención del hombre, mediante el cambio de las variables control de estos sistemas degradados (CARTEZ-Anexo, 2016, p.37).

El proyecto se apoya entonces en dos pilares: **la incorporación de más áreas amarillas y la exclusión de los bosques degradados del objeto de protección del ordenamiento territorial de los bosques nativos**. A su vez, la región conflictiva que se define con este documento es específicamente la del noroeste de Córdoba, a partir de una caracterización de la realidad productiva vinculada a la ganadería por medio de la cual se justifica la necesidad de aumentar la actividad y su rendimiento. De manera que, la demanda de mayor productividad ganadera pasa a ser, tanto la alternativa más eficaz para proteger los bosques, como la respuesta a los problemas socioeconómicos de la población implicada.

(...) es necesario articular el OTBN con las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo. Particularmente se evidencia en la provincia de Córdoba un marcado proceso de avance e intensificación de la actividad agropecuaria sobre la región noroeste, históricamente postergada. Este proceso ha modificado el perfil productivo y ha generado cambios importantes, tanto en el plano ambiental como en el social (CARTEZ, 2016, p.3).

Los índices sociales del arco Noroeste de la Provincia de Córdoba, indican que las políticas ambientales y productivas de los últimos años no favorecieron la sustentabilidad socio-cultural de la zona. Esto se ve reflejado tanto en los índices presentados por la Dirección General de Estadística y Censos como por los elaborados por el Registro Nacional de Agricultura Familiar (CARTEZ-Anexo, 2016, p.15).

En este punto, la necesidad de producción se justifica en la **presentación de una realidad socioeconómica muy desfavorable para las poblaciones del área de interés**. CARTEZ enfatiza en la desigualdad social que atraviesa esta zona de la provincia en comparación con el resto de los departamentos, a la vez que refuerza la problemática que atraviesan las y los pequeños productores. En este sentido, se reedita la problematización presente en el campo discursivo legislativo de agosto de 2010, cuando el discurso productivista denunciaba la pobreza del hombre de campo del noroeste de Córdoba, con el objetivo de flexibilizar los estándares de conservación ambiental. Aquí, el argumento se elabora en términos de las unidades de Agricultura Familiar que abundan en el noroeste de Córdoba, las cuales demandan, según la entidad, políticas de fomento a la producción ganadera, sobre todo para poder producir forraje. CARTEZ concluye que:

(...) se requiere necesariamente incluir en el debate de un nuevo ordenamiento territorial de los bosques nativos, la visión económica acerca de los múltiples modelos productivos posibles a desarrollar. El primer ordenamiento no ha reparado que parte de la actividad productiva del semiárido y el árido del Noroeste de Córdoba, se hace “bajo monte”, o mejor dicho “con monte” (CARTEZ-Anexo, 2016, p.20).

Con todos los elementos señalados queda presentado el esquema de aprovechamiento sustentable que promueve el discurso productivista, que ya se hallaba presente en la 9814, pero ahora manifiesta un nuevo ímpetu y se argumenta con respaldo científico. No existen en el documento de CARTEZ menciones a la situación de otras zonas o ecosistemas, así como tampoco se proponen respuestas en torno a los planes de conservación y recuperación de los bosques nativos. El juego de palabras **“producir conservando y conservar produciendo”** es la expresión estratégico-discursiva de una propuesta capaz de garantizar la expansión de la ganadería en el noroeste, más allá de la diversidad ecológica del resto de la provincia.

Todo esto amerita una lectura a la luz de ciertas transformaciones en el territorio, para que se pueda concluir, no tanto sobre las implicancias de sus contenidos y significaciones, sino sobre su valor estratégico en el campo discursivo de legislación sobre los bosques nativos de Córdoba. La zona tan mencionada y situada en el centro del debate sobre la ley de bosques que es el arco del noroeste cordobés, es el epicentro de un conjunto de importantes modificaciones económico-productivas que una serie de estudios (Kopta et al., 2016; Salizzi, 2020; Silveti et al., 2013) relacionan con la concentración capitalista y la desaparición creciente de pequeñas unidades (de menos de mil hectáreas). Estas transformaciones “reflejan el avance de la agricultura y de la ganadería empresarial por sobre la ganadería tradicional vinculada al sector campesino y los productores familiares” (Hocsman y Preda, como se citó en Silveti et al., 2013).

Salizzi (2020) menciona que los departamentos del norte de Córdoba (Sobremonte, Tulumba y Río Seco) sufren el avance de la frontera agrícola, con tasas anuales de deforestación entre 2002 y 2013 con valores que se ubican entre los más altos del mundo. El principal cultivo agrícola que se expande es la soja, lo cual se combina con una intensificación de la ganadería intensiva estilo *feedlot*. Esto reemplaza, por un lado, a una práctica de ganadería tradicional de baja intensidad, así como a la obtención de leña y carbón del monte, pero, por otro lado, también implica que en los sitios en los que se sostiene la ganadería, ésta atraviesa un proceso de bovinización, por lo que se pierden unidades históricamente destinadas a la producción caprina (Salizzi, 2020; Silveti et al., 2013).

Al respecto, tenemos que los pequeños productores campesinos, sobre todo capricultores, son los que aprovechan íntegramente el monte y sus servicios ecosistémicos para forraje, uso de maderas y obtención de alimentos (Kopta et al., 2016), de manera que las prácticas menos invasivas sobre el bosque nativo del noroeste cordobés están disminuyendo bajo la presión de las actividades con mayores intervenciones y degradación ecosistémica. La expansión del capital agrario en el norte de Córdoba (Preda, 2015) tiene, como vemos, efectos ecológicos directos en los bosques nativos, así como consecuencias perjudiciales para la subsistencia campesina incluida su expulsión de los territorios rurales. Por este motivo, Salizzi evalúa que la revisión del mapa del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba, en los términos promovidos por las entidades agropecuarias “no puede más que ser leída como un intento por dar un nuevo impulso al modelo productivo agroindustrial en la provincia” (2020, p.20).

En ese sentido opinan las y los investigadores y técnicos que confeccionan una respuesta crítica a la propuesta de CARTEZ. Aunque la entidad del campo buscara “acercar posiciones”, su principal efecto es más bien despertar la alarma del discurso ambientalista sobre el rumbo que podría asumir el ordenamiento territorial. La ex-COTBN parte en su escrito –ante todo- de dar mayor importancia a la capacidad de los ecosistemas boscosos para ofrecer servicios ambientales como eje de una visión de protección de los mismos.

(...) los servicios que brinda el ecosistema del Chaco Seco son extremadamente valiosos para la sociedad en su conjunto, tanto para las comunidades que viven y dependen de él directamente, como para aquellas más alejadas. Por lo tanto, la disminución y/o desaparición de estos ecosistemas se cristaliza en la pérdida de servicios ecosistémicos valiosos para la sociedad toda.

Dado que las regulaciones y normativas vigentes en Córdoba no lograron proteger los bosques nativos, ni regular su reemplazo a otros usos de la tierra (Tamburini et al. 2005), las presiones sobre estos bosques han sido intensas, con lo que la continuidad de estos ecosistemas está en riesgo, así como la provisión de sus servicios ecosistémicos. Consecuencias de los malos manejos se presentan en todo el territorio con inundaciones, elevación de las napas freáticas, salinización y erosión de suelos, desaparición de especies valiosas, entre otros problemas (Kopta et al., 2016, p.4).

En un contexto que se dispone mucho más pesimista en cuanto a la situación y proyección del bosque nativo cordobés respecto de las apreciaciones de CARTEZ, **para la ex-COTBN no puede haber regresividad en cuanto a la categorización de las áreas**, aspecto que rechaza de plano cualquier disminución de hectáreas actualmente consideradas rojas a favor de nuevas amarillas. Las excepciones o dudas que pueda presentar cualquier categorización en este sentido están claramente definidas en la 26331 y su reglamentación, y apuntan a que solo puede haber cambios regresivos si nueva información técnica lo sugiere, a la vez que cualquier incertidumbre obliga a optar por la categoría de mayor valor de conservación (Kopta et al., 2016).

La justificación de esta crítica es tanto la invocación de un principio jurídico básico para el derecho ambiental y el esquema de la ley nacional de presupuestos mínimos para la protección de bosques nativos, como el cuestionamiento de la validez científica de la Teoría de Estados y Transiciones. Las y los autores del documento expresan que no es un modelo sustentado aún por datos empíricos y que la evidencia es más contundente, de hecho, para respaldar sobre la capacidad de recuperación del bosque degradado del Chaco Árido. E incluso en caso de que las hipótesis de esta perspectiva fueran empíricamente validadas, las y los autores advierten que:

El modelo de Estados y Transiciones no se contrapone al modelo sucesional clásico, sino que lo amplía, permitiendo describir no sólo sistemas que poseen un sólo estado estable sino también sistemas más complejos que tienen más de un estado estable (Westoby et al. 1989; Cingolani et al. 2005). Adoptar el modelo de Estados y Transiciones entonces nos brinda un marco teórico amplio, pero de ninguna manera implica a priori que los sistemas se van a comportar de forma no lineal o que van a tener más de un estado estable (Kopta et al., 2016, p.16).

Menos puede deducirse que la posibilidad de los múltiples estados justifique que sea la producción la alternativa de protección de los bosques degradados. Y a continuación, en el documento, se problematiza el modo en que este modelo conceptualiza y clasifica a los ecosistemas boscosos, para adelantar que **los fachinales sí son necesarios y ofrecen valiosos servicios ambientales**. La propuesta de la ex-COTBN, así, profundiza el enfoque de los beneficios ecosistémicos y promueve una visión en la que las áreas rojas son la respuesta adecuada para la preservación de estos bienes y servicios.

(...) los arbustales mixtos (llamados fachinales en el Anexo) brindan, al igual los bosques, la mayoría de los numerosos servicios ecosistémicos percibidos por los actores sociales de la zona. Estos servicios consisten en la provisión de forraje para distintos tipos de ganado (cabras, vacas, caballos), así como la provisión de leña y carbón, de frutos para consumo humano y caprino, y de plantas con usos medicinales tintóreos o culturales. También se perciben como servicios

importantes la fauna nativa para consumo u otros usos, la polinización, el mantenimiento de la fertilidad del suelo, la retención y regulación del agua, así como la regulación climática, el secuestro de carbono, y la conservación de recursos genéticos. Por otro lado, también la flora y fauna de interés turístico, y el valor educativo y cultural de los recursos locales son destacados como servicios importantes (Kopta et al., 2016, pp.16-17).

Los arbustos no deben verse disminuidos a causa de actividades productivas como la ganadería porque, no solo no afectan al desarrollo del bosque, sino que también permiten la regeneración de árboles y su persistencia a largo plazo. A la vez “donde la mayoría de las especies leñosas presentan una fisonomía achaparrada y con múltiples fustes, la pertenencia de una especie a la categoría de árbol o arbusto es algo subjetiva y depende de la definición usada” (Kopta et al., 2016, p.18). Ante ello, es necesario que los bosques nativos sean protegidos integralmente, a partir de una definición amplia en la que puedan valorarse los beneficios ambientales de sistemas de arbustos o de árboles degradados.

Atendemos a que la definición de bosque nativo es siempre un eje polémico en el que se ponen en juego diferentes percepciones que, aunque científicamente sustentadas, remiten a diversas estrategias políticas. El discurso productivista afirma una y otra vez que la clausura sin manejo de la categoría roja no protege el ambiente, y que solo mediante “intervenciones correctas sobre ambientes que se encuentran en un estado estable pero pobre o improductivo, como algunos matorrales y fachinales, es posible conducirlos a otros estados estables de preferencia con mejor condición y, a la vez, más productivos” (2016, p.10). Por su parte, Schneider et al. (2018), consideran que la intención de la entidad agropecuaria, con la desvalorización de los fachinales, es eliminar del debate las cuestiones relacionadas con el manejo y conservación equilibrada del bosque nativo para, en contrapartida, “invisibilizar más de 2 millones de hectáreas de vegetación forestal nativa, dejarla fuera del mapa o por lo menos de zonas rojas y amarillas, y librarla a la suerte del desmonte y sus consecuencias” (p.325).

Con esto, el discurso ambientalista fomenta que se tomen en consideración aspectos ecológicos desatendidos por CARTEZ. En particular sobre la realidad productiva del noroeste de Córdoba, las y los investigadores se hacen eco de la postura del Movimiento Campesino de Córdoba, el cual, conociendo la realidad del territorio, advierte que un ordenamiento territorial con enfoque productivista, antes que mejorar la situación de las y los pequeños productores, habilitaría el despliegue de apropiaciones y modelos productivos nocivos para el bosque nativo. Esto quiere decir que, si bien CARTEZ se adjudica la representación de la problemática de la agricultura familiar, en realidad **un mapa con más zonas amarillas sería la posibilidad de afianzar en el territorio prácticas intensivas propias del agronegocio y la expulsión del campesinado.**

Debemos indicar que coincidimos plenamente con los reclamos del Movimiento Campesino de Córdoba.

Las mismas indican que el stock ganadero bovino se debe recuperar de la zona con mayor aptitud ganadera, que según los estudios de la EEA [Estación Experimental Agropecuaria] MANFREDI [INTA], es la zona Sur de la Provincia, que es la que histórica y actualmente produce la mayor parte de los terneros y la que mayor pérdida de vientres ha tenido. Para ello necesita de políticas de Estado orientadas a incentivar a los productores del sur cordobés a retornar a la ganadería bovina de ciclo completo, de cría o invernada, según su aptitud.

Desde el Movimiento Campesino rechazan las políticas para cambiar las categorías del mapa de O'TBN y así poder transformar zonas rojas en amarillas y posibilitar desmontar, rolar e implantar pasturas exóticas.

También demandan que en las zonas con Categoría II (Amarillo) no se permita el rolado, ya que no sólo afecta a la sustentabilidad del bosque, sino que permite la especulación inmobiliaria y el avance de la frontera agroganadera que desaloja y despoja a la agricultura familiar campesina (Kopta et al., 2016, p.25).

Estos puntos de discusión remiten permanentemente a una tensión, siempre vigente entre sus protagonistas, que se establece en los términos de un antagonismo entre protección o producción. Para la contienda de 2016 alrededor de la actualización, la discusión se repite en términos de aprovechamiento o conservación de los servicios ambientales. En ella, nuevamente, no termina por estabilizarse una concepción específica sobre el bosque nativo y su ordenamiento territorial. Esto ocurría en el debate de la 26331 sobre la inclusión o exclusión en la ley de los bosques secundarios (por ejemplo, de la clasificación de las capueras misioneras); y durante la sanción de la 9814 cuando los fachinales ya eran objeto de disputa entre el oficialismo y la COTBN. En el caso de esta última en 2010, el pronunciamiento también se movilizaba por medio del respaldo científico, un aspecto incesante en el escenario de deliberación cordobés, en el que la discusión entre investigadoras e investigadores se reitera durante ocho años cada vez que el ordenamiento territorial está en debate.

La legislación vigente y en tratamiento no consiguieron –no casualmente- saldar esta controversia en un articulado claro sobre qué se considera objeto de ordenamiento territorial y qué acciones humanas admite según criterios inequívocos (según lo detallamos en los Capítulos 2 y 3). Nuestro análisis sugiere que, en cada nuevo campo, el tratamiento de los bosques nativos demanda siempre el lugar de enunciación autorizada que posibilitan el registro jurídico y el científico. Es interesante al respecto que las posiciones estratégicas que se enfrentan en la opinión pública precisen traducirse en debates académicos que incluso proponen paradigmas científicos diferentes dentro la disciplina ecológica.

Otro aspecto de relevancia para analizar en términos discursivos -además de la importancia del registro científico- es que, el sector académico que elabora la crítica a CARTEZ concluye que la única posibilidad de efectivamente limitar el crecimiento de la ganadería en las zonas de interés de la entidad agropecuaria es que se sostengan las zonas rojas que se habían establecido con los muy criticados criterios de la ley 9814 sancionada en 2010.

De acuerdo a los argumentos expuestos, justificados en información existente en una nutrida lista de artículos publicados en la literatura científica con evaluación de pares muestra que no tiene sustento científico la pretensión de reducir la superficie con Categoría I (Rojo) como favorable a la conservación del bosque chaqueño, como también que la reducción del bosque en Rojo aumentarán los conflictos y la expulsión de la población campesina.

Por lo tanto, en vista del OTBN instituido por la ley 9814, cuyo mapa ha sido recientemente vectorizado por la Secretaría de Ambiente de la Provincia en función del mapa analógico aprobado por ley 9814 a las que se añadió correcciones en lugares bajo riego de diques, pinares y lugares urbanizables erróneamente clasificados como Rojo, la superficie catalogada como Categoría I (Roja) debe seguir vigente según el mapa vectorial confeccionado por la Secretaría de Ambiente (Kopta et al., 2016, p.26).

Aquí emerge la faceta más interesante de un análisis en el que se concibe al discurso en términos estratégicos, en la medida en que mientras que todo aquello que disponía la ley de bosques en 2010 fue objeto de severas críticas por parte de la COTBN (lo vimos en detalle al comienzo de este Capítulo), luego en el contexto político de tratamiento de una actualización en 2016, es reivindicado con contundencia para limitar las pretensiones del discurso productivo. Esta **reivindicación de la antes**

llamada “ley de desmonte” por parte de quienes promovían la declaración de su **inconstitucionalidad** no es una táctica exclusiva del conjunto de académicas y académicos ex-COTBN. El Movimiento Campesino de Córdoba y la CoDeBoNa apoyan que se sostengan los criterios y mapa de la 9814, con el objetivo de que las disposiciones regresivas que motorizan las entidades agropecuarias no prosperen en la futura actualización del bosque nativo.

Foucault (2019) considera que la condición estratégica de los discursos tiene las características de un esquema de modificaciones incesantes, esto es, que los enunciados se hallan en un estado siempre móvil y no situado que depende del juego de lucha de poder en una coyuntura determinada. Nuestra lectura se apoya de esto, al punto que hallamos que el discurso ambientalista realiza un desplazamiento estrictamente estratégico entre la denuncia de inconstitucionalidad de la 9814 y su defensa acérrima en 2016. No median en ello nuevos criterios ecológicos o transformaciones objetivas en los ecosistemas, sino que son las relaciones de fuerza las que se modifican y demandan este giro político. Por este tipo análisis, proponemos:

Buscar, más bien, el esquema de las modificaciones que las relaciones de fuerza, por su propio juego, implican. Las “distribuciones de poder” o las “apropiaciones de saber” nunca representan otra cosa que cortes instantáneos de ciertos procesos, ya sean de refuerzo acumulado del elemento más fuerte, ya sean de inversión de la relación, o de crecimiento simultáneo de ambos términos. Las relaciones de poder-saber no son formas establecidas de repartición sino “matrices de reparticiones” (Foucault, 2019, p.95).

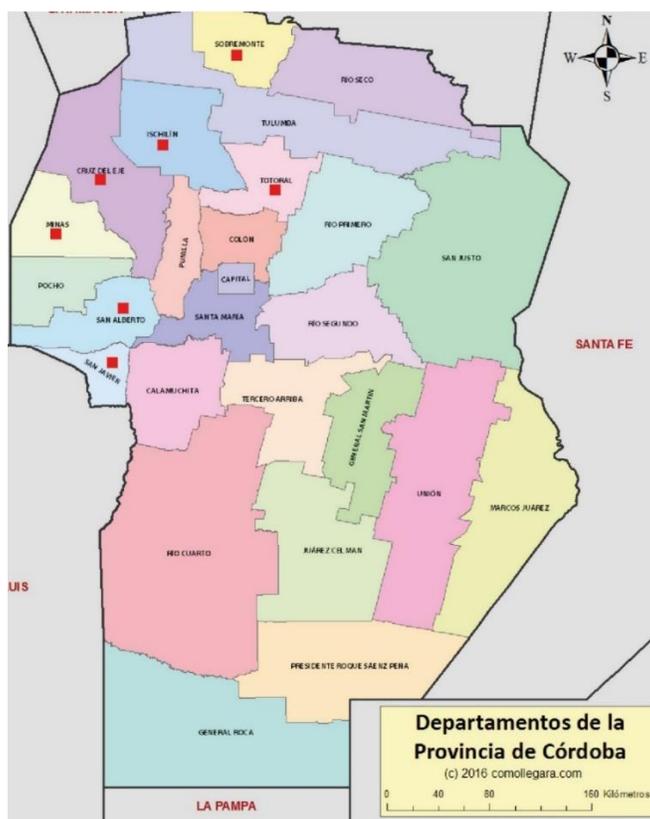
## 2.2.b El proyecto del oficialismo ante el conflicto por la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos

Como lo adelantábamos, un conjunto de legisladoras y legisladores firman en diciembre de 2016 un anteproyecto que ingresa a la Legislatura para iniciar su tratamiento. Las y los signatarios del 20811 son, en su mayoría, representantes del partido político Hacemos por Córdoba (antes Unión por Córdoba) y de diversos departamentos del noroeste de la provincia. En una lista de diez parlamentarias y parlamentarios, dos son de la Unión Cívica Radical, aspecto que señala que ambas mayorías realizan un acuerdo político para la presentación de la propuesta de actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos.

Aquí el detalle de cada una y cada uno: 1) Carlos Alberto Presas de Hacemos por Córdoba - Distrito Único; 2) Oscar Félix González de Hacemos por Córdoba - Departamento San Javier; 3) Isaac “Chachi” López de Hacemos por Córdoba - Departamento Totoral; 4) Tania Anabel Kyshakevych de Hacemos por Córdoba - Departamento Ischilín; 5) María Graciela Manzanares de Hacemos por Córdoba - Departamento Minas; 6) Walter Solusolia de Hacemos por Córdoba - Departamento Sobremonte; 7) María Romero de Hacemos por Córdoba - Departamento San Alberto; 8) Miriam Cuenca de Hacemos por Córdoba - Distrito Único; 9) José Eugenio Díaz de la Unión Cívica Radical - Departamento Cruz del Eje; y 10) Carlos Alberto Ciprian de la Unión Cívica Radical - Departamento Totoral. En el mapa que sigue se señalan con rojo los departamentos de las y los legisladores que apoyan el proyecto. Como podemos observar, se trata de distritos del norte y oeste de la provincia de Córdoba.

### **Figura 1**

*Mapeo de la procedencia de las y los autores signatarios del anteproyecto 20811*



Fuente: mapa de los departamentos de la provincia de Córdoba (<https://epicentrogeografico.com/>)

La lectura de esta específica modalidad de presentación del anteproyecto nos permite identificar dos prácticas tácticas por parte del gobierno de la provincia. Por un lado, la intención de **mostrar consenso entre las dos principales fuerzas partidarias de Córdoba**: el justicialismo de Hacemos por Córdoba y la Unión Cívica Radical. Por otro lado, **el respaldo de la iniciativa por el apoyo geográfico de las y los representantes de las jurisdicciones más implicadas en un nuevo ordenamiento territorial**. Se trata de promover la actualización por medio de un acuerdo político y territorial que provea consenso y legitimación en el contenido del articulado. Esta estrategia ya fue analizada en el Capítulo anterior, de acuerdo con el discurso de las y los legisladores en el recinto durante la aprobación de la 9814 en 2010, y demuestra ser el modo de introducir y presionar sobre el ordenamiento de los bosques en los términos del peronismo cordobés. En esta experiencia en 2016, en particular, directamente no se convoca a la conformación de una comisión *ad hoc* (como lo fue la COTBN), sino que se promueven las negociaciones a las que nos referimos desde el Ejecutivo (una mesa de diálogo de corta duración que no prospera), y a continuación se ingresa un anteproyecto en la Legislatura para que allí sea tratado en los términos que acabamos de describir.

Una vez disponible para el resto de la sociedad el texto del anteproyecto 20811, se produce una discusión pública de la propuesta, tanto sobre los aspectos que venían problematizando el discurso productivista y el ambientalista, como sobre otros nuevos relativos a cuestiones más precisas según las establece el articulado. Se suma a la polémica el hecho de que **el gobierno incluye en el objeto de regulación a los bosques exóticos**, para los cuales rigen las disposiciones generales y dos artículos sobre el control del transporte, acopio y comercialización de frutos, productos y subproductos forestales por medio de

las guías forestales y los registros. El de los bosques exóticos se trata de un asunto ajeno al ordenamiento territorial de bosques nativos pero que el proyecto incluye.

En lo que atañe al concepto de bosque, en los artículos 4 y 5 propone una caracterización basada en un criterio restrictivo, especificando que formaciones que no tengan “un tronco principal que se ramifica por encima del nivel del suelo” no están protegidas por la ley, con lo cual quedan potencialmente fuera de regulación arbustales degradados como los ya mencionados fachinales. Debemos adelantar al respecto que la CoDeBoNa también se hace eco de la cuestión nunca saldada sobre qué definición de bosque debería promover un ordenamiento, y fomenta, cuestionando el 20811, la exclusión de los bosques exóticos y la inclusión de los fachinales en el ordenamiento territorial de bosques nativos.

¿Es posible unificar un conjunto de criterios para un concepto de lo que consideramos bosque a escala nacional, en la diversidad existente de ecosistemas forestales? Solo con los ambientes forestales en Córdoba la discusión es conflictiva. CoDeBoNa plantea considerar diferentes tipos de bosque nativos que incluso evidencie explícitamente la invasión por especies exóticas -en diferentes niveles- como un bosque nativo degradado todavía factible de restauración, tal cual encontramos en diferentes regiones de las sierras cordobesas (Schneider et al., 2018, p.325).

El esquema de zonificación y de actividades permitidas, así como de las correspondientes planificaciones que promueve el anteproyecto 20811, puede resumirse en la Tabla 5.

**Tabla 5**

*Categorías e instrumentos de intervención sobre el territorio del proyecto de ley provincial 20811*

| <b>Categoría</b>   | <b>Actividades</b>  | <b>Planificaciones</b>      |
|--|---|-----------------------------|
| Categoría I (rojo)<br>sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse  | Actividades tendientes a mantener y/o recuperar la estructura original del bosque nativo: protección, mantenimiento, recolección y otras que no alteren los atributos intrínsecos, incluyendo la apreciación turística respetuosa   | Planes de Conservación      |
| Categoría II (amarillo)<br>sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la Autoridad de Aplicación, con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación | Actividades de administración y uso de los bosques nativos de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración. Implica el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un bosque nativo o grupo de bosques nativos | Planes de Manejo Sostenible |

|  |   |  |
|--|---|--|
| Categoría III (verde)<br>sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad dentro de los criterios de la ley 26.331 | Actividades productivas que implican un cambio en el uso de la tierra mediante el desmonte, como agricultura, ganadería, forestación, construcción de presas o el desarrollo de áreas urbanizadas | Planes de Aprovechamiento del Cambio de Uso de Suelo |
|--|---|--|

La lectura de esta propuesta muestra una redacción más coherente con respecto de los criterios de la ley nacional 26331, a diferencia de la ley 9814, puesto que el aprovechamiento sustentable es extraído de la Categoría I y es contemplado solamente en la II. Un esquema conteste con la promoción de CARTEZ de enfocarse en las posibilidades productivas que ofrecen las zonas amarillas. Hay que señalar algunos detalles: 1) en las áreas rojas se incluye la protección de las márgenes de ríos, arroyos, lagos, lagunas y bordes de salinas, aunque no se especifica la cantidad de metros de protección en los bordes; 2) nada se dice sobre la conservación de los bosques nativos ubicados en zonas con pendientes mayores al 5%; 3) el hecho no menor de que las evaluaciones de impacto ambiental de emprendimientos en las zonas amarillas serán necesarias solo si la autoridad de aplicación considera que el Plan de Manejo Sustentable muestra un potencial de causar impactos ambientales significativos.

El planteo general concentra la atención de las disposiciones en la Categoría II, para que allí puedan desarrollarse las actividades productivas sustentables con los bosques nativos, mediando evaluaciones de impacto ambiental a criterio del Estado en cada circunstancia. Sin embargo, en la tensión generada por CARTEZ y la ex-COTBN entre un coloreado que profundice zonas amarillas o zonas rojas, **el gobierno no resuelve con el anteproyecto una resolución concreta manifestada en un mapa**. De hecho, la táctica del oficialismo en 2016, al respecto de esta controversia sobre la específica categorización de los bosques, es sumamente llamativa: Hacemos por Córdoba presenta un proyecto de actualización del ordenamiento territorial en el que no se somete a legislación –paradójicamente- un mapa vectorizado.

Aunque es el motivo central de la actualización, el bloque oficialista establece por medio del artículo 14 del anteproyecto que el mapa será desarrollado posteriormente a la aprobación de la normativa, y actualizado en un entorno SIG (Sistema de Información Geográfica) que permita, mediante un modelo de análisis multicriterio, integrar las diferentes coberturas digitales generadas para ponderar y valorar cada uno y la totalidad de los criterios de sustentabilidad ambiental presentes en el Anexo de la ley 26331. El entorno SIG, con todas las capas, ponderaciones y valoraciones de los criterios analizados, será administrado por la autoridad de aplicación. Con ello, la provincia delega la efectiva zonificación del territorio en la autoridad de aplicación a pesar de que, como lo venimos analizando, ésta sea el objeto de disputa y su propia competencia en la instancia legislativa.

La posibilidad concreta de que se establezca una definición restrictiva de bosque nativo y no se someta a deliberación un mapa específico con la zonificación correspondiente, descansa en un elemento que no debe desconocerse en el proceso de actualización de ordenamiento. El proyecto se constituye desde el oficialismo como un **reemplazo completo de todas las disposiciones de la ley 9814**, cuando lo que establece la normativa nacional es que se debe actualizar el ordenamiento territorial de los bosques; un aspecto que puede ser interpretado como la mera demanda de actualización del mapa y la categorización. Sin embargo, la propuesta de Hacemos por Córdoba reestablece objetivos, principios, definiciones, autoridades e instrumentos que se encuentran vigentes para los bosques nativos desde 2010 e, incluso, sustituye la ley 8066 de tierras forestales.

Derógase, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Ley Provincial N° 9814, la Ley Provincial N° 8066 en lo atinente a Bosque Nativo y Exótico, y toda otra disposición que se oponga a la presente ley (anteproyecto 20811, artículo 62).

El gobierno, con ello, considera que la sanción de una ley nueva puede allanar los aspectos que habían permanecido controvertidos con la 9814 o no estaban contemplados, aunque CARTEZ no introduce esta táctica en su propio proyecto de ordenamiento territorial de bosques nativos, sino que se aboca a la redefinición de las categorías, el concepto de bosque y el coloreado del mapa a ser actualizado. A la vez, la ex-COTBN, promueve que se mantengan los criterios y disposiciones de la 9814, de manera que un reemplazo de la ley de bosques por medio de un proyecto con un articulado completamente nuevo es autoría del gobierno de la provincia. A continuación, veremos que, por medio de esto, el proceso legislativo incorpora otras dimensiones tan controvertidas como las que repasamos hasta aquí. Lejos de introducir en el debate público una alternativa de conciliación entre las posturas que se están desarrollando en Córdoba a mediados de 2016, entre el productivismo y el ambientalismo, el oficialismo cierra el año con una normativa susceptible de habilitar más elementos de confrontación.

### 2.2.c Las organizaciones socioambientales en disidencia con el anteproyecto 20811

En base a los documentos analizados y los desarrollos de CoDeBoNa (2017), Departamento de Geografía (2017), Fundación Vida Silvestre Argentina (2016), Hevda (2018), Salizzi (2020) y Schneider et al. (2018), hasta aquí podemos decir que los puntos de disidencia más significativos vinculados al anteproyecto son:

- El reemplazo y derogación de la 9814, en lugar de una revisión del mapa, con lo cual se disputa una interpretación previa a todas las otras cuestiones, sobre lo que constituye y habilita la actualización de los ordenamientos.
- La legislación sobre los bosques exóticos y las plantaciones forestales, ajenos a la materia nacional y provincial que establece presupuestos mínimos de ordenamiento territorial de bosques nativos.
- La ausencia de un mapa de zonificación de los bosques según la nueva realidad forestal cordobesa por medio del cual se salde la controversia entre mantenimiento o disminución de zonas rojas.
- Una definición de bosque con carácter potencialmente restrictivo, ante la polémica de exclusión en el esquema de protección de los fachinales.

A ello pueden sumarse otras disposiciones en confrontación por los sujetos implicados, en tanto la CoDeBoNa, por ejemplo, cuestiona que la presentación de una propuesta haya surgido del oficialismo en el Poder Legislativo y no de la Secretaría de Ambiente de la provincia. La actualización es, por ley nacional, objeto de la Unidad Ejecutora de cada jurisdicción, en el caso de Córdoba, de la Secretaría de Ambiente. Según Departamento de Geografía (2017) no es la Legislatura, sino la Secretaría la que debe desarrollar, junto con las comisiones técnicas, la metodología de trabajo participativo para la actualización del ordenamiento territorial de bosques nativos.

Un punto nodal del debate que se da desde diciembre de 2016 es que el gobierno considera que la futura autoridad de aplicación del nuevo ordenamiento territorial de bosques nativos debe ser, según artículo 7 del 20811, el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Esto reemplaza la figura que se deduce debería continuar como Autoridad de Aplicación, según la 9814 o la 26331, esto es, la Secretaría de Ambiente y Cambio Climático, aunque no es un problema inédito. Entre 2009 y 2010 con el primer ordenamiento, la discusión existía en tanto que CARTEZ proponía que la Autoridad de Aplicación fuera el Ministerio de Agricultura. Esto no prosperó al momento de sanción de la 9814, por lo cual puede comprenderse que no sea incluido

en la actualización de 2016. Sin embargo, el oficialismo considera ahora que **el corrimiento de la Secretaría de Ambiente de las decisiones vinculadas a la gestión de los bosques nativos** puede realizarse con un reemplazo diferente. En los fundamentos del anteproyecto 20811 se detalla que:

Un punto importante es que se establece un desdoblamiento de la Autoridad de Aplicación de la Ley. Por un lado, el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia, a la hora de tomar decisiones referentes al otorgamiento de autorizaciones de actividades vinculadas a los bosques, sus frutos y productos y toda otra acción o actividad que lo requiera en base al procedimiento que se establecerá por vía reglamentaria, ya que se pretende dar un perfil netamente técnico y científico a las mismas. Ello en virtud de que dicho ministerio cuenta con la tecnología necesaria para realizar estas tareas de manera moderna y como lo disponen los estándares internacionales que regulan la materia. Por otro lado, en todo lo que se refiere al control y fiscalización del cumplimiento de la presente y en todo lo relativo a la aplicación de sanciones previstas en la Ley será competente la Dirección de Policía Ambiental de la Provincia. Este desdoblamiento de competencias constituye un avance, ya que no será la misma autoridad que otorgue los permisos la que luego pueda sancionar. Por todo lo expuesto aquí de modo sintético, y entendiendo que estamos adecuando la normativa provincial a la legislación vigente en la materia y por las razones que oportunamente se ampliarán el seno del recinto, es que, solicitamos la aprobación de este Proyecto de Ley (anteproyecto 20811, Fundamentos, 2016).

En el conflicto declarado sobre el mapa de zonas de protección que está en juego con la actualización, y frente a la ausencia de una propuesta de vectorización en la normativa presentada, el oficialismo delega la implementación del ordenamiento en una institución “técnica y científica”, a la vez que diferencia la aplicación del control. Esto puede ser calificado como una configuración institucional que promueve la transparencia y la neutralidad, sobre una temática definida por la confrontación de intereses. La Secretaría de Ambiente y Cambio Climático asume, en este marco, un papel de mero asesoramiento (artículo 11), algo que es severamente criticado por la CoDeBoNa y la Fundación Vida Silvestre (2016) porque “pretendía desarticular toda la estructura técnica de trabajo de la SA, al respecto de las autorizaciones de intervención a la vegetación nativa, otorgándosela a un organismo sin ninguna injerencia en políticas de control y manejo administrativo del tema” (Schneider et al., 2018, p.321).

El discurso contrario al anteproyecto también señala como problemático que la actualización habilite una cuestión potencialmente dañina para los bosques nativos, basada en la **continuidad de la realización en Categorías I y II de obras públicas, de interés público o de infraestructura y, dado su carácter transitorio, de la actividad minera** (anteproyecto 20811, artículo 20). Al inicio de este Capítulo marcábamos en qué medida esto fue cuestionado por la COTBN una vez sancionada la ley 9814. Por otra parte, el articulado del anteproyecto elimina el arresto entre las posibles sanciones por infracciones al ordenamiento territorial, ya que el artículo 51 solo menciona: apercibimiento, multa, clausura y decomiso; con un claro énfasis en las multas a ser dispuestas por la Dirección de Policía Ambiental.

La percepción de la oposición nucleada en la CoDeBoNa es que el gobierno promueve con todo este conjunto de disposiciones e instrumentos un cambio del ordenamiento territorial en el que se favorecen las zonas amarillas frente a las rojas, con el objetivo de privilegiar la ganadería integrada que movilizaba CARTEZ. Para Barrera Calderón (2018), de ser aprobada, la propuesta del oficialismo “implicaría que la provincia acceda a las presiones de los empresarios del agro para la implementación de sistemas ganaderos intensivos con siembra de pasturas exóticas y técnicas de desmonte selectivo con rolado” (p.29). Por eso, ya señalamos que específicamente el Movimiento Campesino de Córdoba es enfático en cuestionar que

sea una respuesta adecuada para la realidad económica de la zona noroeste de la provincia y una mejora en la calidad de vida de las poblaciones y comunidades productivas que la habitan.

Sin embargo, la respuesta de las entidades rurales, luego de presentado el articulado del anteproyecto, tampoco es del todo favorable (Salizzi, 2020), ya que no parece satisfacer las demandas que habían sido expresadas meses atrás en el documento de CARTEZ. La insatisfacción común tanto al productivismo como al ambientalismo, se reitera en esta oportunidad como en 2010. Nuestra percepción es que la respuesta que ofrece el Estado, frente a la diversidad de posturas en torno al ordenamiento territorial de los bosques nativos, se inclina parcial pero no completamente al discurso productivo y tiene como principal objetivo la disminución o evasión del conflicto declarado. Hacemos por Córdoba no convoca a través de la Secretaría de Ambiente a un proceso participativo para la actualización; reemplaza de cabo a rabo la ley 9814; y deposita la política pública en el área de ciencia y técnica, corriendo del mapa de actores a las instituciones ambientales. Para comprender estos movimientos es fundamental reconocer el escenario de conflictividad que caracterizamos para la provincia en los últimos años, a la vez que situar la nueva estrategia política de bosques en el marco que se había inaugurado en 2014 con la ley de convivencia ambiental.

#### 2.2.d El problema de la participación

El último tema que vamos a desarrollar refiere a la participación ciudadana y de diversos sectores como el productivo en el proceso de actualización del ordenamiento territorial de bosques nativos, algo que se constituyó como un eje fundamental durante la confección de los proyectos de la primera ley entre 2008 y 2010. La CoDeBoNa remarca al respecto que el gobierno no cumple con los estándares de participación para la construcción, discusión y definición del nuevo ordenamiento, según se desprende de diversas disposiciones normativas, en una argumentación que, en este punto, se caracteriza por privilegiar el discurso legal relativo a los bosques nativos.

La CoDeBoNa rescata en el debate sobre la inviabilidad del anteproyecto una serie de materiales producidos a nivel nacional en los que se contempla la metodología de actualización de los ordenamientos territoriales. Se trata de la ley nacional 26331 y su decreto reglamentario, así como las resoluciones 277/2014 y 236/2012 del COFEMA, “las que definen los Lineamientos para la Presentación de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos (OTBN) y las Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos” (Fundación Vida Silvestre Argentina, 2016, p.1). También citan los manuales de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental y la Dirección de Bosques del gobierno nacional (Manual de Actores sociales, Manual de Metodologías para el Proceso Participativo de OTBN, Manual de Difusión y comunicación, Manual para la documentación del Proceso Participativo de OTBN) (Departamento de Geografía, 2017).

Las tácticas discursivas y extradiscursivas que los sujetos asumen a lo largo del tiempo pueden variar considerablemente según los contextos políticos en los que se producen los debates legislativos y las políticas de ordenamiento territorial de los bosques. Que la CoDeBoNa reivindique las disposiciones del COFEMA, por ejemplo, para impugnar el proyecto de ley del oficialismo, coloca a esta institución ambiental en un lugar diferente al que observábamos que asumía en el proceso nacional por la ley 26331 de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos.

Como analizamos en el Capítulo 2, el COFEMA entre 2006 y 2007 se había pronunciado, por medio de una resolución, en desacuerdo con los procesos de legislación sobre presupuestos mínimos que se venían

gestando en el país, esto es, el COFEMA estaba deliberadamente en contra de la ley Bonasso. Esta resolución fue evocada varias veces en ambas Cámaras del Congreso de la Nación por parte de las y los representantes de las provincias del norte que se oponían a las disposiciones que finalmente adoptó la ley 26331. En contraposición a la SAyDS, el COFEMA se había configurado como una entidad del Estado contraria a los criterios de protección de los bosques del país. Casi diez años más tarde, bajo condiciones político-institucionales muy diferentes, este organismo aporta manuales y cartillas informativas para instruir sobre los procesos de actualización en las provincias y es utilizado, desde el punto de vista estratégico, como un discurso autorizado a favor de la conservación de los bosques nativos.

En vistas de las regulaciones que incluyen estos documentos nacionales, y a la luz del proceder que elige llevar adelante el oficialismo, **la CoDeBoNa concentra parte de sus reclamos en la necesidad de que se desarrolle para Córdoba un verdadero proceso de participación intersectorial.** Por ello, elabora una cartilla más, sumada a las propuestas metodológicas del COFEMA y de la Dirección de Bosques de la Nación. Esta denominada *Quinta cartilla* es confeccionada en el marco de los talleres que las más de 80 organizaciones que componen a la Coordinadora realizan entre 2016 y 2017. El punto de partida es una concepción profunda y amplia del término participación:

Entendemos por Participación Ciudadana a un proceso de construcción progresiva, colectiva y protagónica entre pares, que aportan sus saberes informales, no formales y/o formales, elaborando criterios, pautas y herramientas para convertirse en normativas y políticas públicas sobre el territorio que habitan (CoDeBoNa, 2017, p.3).

Quiénes estarían facultados de formar parte de este proceso integran una nutrida y detallada lista de sujetos entre los que se priorizan productoras y productores de la agricultura familiar y campesina y organizaciones socioambientales, frente al protagonismo que tradicionalmente tienen en la hechura de leyes el capital concentrado y el Estado. La propuesta avanza en la necesidad de realizar, antes que nada, un mapeo de actores sociales vinculados a los bosques, para luego convocarlos a diferentes talleres. Según la CoDeBoNa, el 80% de ellos debe provenir de la población local más organizaciones sociales y solo el 20% de las distintas jurisdicciones y poderes del Estado. Concretamente:

La convocatoria a los actores sociales en toda instancia debe ser deliberada y activamente inclusiva, poniendo en juego las herramientas necesarias para alcanzar sin discriminación ni preferencia a los sectores social; productivo; empresarial; cultural; educativo; gremial; instituciones estatales, municipios y comunas; ONG's; organizaciones de base; asambleas de vecinos; técnicos; Secretaría de Ambiente y Cambio Climático de la Provincia; Administración de Parques Nacionales; INTA; productores; asociaciones civiles; empresas y consultores; centros de la tercera edad; cooperativas de agua, de transporte o cualquier otro servicio público; etc. (CoDeBoNa, 2017, p.17).

Como podemos analizar, de la cartilla se extrae una noción de participación y democracia directa, en la que las y los principales implicados deben asumir un compromiso considerable en el proceso de la política de bosques nativos. Esto reviste una exigencia ética para toda la sociedad, la cual según el discurso ambientalista constituye a la ciudadanía en general en “un veedor concreto con capacidad de denuncia ante cualquier omisión en la metodología como de cualquier manipulación subjetiva o malintencionada de los datos” (2017, p.19). Este aspecto profundiza la visión que se había promovido ya entre 2008 y 2010 en el marco de la COTBN, un espacio en el que también se asumía a la participación como un pilar, aunque el hincapié estaba puesto en el involucramiento de investigadoras e investigadores universitarios autorizados para fundamentar el ordenamiento territorial con conocimientos y técnicas científicas. La CoDeBoNa, por su parte, reconoce la argumentación académica como de importancia, aunque es

necesario que remarquemos que en su propuesta se privilegian mucho más las organizaciones de base, ambientales y campesinas.

El producto de los talleres participativos no debería ser necesariamente una nueva ley, sino al menos disposiciones que alcancen a establecer: una definición de bosque nativo; las unidades de cobertura, de uso y de manejos básicos del suelo; pautas de uso y manejo por cada categoría de conservación; una ponderación de capas-criterios en términos cuantitativos; y los mapas de las zonas de la ley a escala local, regional y provincial. Con ello, la Coordinadora reclama que la propuesta de actualización tenga como resultado un mapa categorizado adecuadamente, al contrario de lo que ofrece el oficialismo por medio del 20811.

El discurso productivista también se refiere a la participación, en tanto cuestiona que la ley 9814 “no aseguró la real participación pública” (2016, p.2), aunque promueve una mirada diferente a la de la CoDeBoNa. De acuerdo con CARTEZ -en una ecuación en la que suelen tomar las decisiones las grandes corporaciones con el Estado-, para realizar un ordenamiento territorial deben incluirse las opiniones de las y los pobladores y productores de las zonas implicadas. Como era señalado en el debate de la 9814 relativo a la consideración del “hombre de campo”, la entidad agropecuaria cuestiona que las propuestas de protección de los bosques nativos excluyan al componente humano:

Se deben adoptar enfoques como el Paradigma de Dahlem (Stafford Smith & Reynolds. 2002) que considera un sistema *ambiental humano* integrado, teniendo en cuenta la participación de pobladores locales, la incorporación de variables ambientales, sociales, económicas y culturales contemplando distintas escalas temporales y espaciales (CARTEZ, 2016, p.5).

Este aspecto “se deja de lado cuando se lleva la discusión a extremos tanto ambientalistas como productivistas, olvidándose que el hombre es parte esencial del sistema” (CARTEZ, 2016, pp.4-5). Por componente humano, analizamos que CARTEZ se refiere a los aspectos económico-productivos que se relacionan con el aprovechamiento del bosque nativo, puesto que un ordenamiento territorial no puede relegar la inclusión en el debate de la visión económica y de los múltiples modelos productivos posibles.

A la hora de brindar alternativas de solución frente al alcance actual de la problemática de degradación de los bosques nativos, se hace necesario un abordaje holístico, teniendo en cuenta los tres pilares fundamentales en los que debe asentarse la sustentabilidad: ser ambientalmente viable, económicamente justo, social y culturalmente inclusivo en beneficio de las generaciones futuras (Brundtland. 1987). Este es un aspecto que frecuentemente se deja de lado cuando se lleva la discusión a extremos tanto ambientalistas como productivistas, olvidándose que el hombre es parte esencial del sistema (CARTEZ, 2016, pp.4-5).

El concepto de sustentabilidad es el que subyace a este planteo, en tanto promotor de una articulación sistémica entre ambiente, sociedad y economía, que permita un crecimiento productivo racional frente al innegable deterioro y escasez de los recursos naturales, del modo en que se advierte y difunde entre 1970 y 1980 a nivel internacional. Con ello, no es casual que el discurso productivista cite el Informe Brundtland de fines de 1980. Este análisis interdiscursivo, que nos remite a la sustentabilidad, nos permite observar de qué manera cualquier proceso de decisión sobre la gestión de los bosques debería incorporar,

en la perspectiva ecológica, aquellas consideraciones relacionadas con el bienestar de las personas y el desarrollo agropecuario<sup>83</sup>.

Esto en la práctica se traduce en mesas de negociación interinstitucionales en las que las y los funcionarios definan políticas ambientales con referentes del sector productivo, puesto que el reclamo de mayor participación apunta a que en las concertaciones público-privadas se contemplen a las y los pequeños productores. Según CARTEZ “Un buen manejo sustentable debe establecerse con bases y criterios comunes que surjan del trabajo de una mesa técnica interdisciplinaria que tenga en cuenta la participación de los actores sociales involucrados” (2016, p.9). Sin embargo, entre estos actores, el foco de la participación en el ámbito gubernamental está puesto en el sector productivo y en fortalecer su capacidad de incidencia sobre la política ambiental.

El efecto de este conjunto de tácticas discursivas es una **desambientalización estratégica del debate y la gestión de los recursos naturales forestales**, al menos como en este caso se intenta respecto de los bosques nativos. Se trata de una operatoria coincidente con el accionar del gobierno de la provincia de Córdoba respecto de la definición de la autoridad de aplicación del ordenamiento territorial, pues ya estudiamos que la idea del anteproyecto es que el mapa y la administración de los bosques recaiga en el Ministerio de Ciencia y Técnica, colocando a la Secretaría de Ambiente en una posición absolutamente secundaria en el proceso<sup>84</sup>. La cuestión, en definitiva, frente al potencial de conflicto y polémica que conlleva la problematización ambiental, es economizar la legislación y política de bosques nativos al estilo de CARTEZ, o tecnificarlas según propuesta del oficialismo.

Sin embargo, el gobierno provincial se enfrenta en el escenario que se configura entre 2016 y 2017 con un nivel elevado de protesta socioambiental, a la vez que si consideramos el marco legal que rige en la provincia en materia de política ambiental desde 2014, resulta difícil concretar un ordenamiento de los bosques sin los sujetos ambientalistas. A diferencia de 2010 cuando efectivamente así lo resuelve, en el presente existen criterios, principios y figuras institucionalizadas que lo obstaculizan por medio de la ley de política ambiental 10208. Pero aún más importante es el clima de tensión que caracteriza a Córdoba sobre temas ambientales desde la expulsión de la multinacional Monsanto de Malvinas Argentinas, y la renovada capacidad de movilización y lucha de los colectivos organizados.

De manera que, si el de la actualización del ordenamiento territorial es comprendido como un campo discursivo, el oficialismo dispone entonces de una serie acotada de opciones estratégicas, en cuanto a que las posibilidades son múltiples pero no infinitas. Desde nuestro punto de vista, estas opciones son a grandes rasgos: favorecer las demandas de alguno de los dos discursos, realizar una propuesta de consenso o retroceder y suspender el tratamiento de la cuestión. Lo que acontece responde finalmente a la tercera opción, esto es, el gobierno no consigue presionar por una resolución y elude el problema de los bosques nativos.

El anteproyecto 20811 que habían consensuado justicialistas y radicales pierde estado parlamentario y la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba no es vuelto a tratar hasta

---

<sup>83</sup> Tendremos oportunidad de ahondar sobre la cuestión del desarrollo sustentable y su importancia discursivo-estratégica en la protección de los bosques nativos en el próximo Capítulo.

<sup>84</sup> CARTEZ promovía entre 2008 y 2010 que la Autoridad de Aplicación de la 9814 fueran las áreas de agricultura y ganadería, cuestión que no prosperó en el juego de relaciones de fuerza. Nuestra hipótesis es que ello no se renueva en 2016 porque 1) no se considera probable lograr una mínima aceptación al respecto; y 2) porque la táctica es ubicar al Ministerio de Ciencia y Tecnología, supuestamente investido por cierta legitimidad de neutralidad como ya dijimos.

el presente. Según la información disponible, el gobernador Juan Schiaretti aseguraba ya a inicios de 2017 que de no lograrse consenso en la Legislatura no habría ley: “El consenso debe lograrse donde está la legitimidad social que solo la otorga el voto popular y la legitimidad social está en es esta Legislatura y aquí es dónde debe lograrse el consenso” (Vaca, 2017, 1 de febrero). Por eso, como augura Salizzi, “lejos de tratarse de una problemática ambiental resuelta, la situación de los bosques nativos de la provincia de Córdoba -y más específicamente del norte cordobés- permanece abierta y augura un nuevo período de disputas alrededor de la normativa” (2020, p.25).

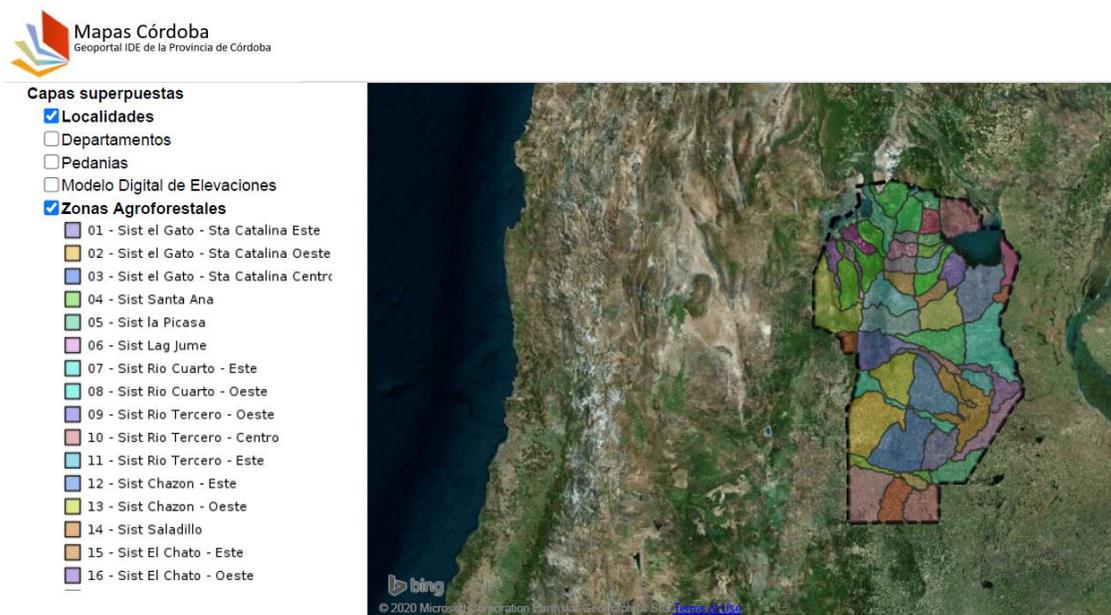
### 3. Desafíos de un nuevo ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba

Aunque no existen al momento alternativas legislativas para la regulación de los bosques nativos, sí se avanza desde el Estado en políticas productivas vinculadas al tema. Como advierten Schneider et al. (2018), no podemos dejar de mencionar que en septiembre de 2018 la Legislatura de Córdoba aprueba por ley 10467 un Plan provincial agroforestal. El Plan define zonas agroforestales, tal como es efectivizado por el Programa de Infraestructuras de Datos Espaciales de Córdoba (IDECOR), dependiente del Ministerio de Finanzas provincial. Según este Programa:

Para cumplir con los objetivos que se trazaron dentro de esta ley se depende del esfuerzo público-privado, al tratarse de una política pública que en el mediano plazo ofrecerá múltiples beneficios para Córdoba desde lo ambiental, lo social, el cuidado de los recursos naturales, lo paisajístico y turístico; pero que además incluye una mirada productiva con acciones destinadas a promover actividades foresto industriales (IDECOR, 2019).

Figura 2

Zonas agroforestales de Córdoba según el IDECOR



Fuente: Geoportal IDE de la provincia de Córdoba (<https://idecor-ws.cba.gov.ar/maps/20/view>)

La suspensión de la actualización del mapa de categorías de conservación de los bosques nativos no impide que algunas prerrogativas del discurso productivista sean finalmente materializadas en **programas estatales de fomento de la actividad económica agropecuaria y forestal**. Aquí advertimos que la dimensión ambiental no es completamente descartada en tanto el Plan obliga a que se foresten, por parte de las y los propietarios, tanto predios destinados a la producción agropecuaria como aquellos que desarrollan la actividad foresto industrial, con el propósito de “alcanzar en 10 años la implantación de árboles en unas 100.000 hectáreas en toda la provincia y un importante cambio de paradigma en el modelo productivo” (IDECOR).

No obstante, este intento de reforestación privada no es bien recibida por el discurso ambientalista que aún espera un tratamiento adecuado de la protección de los bosques, ya que considera que “El Plan Agroforestal propicia la actividad silvopastoril y ganadera en zonas de bosque nativo que requieren previamente el rolado, desmonte que tampoco pudieron imponer con el Proyecto 20.811. El Plan enarbola las Buenas Prácticas Agropecuarias” (Schneider et al., 2018, p.323).

A propósito de las buenas prácticas agropecuarias que se relacionan con un modelo productivo de desmonte y aplicación de agrotóxicos para el monocultivo de granos, en especial la soja, cabe destacar que recibe un segundo impulso en 2019. En octubre de ese año se sanciona la ley 10663 denominada Programa de buenas prácticas agropecuarias de Córdoba (Ciuffolini et al., 2020). La normativa se hace eco de un programa ya existente para que éste sea implementado con fuerza de ley en todo el territorio provincial, y regula –fundamentalmente- la implementación de incentivos con aportes económicos para las y los productores agropecuarios que cumplan con:

(...) el conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas tendientes a reducir los riesgos físicos, químicos y biológicos en la producción, procesamiento, almacenamiento y transporte de productos de origen agropecuario, orientadas a asegurar la inocuidad del producto y la protección del ambiente y del personal involucrado con el fin de propender al desarrollo sostenible (ley 10663, artículo 2).

Para ello, el gobierno provincial crea un fondo de promoción y desarrollo de buenas prácticas financiado con recursos estatales, administrados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la provincia, que llevará el registro de productores y asignará los incentivos y promociones destinados a las y los productores. De manera que, no solo no se renueva hasta el presente ningún tipo de compromiso por la actualización del mapa de los bosques nativos de Córdoba, sino que paralelamente se promueve desde el oficialismo un paquete de leyes agropecuarias dirigidas a zonificar la producción forestal en el territorio y regular estímulos económicos para su fortalecimiento, en el marco del concepto de las buenas prácticas. Debemos advertir, en vistas de una futura reapertura del debate sobre la ley de bosques en Córdoba, que el área de agricultura y ganadería del gobierno de la provincia acumula una cuota de participación considerable en la definición de las políticas territoriales y los instrumentos de gestión de los recursos naturales, desde una perspectiva productivista.

Creemos que es necesario tomar nota de un último aspecto particular. Si bien hicimos aparecer en nuestro estudio un conjunto de organizaciones socioambientales que, oportunamente, realizaron acciones en contra del avance del desarrollismo inmobiliario en el territorio serrano cordobés, se trata de un eje polémico que no fue sobresaliente en el campo discursivo de actualización de la ley de bosques que indagamos. Puesto que el análisis de discurso no solo deber dar cuenta de los contenidos que se visibilizan, sino también de las condiciones por las que algunos se ocultan o silencian, es necesaria una reflexión sobre este problema. Desde nuestro punto de vista es una de las principales causales de

desmante y debería constituir un nudo fundamental de cara a la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos.

Observamos que la polémica entre desarrollo y protección se articulaba alrededor de la actividad forestal y agrícola, a nivel nacional, o sobre el avance agropecuario y sobre todo ganadero a nivel provincial. Sin embargo, uno de los principales problemas de degradación ambiental que hay que considerar es la reciente expansión de otros procesos económicos sobre el territorio cordobés que impacta en el ecosistema boscoso, como el de **la urbanización privada de gran escala para viviendas, turismo y recreación** (Reinoso y Ávila Castro, 2019). Nos referimos a que es necesario considerar en la problematización futura de la cuestión, que el epicentro de la controversia no se encuentra solamente en el norte cordobés, sino también en las áreas serranas que se hallan ubicadas dentro del Área Metropolitana de Córdoba. Aquí, el daño de los desmontes sobre bosque nativo no se relaciona con la agricultura o la ganadería, sino con lo que se conoce como desarrollismo inmobiliario, un sector que adquirió centralidad económico-financiera en los últimos años por los excedentes productivos del modelo extractivista-rentista y agro-minero (Capdevielle, 2014).

Esto es particularmente notorio en la región de las Sierras Chicas, donde “Los sectores inmobiliarios impusieron las reglas de expansión de la mancha urbana al fomentar la modalidad de barrios cerrados, housing y urbanizaciones situadas fundamentalmente en la parte alta de las cuencas, dado su alto valor paisajístico” (Martina et al., 2021, p.192). Para estas y estos autores, esto implica desmontes por medios de intervenciones tradicionales, pero también con la modalidad de ocasionar incendios intencionales en zonas rojas o amarillas (de acuerdo al mapa de ordenamiento territorial de bosques nativos de la ley 9814). Finalmente, otra característica de este proceso es que el avance de los emprendimientos urbanos se ve acompañado por planificaciones y obras provenientes del Estado (Martina et al., 2021), lo cual redobla la necesidad de que se tematizen este tipo de problemáticas respecto de la protección de los bosques nativos.

## Capítulo 5

### Neoliberalismo y ambiente: economización de la política de protección de los bosques nativos

*Con el neoliberalismo, la racionalidad política del Estado se convierte en económica en tres sentidos: la economía es a la vez el modelo, el objeto y el proyecto. Es decir, los principios económicos se convierten en el modelo para la conducta del Estado, la economía se convierte en el objeto primario de las preocupaciones y las políticas del Estado y la comercialización de los dominios y la conducta es lo que el Estado busca diseminar en todas partes.*

Wendy Brown, *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo* (2015, p.78)

#### Introducción

Como analizamos en los Capítulos anteriores, la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos y la ley provincial 9814 de ordenamiento territorial de los bosques de Córdoba, junto con su intento de actualización, configuran una mirada específica sobre los conceptos, figuras institucionales e instrumentos de gestión particulares dirigidos al abordaje del problema forestal. Hasta el momento hemos estudiado las relaciones estratégico-políticas desplegadas en las discusiones parlamentarias sobre la temática (Capítulos 2, 3 y 4). En este Capítulo, el objetivo es avanzar en estos análisis hacia una indagación que nos permita identificar y caracterizar el tipo de racionalidad que informa el repertorio de tácticas y estrategias discursivas que estudiamos.

Más concretamente, creemos que en la configuración de los debates de los campos discursivos legislativos abordados emerge lo que podemos caracterizar como una racionalidad política neoliberal. Si comprendemos al neoliberalismo como una racionalidad rectora, podemos reconocer que constituye una parte significativa de las polémicas en el tratamiento parlamentario, y por ende de los sentidos y las prácticas de la política forestal que estipulan las leyes sancionadas luego de las deliberaciones legislativas. Aunque en la discusión política coexisten otras racionalidades –liberales, conservacionistas, republicanas–, un análisis más detallado de un conjunto de enunciados relevantes, según el estudio que realizamos aquí, nos permiten subrayar la importancia del neoliberalismo como razón ordenadora de las definiciones estratégicas del problema de los bosques nativos y sus soluciones alternativas desde mediados de la década de 2000 hasta el presente.

La serie de enunciados que identificamos remite a conceptos, instrumentos o arreglos sobre los cuales sin dudas ya nos hemos referido, aunque en este Capítulo pretendemos considerar al **desarrollo sustentable**, los **presupuestos mínimos de protección ambiental**, el **aprovechamiento sustentable**, el **ordenamiento territorial de bosques nativos**, los **servicios ambientales (o ecosistémicos)** y la **compensación** como lugares de inscripción de la racionalidad neoliberal. Precisamente por no adoptar sentidos unívocos en los diferentes usos estratégicos que abordamos desde el ambientalismo y el productivismo, nos permiten conocer las modalidades más difundidas por medio de las cuales el neoliberalismo configura el tratamiento actual de los problemas ambientales en los procesos de legislación de los últimos años.

Hablamos de enunciado como esa unidad mínima del discurso que asume un sentido político particular según el uso estratégico que se le otorgue en un discurso dentro de un campo de disputa. Al respecto, la tarea analítica no consistirá tanto en descomponer semánticamente cada enunciado, sino más bien en ubicarlo dentro del propio juego de relaciones de fuerza en el que cobra significado y valor estratégico (Foucault, 2018). El enunciado no es en sí mismo una unidad sino una función que cruza un dominio de unidades discursivas que las hace aparecer, con contenidos concretos en el tiempo y en el espacio. Así, lo importante es describir la función enunciativa del enunciado, su ejercicio, las condiciones en que opera, las reglas que la controlan y el campo en el que se efectúa.

(...) desde su raíz, se destaca en un campo enunciativo en el que tiene un lugar y un estatuto, que dispone para él unas relaciones posibles con el pasado y que le abre un porvenir eventual. Todo enunciado se encuentra así especificado: no hay enunciado en general, enunciado libre, neutro e independiente, sino siempre un enunciado que forma parte de una serie o de un conjunto, que desempeña un papel en medio de los demás, que se apoya en ellos y se distingue de ellos: se incorpora siempre a un juego enunciativo, en el que tiene su parte, por ligera e ínfima que sea (Foucault, 2018, p.130).

De esta manera, si el análisis de los Capítulos anteriores nos sugiere que existen diversas opciones teóricas relacionadas con las interpretaciones y los usos posibles sobre estos enunciados -según cómo se movilizan los discursos alrededor de los diferentes nodos polémicos que abordamos-, entonces a continuación vamos a enfocarnos en analizar los sentidos que asumen esas diversas opiniones estratégicas y cómo se integran a una racionalidad neoliberal. A su vez, el hecho de dar cuenta de la específica racionalidad que atraviesa la legislación de los bosques en nuestro país y en Córdoba, también nos permite explorar el lugar que asumen la ley y el Estado dentro de este esquema de economización del ambiente.

El Capítulo se organiza en tres apartados. En el primero conceptualizamos el neoliberalismo, la sustentabilidad y el tipo de transformaciones que se expresan en la institucionalidad de la política ambiental argentina. Para ello indagamos en el programa de desarrollo sustentable que se elabora desde las Naciones Unidas, el esquema de los presupuestos mínimos de protección ambiental y el proceso de federalización de la política ambiental argentina, el despliegue de una gubernamentalidad neoliberal en las instituciones ambientales argentinas, y algunos rasgos específicos de la política forestal que se lleva adelante durante la década de 1990. En el segundo apartado, realizamos un análisis más profundo de la gubernamentalidad neoliberal en las leyes de protección de los bosques nativos, por medio de un estudio de ciertos aspectos distintivos como la economización de los bosques y el aprovechamiento sustentable, la configuración de un modelo de Estado “ordenador”, la creciente valoración utilitarista de los servicios ecosistémicos que se expresa en la creación de un Fondo de compensación, así como la política de indemnización del mercado. Finalizamos con un tercer apartado abocado a pensar críticamente la potencia política de los enunciados ambientales estudiados, en el marco del intervencionismo negativo neoliberal.

## **1. Neoliberalismo, sustentabilidad y política ambiental**

Un conjunto de estudios bastante difundidos viene reflexionando sobre el despliegue del neoliberalismo en materia ambiental (Acosta y Machado, 2012; Alimonda, 2011; Composto y Navarro, 2014; Durand, 2014; Foa Torres, 2017; Gudynas, 1995; Seoane, 2017; Svampa, 2012), respecto de los procesos productivos de tipo extractivos que, desde hace décadas, explotan la naturaleza y sus bienes a favor del desarrollo de diversas actividades como la minería, el agronegocio por monocultivo, la ganadería

intensiva, la industria forestal, el *fracking*, el desarrollismo inmobiliario y un largo y penoso etcétera de experiencias de degradación, saqueo y contaminación de diversos ecosistemas, que han sido debidamente caracterizados en su violencia por medio de conceptos como el de acumulación por desposesión (Harvey, 2004).

Estos procesos de economización del ambiente se comprenden en clave neoliberal en la medida en que, como asegura Seoane (2017), el neoliberalismo puede ser considerado como un proceso de mercantilización ampliado de la naturaleza. El análisis de la racionalidad política neoliberal y su radical mercantilización del vínculo de los seres humanos con la naturaleza por medio de las fuerzas productivas capitalistas, no solo demanda el estudio de las transformaciones en los territorios, de las estrategias políticas neocoloniales y de la devastación ambiental, sino también requiere que se atienda la economización discursiva de las leyes de protección ambiental y los instrumentos de gestión que conforma. Cobra importancia estudiar cómo una racionalidad rectora neoliberal afecta la disponibilidad de los bienes comunes y, configura, por y con ello, el modo en que se organizan las leyes y políticas gubernamentales sobre ambiente.

En el marco de la racionalidad neoliberal que se constituye y obtiene relevancia en diversas dimensiones de la vida en Occidente desde el siglo XX, un conjunto de autoras y autores coinciden en reconocer que los temas y categorías ambientales, desde sus inicios, no son una excepción; más precisamente se gestan y conceptualizan en el marco del universo simbólico de los enunciados del neoclasicismo económico (Seoane, 2017; Greco y Crespo, 2015; Martins, 2008; Sachs, 1996; Hajer, 1995). La visión legítima sobre el ambiente que se impone en parte se entiende por la hegemonía de la economía como forma de explicación universal. En este sentido, para Martins es porque la economía “se impone como la autoridad incuestionable de la ciencia –amparada, en gran medida, por la legitimidad de la matemática moderna– que (...) las iniciativas de concientización y educación ambiental son recurrentemente sometidas a los juegos de los enunciados económicos” (2008, p.22).

## **1.1 Desarrollo sustentable**

Las condiciones para una aproximación neoliberal del ambiente como se inauguran hacia la década de 1970 se organizan alrededor del muy importante y difundido enunciado del desarrollo sustentable. Desde su incorporación en el lenguaje mundial sobre la defensa del ambiente a fines del siglo XX, resume las diversas tensiones sobre el vínculo entre sociedad, economía y naturaleza y las transforma y actualiza permanentemente. De ahí que, aunque tiene larga data, tanto en el derecho ambiental internacional como en la discusión pública sobre cuestiones ambientales, este enunciado no ha perdido vigencia.

La sustentabilidad supone la decantación de un sinnúmero de debates conceptuales provenientes de diversos sectores adentro y afuera de la ciencia, a lo largo del siglo XX. Las y los ecólogos toman como antecedente el concepto de capacidad de carga (o también capacidad de sustentación) de los ecosistemas, el cual es redefinido en términos de sustentabilidad ecosistémica por el ámbito internacional de organismos no gubernamentales, sobre todo por Naciones Unidas. Se inserta en el debate internacional en un escenario crecientemente polémico, en el que comienzan a confrontar, por un lado, un modelo de desarrollo capitalista neoliberal en expansión por diversos territorios y, por otro lado, una propuesta con notoriedad mundial que llama al crecimiento cero y cuidado del ambiente, propiciada por el movimiento ambientalista radical de las décadas de 1960 y 1970 (Hajer, 1995; Greco y Crespo, 2015).

Como efecto de este enfrentamiento, algunas y algunos autores (Hajer, 1995; Martins, 2008; Greco y Crespo, 2015; Seoane, 2017) proponen que la moderna ecología y la emergencia de la cuestión ambiental como problemática mundial hacia 1970, se constituye a partir de la necesidad de elaborar una conceptualización en la que pudieran convivir los ritmos de desarrollo del capitalismo y la protección ambiental que comienza a ser reclamada desde la sociedad civil. Por ello surgen en la época diversos documentos que intentan consensuar una nueva forma de enunciación de la cuestión, desde el *Only One Earth: the Care and Maintenance of a Small Planet*, escrito por René Dubos y Barbara Ward en el marco de la Declaración de Estocolmo de 1972; pasando por uno de los más importantes titulado *The Limits to Growth* o *Informe Meadows* elaborado por el Club de Roma; hasta el *Our Common Future* o *Informe Brundtland* de 1987 que se realiza entre países de las Naciones Unidas con la coordinación de la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland<sup>85</sup>.

El valor discursivo de estos aportes radica en que condensan la confrontación entre economía y ambiente, que persiste con el paso del tiempo y la influencia de importantes catástrofes naturales, para llevarla a un plano de armonización basado en la categoría de desarrollo sustentable o sostenible<sup>86</sup>. El efecto conciliatorio que propone este enunciado es fundamental para comprender la continuidad de un modo de producción capitalista extractivo y contaminante, resignificado y reelaborado en un marco normativo neoliberal que propicia una idea de economía limitada o condicionada por la conservación del ambiente, para evitar su colapso total y el agotamiento de los recursos naturales para las generaciones futuras.

Lo que ocurre después de Brundtland a nivel internacional es conteste con el rumbo definido durante las décadas de 1970 y 1980. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro en 1992 (Cumbre de la Tierra), con su Declaración de Río y la Agenda 21, son cruciales para **consagrar al desarrollo sostenible como núcleo del tratamiento internacional de la cuestión ambiental y para inscribirlo en el marco de la globalización neoliberal** (Seoane, 2017). Otro tanto consiguen la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo de 2002 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible conocida como Río +20 de 2012, que continúan promoviendo este esquema de abordaje del ambiente. A estas conferencias y documentos debemos sumar el actual programa de las Naciones Unidas de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) previsto entre 2015 y 2030, antecedido por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) definidos para el quinquenio 2000-2015. Los ODS en el presente promueven la Agenda 2030, un conjunto de objetivos y metas a las que ha

---

<sup>85</sup> Sobre la relevancia de estos documentos y el tratamiento internacional de la cuestión ambiental que auspicia Naciones Unidas, recomendamos el trabajo ya citado de Seoane (2017).

<sup>86</sup> Determinar si debemos hablar en términos de sustentabilidad o sostenibilidad conduce a un terreno poco fértil ya que la indistinción en el uso es muy frecuente y responde a criterios sumamente diferentes. Dice Gómez Contreras (2014) que “existen diferentes perspectivas teóricas para caracterizar el concepto de desarrollo sostenible, ninguna de la cuales tiene la autoridad sobre las demás para conceptualizar dicho término, situación que evidencia la ambigüedad que encierra este concepto” (p.130). Entre ellas se abre el abanico de las sostenibilidades débiles y fuertes, y se concluye que una versión más robusta sería la de sustentabilidad ecológica. En un sentido similar se refiere Zarta Ávila (2017) cuando dice que “El uso indiscriminado al término «sostenible» ha generado un agotamiento de su acepción inicial ya que, según los mejores cánones del marketing futurista, hoy en día todo es sostenible, término que goza de buena aceptación social y está muy relacionado con todo aquello que perdure en el tiempo” (p.411). La sustentabilidad o el desarrollo sustentable parecerían ser las denominaciones más cercanas al campo de la ecología. Ello no obsta que se nombren conceptos, programas, leyes o ministerios ambientales como sostenibles, a partir de criterios muy variados que no establecen una clara distinción con su alternativa.

adherido el Estado argentino, junto con muchos otros Estados, para implementar en las diversas áreas de incidencia que contempla<sup>87</sup>.

Estas transformaciones político-normativas en la cronología reciente del mundo tienen una interesante capacidad de encuadrar el tipo de política de protección de los bosques nativos que venimos estudiando respecto de lo acontecido durante las últimas décadas, lo cual coincide con el despliegue del neoliberalismo en muchas otras esferas económicas, sociales y políticas en todo el planeta. Al respecto, es necesario que advirtamos que el neoliberalismo es mucho más que una etapa histórica del capitalismo. Desde que se publican las reflexiones elaboradas por Foucault (2007) en los cursos del Collège de France entre 1978 y 1979 sobre neoliberalismo, se desarrolla una serie de estudios que ofrecen diversas interpretaciones y discusiones sobre el tema. En términos generales, las lecturas que debaten junto con los postulados de Foucault intentan producir una teorización capaz de superar la visión de este fenómeno como un conjunto de políticas de gobierno, de medidas económicas o como una mera etapa o fase histórica del capitalismo. Encontramos una crítica a ese reduccionismo tanto en Foucault (2007) como, posteriormente, en autoras y autores contemporáneos como Laval y Dardot (2013), Gago (2014), Brown (2015), De Lagasnerie (2015), Ciuffolini (2017) o Seoane (2017). Aunque tienen sus muchas discrepancias, los citados abordajes no solo complejizan el planteo del neoliberalismo ante una necesidad de rigor teórico, sino que buscan especialmente destacar la singularidad de un proceso de neoliberalización global, complejo y desafiante respecto de múltiples preocupaciones sociales, ambientales, políticas y económicas.

Esta especificidad puede sintetizarse en la caracterización del **neoliberalismo como un orden de razón normativa que extiende los valores y prácticas de la economía a todas las dimensiones de la vida humana**; un arte general de gobernar cuyo problema “pasa por saber cómo se puede ajustar el ejercicio global del poder político a los principios de una economía de mercado” (Foucault, 2007, p.157). Por ello:

(...) tiende a estructurar y a organizar, no sólo la acción de los gobernantes, sino también la conducta de los propios gobernados. La racionalidad neoliberal tiene como característica principal la generalización de la competencia como norma de conducta y de la empresa como modelo de subjetivación (Laval y Dardot, 2013, p.15).

Si el neoliberalismo -en su carácter de creciente economización de la vida- se concibe como un orden de razón normativa, cuando está en auge y consigue constituirse en una especie de principio de realidad o de sentido común generalizado, puede ser considerado en términos de racionalidad rectora. Esta idea del neoliberalismo como racionalidad política (rectora) nos permite comprenderla como aquello que nos gobierna legítimamente y con consenso de modo ubicuo, en tanto “ha redefinido de manera integral la reproducción de las relaciones de poder: se implantó un nuevo lenguaje de razón que organiza nuestras percepciones y acciones, que define los problemas y las estrategias de solución” (Ciuffolini, 2017, p.88). En el caso particular que indagamos, la visión hegemónica que manifiesta la racionalidad neoliberal sobre la naturaleza se resume claramente en el enunciado del desarrollo sustentable. La fuerza de éste radica,

---

<sup>87</sup> La de los ODS es una propuesta que se pretende más extensiva que la de los ODM, porque aborda más causas de la pobreza y pretende un desarrollo a favor de todas las personas; son de aplicación universal para todos los países, mientras que los del Milenio estaban dirigidos únicamente a los países en desarrollo; y reconocen que es esencial luchar contra los efectos del cambio climático. La sostenibilidad es el hilo conductor de todos los objetivos y metas propuestas. En particular, interesa el Objetivo 15 propuesto para “Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica” (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>).

precisamente, en el consenso internacional que existe sobre su legitimidad para conceptualizar los bienes comunes y su tratamiento.

La sustentabilidad y el conjunto de significantes alternativos que se le asocian –y que tendremos oportunidad de detallar- conforman, sin dudas, la gramática neoliberal del lenguaje de los problemas ambientales, y por ello demandan nuestra atención. Esta tarea debe asumirse con todos los matices que sea posible indagar, puesto que el neoliberalismo como racionalidad política debe entenderse en su ejercicio de forma particular o situada, a la vez que –paradójicamente- asume la capacidad normativa de estructurar todo tipo de discursos, instituciones y prácticas. Concebimos que “las racionalidades políticas siempre son históricamente contingentes, más que necesarias o teleológicas: no obstante, una vez que dominan, gobernarán como si estuvieran completas o fueran verdaderas” (Brown, 2015, pp.160-161). Así, decimos que el neoliberalismo es ubicuo, en tanto su creciente despliegue se ha dirigido hacia un variado escenario de conceptos y formas de percepción relacionadas con el mercado, el Estado, la propiedad de uno mismo y de nuestro cuerpo, de los cuerpos de los otros, de las relaciones sociales, de maneras de vivir y producir, así como a nuevas formas de subjetividad (Avalle, 2017; Ciuffolini, 2017). Al mismo tiempo que no perdemos de vista que “toma formas diferentes y engendra contenidos y detalles normativos diversos, incluso dialectos diferentes. Es globalmente ubicuo, aunque no está unificado ni es idéntico a sí mismo en el espacio y el tiempo” (Brown, 2015, p.19).

Para Brown, la racionalidad política neoliberal en su ubicuidad también puede caracterizarse como irregular, variable, reconfigurable, plástica, inconstante, diferenciada, asistemática, contradictoria o impura. Nos permite pensar que “adopta en cada espacio modulaciones particulares; se articula, se desplaza, se superpone con formas de racionalidad precedentes o aún vigentes con las que disputa y/o entra en conflicto” (Ciuffolini, 2017, p.87). La racionalidad política del neoliberalismo está dotada, en consecuencia, de un carácter performativo situado e histórico sobre los discursos, los sujetos, las relaciones sociales, las leyes y las políticas. A continuación vamos a examinar cómo se configura la racionalidad neoliberal en la institucionalidad argentina, justamente a partir de las diversas modulaciones que asume el enunciado de la sustentabilidad en relación con otros enunciados, instrumentos y figuras o arreglos institucionales.

## **1.2 Presupuestos mínimos y federalización de la política ambiental argentina**

Para registrar cómo se inscribe la racionalidad neoliberal de la sustentabilidad en la política de protección de los bosques nativos del país y de Córdoba, podemos tomar algunos significantes que emergen del análisis de discurso. Uno de los más importantes es el de los presupuestos mínimos de protección ambiental y el proceso de federalización de la política ecológica nacional.

Hay que señalar que en Argentina el marco normativo e institucional que se adopta a partir de la reforma constitucional de 1994 como la propia ley General de Ambiente 25675 de 2002 es muy importante para entender cómo se configura la cuestión ambiental en un marco neoliberal. A partir de la reforma, de acuerdo con Gutiérrez e Insuani (2014) los derechos ambientales quedan consagrados en línea con el dominante paradigma del desarrollo sostenible, a la vez que por medio de estas transformaciones jurídico-normativas se produce en Argentina el establecimiento de un nuevo orden ambiental (Juliá, 2010b). Como sugiere de la Vega más ampliamente “La constitucionalización del ambiente fija una plataforma firme para la expansión del paradigma de la sustentabilidad en las decisiones de política ambiental en gran parte de Latinoamérica” (2013a, p.112).

Uno de los principales cambios que se llevan adelante en materia ambiental es la **federalización de la política ambiental y consecuente descentralización de su gestión**. Así, las transformaciones jurídicas que acontecen en el país desde principios de la década de 1990, en particular las regulaciones en materia ambiental, pueden leerse desde esta clave. El artículo 41 que resulta de la reforma constitucional establece que “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”. El enunciado de los presupuestos mínimos es la llave para comprender el derecho ambiental argentino y su articulación con las nuevas tendencias internacionales en la materia, pues desde entonces el nivel nacional es el encargado de establecer políticas orientadas a la sustentabilidad de alcance general para todo el territorio y las provincias son las responsables de complementarlas para garantizar su ejecución.

Iniciado el siglo XXI, estas bases son acompañadas por un conjunto de leyes nacionales, en especial la ya mencionada ley 25675. Esta normativa establece de manera explícita la política ambiental del país, los principios rectores y los instrumentos de gestión ambiental. También especifica por primera vez desde la reforma constitucional el polémico concepto de presupuestos mínimos para el esquema federal de gobierno en la materia.

Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable (ley 25675, artículo 6).

En este marco en el que se insta al Poder Legislativo nacional a establecer presupuestos mínimos sobre diversas problemáticas ambientales, y se obliga a las provincias a complementarlos y ejecutar políticas, se sanciona un paquete de leyes integrado por los presupuestos mínimos que regulan PCB (ley nacional 25670 de 2002), residuos domiciliarios (ley nacional 25916 de 2004), actividades de quema (ley nacional 26562 de 2009), glaciares (ley nacional 26639 de 2010) y, por supuesto, la ley de bosques que hemos estudiado. Señalamos también una posterior, la de cambio climático (ley nacional 27520 de 2019). Se trata en general de un modelo en el que las provincias tienen la responsabilidad del cuidado de los bienes naturales de sus territorios, a la vez que deben adecuar sus normativas a algunos criterios comunes a todo el país. Como vimos en el Capítulo 2, este esquema se vuelve un terreno fértil de conflicto, propicio para el enfrentamiento entre discursos, a la vez que genera tensiones sobre el traslado de la toma de decisiones a ámbitos políticos más reducidos como el de las provincias.

La introducción de un modelo de gestión federal de los problemas ecológicos supone una transferencia de competencias a las jurisdicciones provinciales, en términos de una mejora de la eficiencia en la respuesta del Estado. Nuestro argumento al respecto de este proceso es que **la federalización de la política ambiental tuvo la capacidad, precisamente, de introducir la racionalidad neoliberal en la toma de decisiones**. Una de sus principales características es el descentramiento y la dispersión de los poderes, y el esquema federal ambiental que comienza a regir en los años 1990 establece estas condiciones básicas de ejercicio del gobierno.

Siguiendo a Brown (2015) identificamos el modo en el que caracteriza la dinámica de delegación política como propia de la gestión neoliberal, en la medida en que:

(...) suele implicar que los problemas a gran escala, como las recesiones, las crisis de capital financiero, el desempleo o los problemas ambientales, así como las crisis fiscales del Estado, se envían hacia abajo en la cadena de pequeñas unidades débiles que no tienen la capacidad técnica, política o financiera de enfrentarse a ellas (Brown, 2015, p.175).

Un mérito del orden normativo neoliberal, a su vez, es presentar estas descentralizaciones como mejoras democráticas. Desde esta mirada crítica sobre las transformaciones jurídicas, sugerimos comprender la controversia sobre el federalismo, los posicionamientos entre las y los parlamentarios y los discursos enfrentados durante el tratamiento de las leyes de bosques. Se trata de un abordaje inexistente en la literatura sobre la temática de la protección de los bosques nativos.

Como lo señalamos en la Introducción de esta investigación, muchos trabajos han abordado la pluralidad de procesos de ordenamiento territorial de bosques nativos en las provincias, con las disputas propias de cada caso, diversas interpretaciones de los modos de instrumentar los ordenamientos y la política de protección de los bosques, así como múltiples implementaciones y resultados. El esquema de federalización de la gestión del ambiente ha propiciado una descentralización de las tensiones propias de la toma de decisiones, al llevarlas a las jurisdicciones subnacionales. Así, cada provincia ha operado con sus propios márgenes dentro de una interpretación de los sentidos asociados a los presupuestos mínimos y a la ley 26331, aunque no tenemos registro de que la literatura abocada al problema del federalismo en la ley de bosques haya considerado el tipo de condicionamientos que se establecieron, según vemos, con las reformas neoliberales de la política ambiental del país. Desde nuestro enfoque, el hecho de que las provincias hayan implementado correcta o incorrectamente los principios de sustentabilidad y las directrices de las leyes nacionales, es un interés de indagación de tipo institucional-normativo muy diferente a la identificación de las racionalidades políticas que caracterizan y hacen posibles dichas implementaciones.

Por otra parte, y en lo que respecta a las dependencias involucradas, debemos tener en cuenta que este proceso de descentralización para el desarrollo sustentable está debidamente diseñado, no solo en el marco legal, sino también respecto de los organismos involucrados en la consecución de esta política de federalización. Esto nos permite comprender el papel estratégico del COFEMA en los campos discursivos estudiados, una dependencia que data, precisa y no casualmente, de 1990. Con esta institución se regula el esquema federal y de descentralización, puesto que por medio del artículo 1 de su Acta Constitutiva se establece su creación para funcionar “como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros”. Esto se refrenda con la firma del Pacto Federal Ambiental del 5 de junio de 1993 entre la Nación y las provincias representadas, con los objetivos de:

(...) promover políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marco entre los Estados Federados y entre éstos y la Nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente (...) Promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de Recursos Naturales y Medio Ambiente (Pacto Federal Ambiental, punto I).

El COFEMA interviene en la implementación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, una vez sancionadas, en el nivel de las políticas necesarias en todo el país para el logro de los diferentes objetivos que disponen estas normativas. Por ejemplo, vimos en el Capítulo 4 que el Parlamento decide con la sanción de la ley 26331 que se realicen actualizaciones de los ordenamientos

territoriales de bosques nativos cada cinco años. El aporte del COFEMA al respecto es la discusión sobre los medios y criterios para armonizar esos procesos de actualización en las provincias, motivo por el cual confecciona instructivos y manuales sobre los que los gobiernos deberían basarse<sup>88</sup>.

Sobre lo mencionado del Pacto Federal Ambiental llama la atención el sentido de “agilizar” y hacer más “eficiente” la preservación ambiental, pues parece ser un objetivo importante del ejercicio del gobierno que solo es posible por medio de la federalización. Es conteste con la idea de que un Estado concentrado, como se privilegiaba hasta mediados del siglo XX para el modelo de estatalidad de bienestar, no constituye la respuesta más adecuada en términos de maximización de beneficios. Lo que se encuentra de fondo, entre los principales propósitos de creación de ámbitos como el COFEMA, es **un nuevo y emergente paradigma de Estado sustentable, descentralizado y eficiente**. Cabe mencionar que no es un proceso institucional restringido a la política ambiental, sino que se corresponde con transformaciones similares en materias sensibles como educación, por ejemplo, que establecen una nueva dinámica política entre la Nación y las provincias. Como observan Arriaga et al. (2012): “En el marco de las reformas macro económicas, el Ejecutivo Nacional inició un proceso de reestructuración administrativa cuya consecuencia más visible fue la redefinición de su relación con los Estados provinciales” (p.25).

### 1.3 Gubernamentalidad neoliberal en las instituciones ambientales argentinas

No debemos confundir el sentido de descentralización, agilidad y eficiencia que se promueve desde el federalismo ambiental de los presupuestos mínimos con un proceso de reducción o achicamiento del Estado. Cuando estudiamos el conjunto abundante de leyes, organismos, disposiciones e instrumentos de gestión internacionales, nacionales y provinciales que regulan en los últimos años la administración de los ecosistemas boscosos –aunque, sin dudas, lo mismo podemos decir para otras cuestiones ambientales y la política ecológica vigente en general-, es imposible pensar en términos de una ausencia del Estado o un minimalismo legal. Muy por el contrario, se vuelve evidente que **la institucionalidad y legislación ambiental es intensiva y múltiple**, y da cuenta –fundamentalmente- de una reconfiguración de las formas de dominación estatal (Ciuffolini, 2017) en todas las cuestiones, incluida la ecológica, aspecto que sobre el neoliberalismo “destaca el carácter transversal de los modos de poder ejercidos en una sociedad en una misma época” (Laval y Dardot, 2013, p.17).

En términos generales, el neoliberalismo puede entenderse desde este marco como una nueva programación de la gubernamentalidad liberal que, a la vez, puede resumirse en la emergencia de “un Estado bajo la vigilancia del mercado más que un mercado bajo la vigilancia del Estado” (Foucault, 2007, p.149)<sup>89</sup>. Por ello, vamos a considerar que la preocupación central del neoliberalismo no pasa por

---

<sup>88</sup> Sin embargo, no podemos decir que el vínculo entre este organismo e instituciones como el Congreso de la Nación o la SAyDS sea siempre de colaboración, sino que han existido confrontaciones como la que indagamos especialmente en el Capítulo 2, respecto de los alcances y competencias de cada poder y nivel de gobierno.

<sup>89</sup> Podemos decir con Brown (2015) que la gubernamentalidad es, sobre todo, un cambio histórico fundamental en la orientación del Estado y del poder político desde la modernidad en adelante (más específicamente desde el siglo XVIII), entendido como “un distanciamiento del poder de ordenar y castigar que se dirige a sujetos particulares y hacia el poder de conducir y obligar a las poblaciones ‘a distancia’” (p.156). Sobre esta transformación histórica, Foucault aclara que: “es necesario que no comprendamos en absoluto las cosas como la sustitución de una sociedad de soberanía por una sociedad de disciplina, y después la de una sociedad de disciplina por una sociedad, digamos, de gobierno. Se da, en efecto, un triángulo: soberanía-disciplina-gestión gubernamental cuya meta principal es la población y cuyos mecanismos esenciales son los dispositivos de seguridad. En todo caso, lo que quería mostrar era un vínculo histórico profundo entre el movimiento que hace tambalear las constantes de la soberanía tras el

establecer cuándo se debe intervenir o no (que era la principal cuestión liberal)<sup>90</sup>, sino cómo intervenir de manera activa, productiva, reguladora y orientadora. Por eso, más allá de sus muchas versiones y expresiones espacio-temporales, el neoliberalismo es siempre algo diferente a una mera reedición del *laissez-faire*.

Para decirlo a grandes rasgos, el problema del liberalismo del siglo XVIII y principios del siglo XIX era, como saben, discernir entre las acciones que había que emprender y las que no había que emprender, entre los ámbitos donde se podía intervenir y los ámbitos donde no se podía intervenir. Era la división entre agenda y *non agenda*. Posición ingenua a ojos de los neoliberales, cuyo problema no pasa por saber si hay cosas que no pueden tocarse y otras que es legítimo tocar. El problema es saber cómo tocarlas. Se trata del problema de la manera de actuar o, si les parece, del estilo gubernamental (Foucault, 2007, p.163).

En este marco podemos comprender entonces que, junto con el COFEMA, también se fortalece toda la estructura de gobierno nacional dependiente del Poder Ejecutivo –fundamentalmente la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SAyDS)- o diversas comisiones del Parlamento abocadas a la protección del ambiente, en las que **se crean o redefinen dependencias y comisiones precisamente en los términos de la sustentabilidad ambiental**. Como explica Díaz (2006):

La política típica de los gobiernos de Menem giró sobre las actuaciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, que en 1996 cambia de denominación, para llamarse Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. Respecto a la creación y afianzamiento de la Secretaría como instrumento principal de la política ambiental podemos decir que ella y su secretaria fueron un ícono de la política menemista. La Secretaría fue acumulando poder al anexar organismos o dependencias e incumbencias, en especial a entes que atendían recursos estratégicos en procesos de privatización, o lo referente a la financiación internacional de diversos proyectos (pp.11-12).

A pesar del giro en la denominación que se realiza en 1996<sup>91</sup> y de la jerarquización que caracteriza a las dependencias ambientales durante los años 1990, hay que reconocer que en 1999 la SAyDS pierde su rango de secretaría de estado, ya que recibe el nombre de Secretaría de Desarrollo Humano y Política Ambiental hasta 2002. Recupera su denominación ese año y el rango en 2006 (Gutiérrez e Insuani, 2014), cuando es instalada en la Jefatura de Gabinete de Ministros por el decreto 830/2006 del entonces

---

problema ahora primordial de las opciones de gobierno, el movimiento que hace aparecer a la población como un dato, como un campo de intervención, como el fin de las técnicas de gobierno, y en tercer lugar; el movimiento que aísla a la economía como campo específico de realidad y a la economía política a la vez como ciencia y como técnica de intervención del gobierno en dicho campo de realidad. Creo que es importante reparar en que estos tres movimientos -gobierno, población y economía política- constituyen desde el siglo XVIII una serie sólida que, aún hoy, no está disociada” (2006, p.135).

<sup>90</sup> En nuestra caracterización, estamos pasando de largo toda la historia del neoliberalismo y a las diversas expresiones que asumió durante los siglos XIX y XX en su transformación respecto de la racionalidad liberal. Se trata de discusiones relevantes para comprender los desplazamientos que aquí abordamos, aunque por cuestiones de pertinencia y extensión no podremos abordar. Ver: Foucault (2007) y Laval y Dardot (2013).

<sup>91</sup> Casualmente ese mismo año, mientras se llega a media década de neoliberalismo en Argentina, el gobierno nacional aprueba el cultivo de soja resistente al glifosato y se inaugura una de las políticas agrícolas más devastadoras de los bosques nativos. El 25 de marzo de 1996, Felipe Solá por entonces Secretario de Agricultura del gobierno del presidente Carlos Menem, autoriza la soja transgénica introducida por la multinacional Monsanto, basándose en estudios aportados por la misma compañía (para más información ver el Anexo 1 de esta Tesis).

presidente Néstor Kirchner (Juliá, 2010b)<sup>92</sup>. En términos generales, la transformación político-normativa e institucional que acontece en este periodo está articulada claramente por el enunciado del desarrollo sustentable de Naciones Unidas y responde al despliegue de un nuevo marco normativo e ideológico internacional (Gutiérrez e Insuani, 2014, p.307), que se ensambla con la promoción de la sustentabilidad por medio de los presupuestos mínimos y la federalización.

Apropiada rápidamente por el discurso neoliberal de la época, la sustentabilidad se interpretó como la implementación a través del mercado de una gestión ambiental extensa que implicaba un estado, aparentemente reducido, pero cuyo papel se determinaba como crucial a la hora de garantizar las regulaciones necesarias para establecer mercados ambientales (...) El supuesto principal que se manejaba era que el desarrollo sustentable requería una adecuación de las bases institucionales de los diferentes países. Ello implicó la exigencia a los estados de revisar sus decisiones y políticas a la luz de los impactos que éstas causarían al mismo tiempo en el ambiente y en la economía (de la Vega, 2013a, p.110).

Algunos estudios de diversas temáticas ambientales apoyan esta mirada, tal el caso de Foa Torres (2016), que indaga sobre la valoración ideológica de la sustentabilidad como un patrón de referencia central a la hora de significar los problemas ecológicos y las soluciones más adecuadas en el estudio de las políticas de residuos peligrosos en Argentina en la década de 1990. También hallamos los desarrollos realizados por de la Vega (2013a; 2013b) en un marco regulatorio diferente como es el de la política minera nacional y de las provincias de Córdoba y La Rioja, pero en el que también se rastrea la pregnancia de una “racionalidad eco-eficiente o sustentable”. Finalmente, nos apoyamos en el trabajo de Seoane (2017) para el que la sustentabilidad constituye todavía hoy el núcleo de la racionalidad de gobierno de la cuestión ambiental a nivel mundial.

Aunque en Córdoba no predomina esta centralidad puesta en la sustentabilidad, en lo que respecta al nombramiento de las dependencias correspondientes al aparato provincial, tenemos que la implementación de un marco jurídico-institucional neoliberal para la gestión del ambiente puede observarse cuando “desde el año 2000 se produjo un proceso de ‘agencialización’ del Estado en el marco de la implementación de las propuestas del *New Public Management* impulsadas por los organismos internacionales” (Arriaga et al., 2012, p.54). Las autoras refieren a la adopción en 1999 de la ley provincial 8779 (ley orgánica de ministerios), que establece la creación de un conjunto de Agencias con participación de actores privados que reemplazaron instituciones de carácter público. Entre ellas (Agencias Córdoba Ciencia Sociedad del Estado, Córdoba Cultura Sociedad del Estado, Córdoba Deportes Sociedad de Economía Mixta y Córdoba Turismo Sociedad de Economía Mixta), se encuentra la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado, responsable de la protección de los bosques nativos, entre otros dominios de política ambiental. Todas estas agencias son directamente dependientes del Poder Ejecutivo provincial a través de la Secretaría General de la Gobernación (Tamburini et al., 2005), y caracterizan el esquema institucional cordobés hasta 2007. En ese año, por medio de la ley provincial 9454, se disuelve la Agencia Córdoba Ambiente y se crea la Secretaría de Ambiente, como parte de un conjunto de Secretarías de Estado dependientes del Poder Ejecutivo.

---

<sup>92</sup> La SAyDS es dependiente de 1) Presidencia de la Nación (1991-1999); 2) Ministerio de Desarrollo Social (1999-2003); 3) Ministerio de Salud y Ambiente (2003-2006); 4) Jefatura de Gabinete de Ministros (2006-2015). Entre 2015 y 2018 es Ministerio, aunque en 2018 baja a Secretaría en la órbita de 5) Secretaría General de la Presidencia. En 2019 vuelve a ser Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

#### 1.4 La política forestal durante la década de 1990

En lo que respecta a la problemática específica de los bosques nativos, nuestras indagaciones sugieren que estas transformaciones también impactan en la configuración de una nueva lógica neoliberal de administración de los bosques desde la SAyDS. El primer antecedente de la política específicamente dirigida a la conservación de los bosques, incluso antes de la legislación, remite al Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas BIRF 4085-AR. Se trata del producto de un convenio de préstamo entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), más conocido como Banco Mundial. A inicios de la década de 1990 surge, en el marco de la Dirección de Recursos Forestales, la necesidad de obtener financiamiento para comenzar a estudiar la situación de los bosques del país. Ello se concreta en 1997 con el acuerdo con el Banco Mundial, a partir del cual se desarrolla un Proyecto con tres ejes: la contabilización y localización del patrimonio de bosques nativos, la definición de un régimen jurídico y administrativo para dicho patrimonio y la planificación del tipo de manejo que deberían tener los bosques nativos.

La política de bosques nativos ciertamente no nace en los noventa, sino que tiene una historia de gestión y legislación que se considera significativa desde mediados del siglo XX cuando se sanciona una ley de defensa de la riqueza forestal (ley 13273) y se crea la Administración Nacional de Bosques<sup>93</sup>. Sin embargo, el impulso que recibe el Estado nacional por medio de la financiación del Banco Mundial le permite trazar una nueva política forestal con incidencia directa en la legislación actual en el país y en las provincias. El apoyo del Banco Mundial tiene como efecto la creación de una Unidad de Monitoreo y Evaluación Forestal (UMSEF) de la Dirección de Bosques (SAyDS); la realización de un Inventario Nacional de Bosques Nativos; y el establecimiento de un Plan Nacional de Investigación Aplicada para lograr el “Desarrollo Forestal Sustentable”, por medio de Proyectos de Investigación Aplicada a los Recursos Forestales Nativos (PIARFON).

Si se analizan estas nuevas dependencias, programas y proyectos en clave neoliberal, a la luz del conjunto de cambios normativos e institucionales que venimos reseñando, podemos dimensionar el papel de un organismo financiero internacional como el Banco Mundial en la definición de la política forestal argentina. El Banco Mundial, durante este período, tiene una participación activa en el conjunto de reformas económicas e institucionales que lleva adelante el Estado inspirado en las premisas neoliberales de privatización de activos públicos, desregulación de los mercados, apertura comercial y financiera y disciplinamiento fiscal y monetario (Felder, 2009). Mientras se concreta el financiamiento del proyecto BIRF, el país se encuentra encarando una segunda reforma del Estado bajo el **paradigma del fortalecimiento de las capacidades de las instituciones estatales del Banco Mundial** “con el objetivo formal de potenciar el crecimiento económico y favorecer el desarrollo y la equidad social en una sociedad regida por la lógica del mercado” (Felder, 2009, p.59).

Se trata de un proceso de transformaciones institucionales por medio de las cuales no solo se otorga más financiamiento para las políticas macroeconómicas de ajuste, sino también para diverso tipo de gestiones como la seguridad social, la salud o el ambiente -como el caso de los bosques que analizamos-, que le permite al Banco Mundial una incidencia amplia en la política argentina.

En el contexto de creciente escasez fiscal que afectó al estado argentino desde mediados de los 90, el financiamiento del Banco permitió a diversas agencias estatales poner en marcha programas, contratar personal, ganar visibilidad política y crear redes clientelares políticas y profesionales. A

---

<sup>93</sup> Para estudiar estos antecedentes recomendamos a Schmidt (2018b) y Fernández (2015).

partir de esta dinámica, se reformularon los objetivos de estas agencias, la asignación de recursos, la configuración de sus plantas de personal, los instrumentos administrativos y las relaciones jerárquicas al interior de la administración pública. Las agencias obtenían recursos siempre y cuando estuvieran dispuestas a adoptar los objetivos estratégicos y a llevar adelante las reformas institucionales sugeridas por el Banco (Felder, 2009, p.63).

Por lo tanto, en un conjunto de acciones gubernamentales que promueven la economización de todos los dominios de intervención política, **el plan forestal que se traza por entonces, así como la ejecución del inventariado de bosques nativos, nacen en un contexto de neoliberalización de diversas áreas de acción estatal no solo estrictamente económicas y fiscales.** La incidencia de un financiamiento de organismos internacionales es muy importante para comprender cómo se inaugura en la época la inscripción del desarrollo sustentable en la política de bosques nativos, y cómo se justifica desde este enunciado la necesidad de financiar proyectos de gestión con fondos internacionales.

## **2. Análisis de la gubernamentalidad neoliberal en la política de protección de los bosques nativos**

A continuación, nos dedicaremos a realizar un recorrido más detenido sobre las diversas manifestaciones de la racionalidad neoliberal en los enunciados de la política de protección de los bosques nativos que venimos estudiando, tomando al desarrollo sustentable y a los presupuestos mínimos como puntos de partida para la indagación discursiva. Con ello, nos detendremos en algunos rasgos del neoliberalismo que hasta ahora apenas logramos mencionar, para comprender cómo configuran un orden normativo economicista en la definición del debate parlamentario y en los contenidos de las leyes sancionadas. Para ello vamos a recorrer algunos enunciados como: **aprovechamiento sustentable, ordenamiento territorial de los bosques nativos, servicios ambientales (o ecosistémicos) y compensación** que, junto con los ya analizados, actúan como lugares de inscripción de la racionalidad neoliberal.

### **2.1 La economización de la protección de los bosques y el aprovechamiento sustentable**

En términos de Brown (2015) la economización que implica el neoliberalismo es un proceso que se extiende a esferas, actividades y sujetos previamente no económicos, una dinámica que -es importante detallarlo-, no siempre radica en efectos de mercantilización o monetización. Ante todo, significa que la economía se convierte en el modelo, el objeto y el proyecto de la racionalidad política de todos los ámbitos, incluido el poder político. Por medio de la economización se erosionan significativamente las fronteras entre lo económico y otros dominios, y los esquemas de valorización del mercado y la competencia económica se extienden hacia discursos, prácticas e instrumentos que previamente no se habían visto absorbidos por un modelo de conducta de estas características. De ahí que este proceso no solo implica monetización de esferas en las que se involucra el dinero, sino también, por ejemplo, la configuración de un nuevo tipo de subjetividad que constituye a los seres humanos ante todo como agentes de mercado. El neoliberalismo representa, con Brown (2015), la difusión de un marco exclusivamente económico con implicancias epistemológicas y ontológicas.

En el marco del gran impulso que recibe la política forestal durante la década de 1990 desde el paradigma del desarrollo sustentable, en 2003, el por entonces presidente Néstor Kirchner, al igual que otros funcionarios de áreas claves, se expresan sobre la incipiente política de protección de los bosques nativos en un documento titulado *Atlas de los Bosques Nativos Argentinos* que edita la SAyDS:

Hoy, como hace cincuenta años, nuestra meta es producir, producir, y producir. Sin embargo, las condiciones y limitaciones ecológicas actuales nos indican que debemos hacerlo de manera sustentable, atentos a que el ambiente es parte de la riqueza y la calidad de vida de los argentinos de esta generación y de las futuras a las cuales nos debemos en forma inexcusable (Néstor Kirchner como se citó en SAyDS, 2003, p.5).

Sin lugar a dudas el Desarrollo Sustentable resulta la propuesta política, económica, social y ambiental más importante de las últimas décadas. Es mucho más que una política ambiental. Es, en realidad, una suerte de “política de políticas”, y tal como surge del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que se desarrolló en Johannesburgo en 2002, se asienta sobre tres pilares interdependientes y que se refuerzan mutuamente: el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección ambiental (Ing. Forestal Carlos Merenson. Director Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad como se citó en SAyDS, 2003, p.8).

Desde nuestros puestos de trabajo en el Gobierno Nacional, en los Gobiernos Provinciales, en universidades, empresas y ONGs, debemos perseguir el mismo anhelo: no permitir que se arrebaten nuestras banderas por los dos extremos ni aceptar que solamente existen dos opciones. Una, la destrucción basada en la especulación financiera cortoplacista del uso de la tierra, acompañada de cierre de industrias y el consecuente despoblamiento, que acaba con la cultura del trabajo de nuestra gente. La otra, la clausura y el proteccionismo ultra-verde, que niega la presencia del hombre en armonía con su medio natural. El desarrollo sustentable es la respuesta correcta, que nosotros sabemos posible y realizable (Ing. Forestal Sergio Mario La Rocca. Coordinador Proyecto Bosques Nativos como se citó en SAyDS, 2003, p.11).

Observamos en qué medida la sustentabilidad es el lugar de enunciación de una nuevas condiciones de aprovechamiento de los avances científicos y tecnológicos que ofrecen posibilidades para una explotación más “correcta” de los recursos forestales que habilite el lema “producir, producir, producir”. De acuerdo con los mandatarios, los programas de mapeo y contabilización de los remanentes de bosques, así como las estrategias de planificación y regulación de su disponibilidad, se encuentran absolutamente en sintonía con las premisas internacionales de la sustentabilidad.

Esta “política de políticas” se ubica en el nivel de un orden normativo que establece los parámetros razonables del ejercicio de la política ambiental. La misma no puede escindirse de la reflexión económico-productiva, en tanto no se admiten el cierre de industrias, la especulación sobre la tierra, pero tampoco la clausura de los recursos boscosos y la exclusión de la actividad extractiva. Como sabemos, la gubernamentalidad es un estilo activo respecto del proceso de economización de la vida que supone el neoliberalismo. Si el efecto enunciativo de la sustentabilidad es mostrar un Estado que supera las contradicciones entre capitalismo y naturaleza, el análisis de discurso sugiere más bien que estas contradicciones son ocultadas y que **prevalece una racionalidad economicista en la gestión de los bosques nativos.**

A su vez, cuando se analiza, por ejemplo, el debate de la ley 26331 en el Congreso, sobre todo en la Cámara Baja, algunas y algunos diputados de las provincias del norte intentan que los objetivos de la ley no sean contrarios a la producción y el crecimiento económico de las jurisdicciones, a la vez que pretenden matizar cualquier consideración que remita a una noción conservacionista de no tangibilidad de los bosques nativos.

(...) ¿cómo protegemos el bosque sin afectar negativamente la calidad de vida de nuestra población? Y aquí debemos plantearnos cómo resolver la ecuación “presupuestos mínimos de bosques nativos igual a presupuestos mínimos económicos sustentables”, porque una sostenibilidad ecológica necesariamente debe implicar una sostenibilidad económica (...). Por lo tanto, estos objetivos deben establecer claramente cuáles son las estructuras socio-económicas que permitirán que el hombre y su entorno convivan armónicamente superando esta forma egoísta que plantea la ley, que casi es como decir que no muera el bosque, pero sí que muera el obrajero, el pequeño carpintero, que por perder su fuente de trabajo pierden su dignidad y su derecho a la vida (Carmen Román, Formosa-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación 29/11/06).

No queremos más provincias productoras de chicos a quienes a los 18 años condenamos a venir a las villas miserias del Gran Buenos Aires, del Gran Córdoba o del Gran Rosario. No queremos subsidios. Lo que queremos es que nos permitan realizar el desarrollo sustentable de nuestros recursos naturales: madera, petróleo, agua y todo aquello que la naturaleza nos dio (Juan Carlos Díaz Roig, Formosa-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación 29/11/06).

Es llamativo que en estas intervenciones se contrapongan los presupuestos mínimos de los bosques nativos a los del desarrollo productivo, en un sentido que desplaza el énfasis del objeto de protección desde los bosques hacia la economía. Es ésta la que se ve amenazada por la legislación ambiental en discusión y la sustentabilidad funciona como un argumento afín al resguardo de la continuidad de las actividades productivas. La manera de objetualizar a los bosques nativos, desde este punto de vista, es la de los recursos naturales entendidos como materia prima dispuesta para la producción, de modo que lo que está en discusión no son ecosistemas, sino los insumos que la naturaleza provee para la explotación. En definitiva, si la sustentabilidad es un límite al crecimiento económico para garantizar el disfrute del ambiente para las generaciones futuras, aquí lo que se pretende limitar es precisamente lo opuesto, esto es, se busca frenar cualquier pretensión excesiva de proteccionismo ambiental.

Ya vimos en los Capítulos anteriores cómo se confrontan el discurso ambientalista y el productivista al respecto de la polémica “producir o proteger”, así como particularmente el peso que tiene la falacia productivista sobre la falta de empleos. En el campo discursivo de la ley de Córdoba aparece la idea que considera que la pobreza es una consecuencia de la protección ambiental, a pesar de que la pobreza o la falta de trabajo sean fenómenos que tienen una existencia y unas condiciones previas a la sanción de cualquier ley de ordenamiento territorial de los bosques nativos.

Nosotros hablamos con muchos productores y gente relacionada con esto, quienes nos decían que el proyecto de ley que llegó originalmente dejaba entre 40 y 50 mil personas sin fuente de trabajo. Era un proyecto que obligaba a cerrar tranqueras porque no era sustentable, y sabemos qué es lo que pasa cuando a un campo le ponemos cadenas y un candado: al poco tiempo está usurpado (...). Siempre sostuvimos que no se podía tocar un solo árbol más, que debíamos respetar al bosque, que debíamos sancionar una ley que protegiera al bosque pero que fuera sustentable (José Maiocco, Unión Vecinal Federal, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Lo que debe ser viable desde el discurso productivista es la economía, o más precisamente, un modelo de producción sin que formas estrictas de conservación de los bosques impliquen un obstáculo para el desarrollo de las poblaciones dependientes de este recurso. Una racionalidad economicista neoliberal es la que habilita esta confrontación y la que pretende mostrar la inviabilidad de un modelo que no sea el de la competencia capitalista. Así, desde este punto de vista, la preservación ambiental entendida como

“conservar la naturaleza porque sí” no es razonable<sup>94</sup> porque puede atentar contra la satisfacción de las necesidades básicas de las personas que de otro modo no podrían garantizarse.

No se trata de preservar por preservar, ya que la gente tiene que alimentarse y trabajar y pretende mejores servicios, más tecnología aplicada, mejores rutas, energía eléctrica en su casa y gas natural en la cocina. La gente quiere abrir la canilla y que salga agua potable fría o caliente; sueña con tener automóvil, televisor, lavarropas, etcétera (Antonio Lovaglio Saravia, Salta-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación 29/11/06).

El discurso productivista hacia 2016, en el contexto de la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba, redobla la apuesta a favor de la economización de la resolución del problema ambiental de los bosques nativos, por medio de un argumento bastante curioso. CARTEZ no solo busca limitar la protección frente a la producción, sino, sobre todo, establecer que la producción es la mejor solución para la protección de los bosques. Esto que ya estudiamos en el Capítulo 4, ahora puede ser analizado en el marco más global del neoliberalismo, puesto que **solo la actividad económica –por caso, la ganadería- es la condición de posibilidad de un manejo sustentable del recurso forestal.**

Apostando a una producción ganadera compatible con la conservación de los bosques, la provincia de Córdoba debería ratificar el convenio de Manejo de Bosque con Ganadería Integrada (MBGI). Este, que ya se viene aplicando en las provincias de Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero, puede representar una alternativa sustentable que posibilite el desarrollo de la zona (Ver anexo-Fundamentos Ambientales) (CARTEZ, 2016, p.6).

Si como asegura CARTEZ, la producción es “la” solución para los bosques, lo que observamos es que **el discurso productivista no puede considerar a los ecosistemas forestales como otro objeto que no sea el de materia prima, ni por medio de otro tipo de vínculo que no sea el de la explotación en el territorio.** Aquí el desarrollo sustentable funciona discursivamente, antes que nada, para garantizar las condiciones de la producción agropecuaria en los territorios sometidos a cualquier potencial legislación que amenace con ser demasiado conservacionista. Es la protección la que debe juzgarse como un modo de relacionamiento no sustentable, es decir, lo que usualmente se cree que es positivo desde el punto de vista ecológico no lo es, ya que la clausura sin manejo sería perjudicial. El discurso productivista no clarifica a nuestro juicio exactamente por qué esto sería así, pero sí refuerza el hecho de que una gestión que se jacte de ser sustentable debe incluir la intervención y generar productividad sobre el recurso boscoso.

---

<sup>94</sup> Aquí, el sentido de lo razonable según lo replicamos del corpus documental es el de sentido común, es decir, algo que tiene un sustento basado en la razón; o, por el contrario, de lo que no lo es y representa un absurdo.

Sin embargo, existen en el desarrollo de todo este Capítulo otras dos referencias cruciales vinculadas a lo razonable y/o racional que vamos a aclarar y anticipar a continuación. Por un lado, la racionalidad que remite al concepto de conducta racional instrumental, basada en el cálculo costo-beneficio. Este tipo de acción es propia –aunque no exclusiva- del neoliberalismo, en cuanto a que constituye un modelo de acción de lo que se puede denominar como *homo oeconomicus* (Foucault, 2007). La racionalidad en este marco implica: moderación, optimización y eficiencia. Por otro lado, aludimos también a la noción de orden de razón normativa que apuntamos anteriormente, que propone pensar, por ejemplo, al neoliberalismo como una racionalidad rectora (Brown, 2015). Sobre esta tercera denominación también podemos hablar en términos de irracionalidad, pero como aquello que está por fuera de lo que crea una racionalidad, es decir, el conjunto de acciones que se muestran inconsistentes con los códigos e intereses de sus procesos de racionalización (de la Vega, 2013b). Tanto la idea de conducta racional-instrumental como la de racionalidad rectora son muy importantes en todo el desarrollo de este Capítulo.

Por su parte, en la configuración discursiva que proponen las posturas de defensa de las leyes de protección de los bosques, el desarrollo sustentable está presente y no desconoce la necesidad de que se garanticen condiciones para el aprovechamiento de la naturaleza. Se hace énfasis en que lo que debe condicionarse –y nunca impedirse por completo- es la actividad económica, en una ecuación que pretende que se mantenga a futuro la disponibilidad de bosque nativo. De ahí que para este discurso también cobre importancia la sustentabilidad como requisito para la satisfacción de necesidades socioeconómicas.

(...) hay que ampliar la visión que se tiene sobre el bosque para entender su altísimo valor. No se puede considerar al bosque como algo intangible, como algo jamás tocado, porque no es el espíritu de la norma. Por el contrario, el fin es la protección, garantizando de ese modo un aprovechamiento sustentable ya que los bosques tienen una gran potencialidad, que está determinada en cada caso por la presencia de especies valiosas renovables de la estructura del bosque y la presencia de individuos de alto valor (Graciela Gutiérrez, Santa Cruz-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación 23/11/06).

Para nosotros, los justicialistas, desarrollo sustentable significa aprovechar económicamente y cuidar nuestros recursos naturales para alcanzar una mayor distribución de la riqueza, lo que implica una mayor justicia social (Mabel Müller, Buenos Aires-Peronismo Federal, Cámara de Diputados de la Nación 23/11/06).

Vemos que en estas intervenciones no se excluye por completo el aprovechamiento económico, una noción que se reitera en la palabra de las diputadas y que nos da la pauta de que el discurso ambientalista no descarta la importancia de, precisamente, obtener un beneficio económico de los bosques nativos. Es importante mostrar un matiz al respecto, puesto que en el debate por el ordenamiento territorial de los bosques de Córdoba, el discurso ambientalista de la COTBN sí presenta objeciones sobre la introducción de la categoría de aprovechamiento, según lo exploramos en el Capítulo 3. En este campo legislativo, la lectura ecologista de las disposiciones nacionales muestra una aproximación más proteccionista de los ecosistemas:

La ley nacional establece algunos criterios sobre intervenciones en las zonas rojas de bosques, necesarias y con fines científicos, precisamente para procurar el mejor mantenimiento del bosque y no para su aprovechamiento, que más bien me suena a aprovechamiento productivo, si no, no sería aprovechamiento ya que significa “sacar provecho de” (Silvia Rivero, Concertación Plural, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Esta crítica al aprovechamiento no tiene por efecto su eliminación una vez que se vota la normativa, y pierde relevancia con la posterior defensa que el ambientalismo hace de la ley 9814 en el contexto de la actualización del ordenamiento territorial entre 2016 y 2017. De esta manera, el aprovechamiento sustentable se mantiene vigente en el esquema de protección nacional y provincial y nos permite considerar que el aspecto más estratégico para el discurso ambientalista es la continuidad de la disponibilidad a futuro de los recursos naturales. Esto sugiere que se apunta a **limitar la faceta más salvaje del avance de la frontera agropecuaria que viene promoviendo el desmonte indiscriminado, aunque sin clausurar la necesidad del aprovechamiento productivo.**

(...) somos todos conscientes de que hay que poner un punto de racionalidad, un debate de desarrollo sustentable para el país; que el país monoprodutor de soja no es el modelo sustentable a mediano y largo plazo; que el país que avanza indiscriminadamente en la ampliación de la frontera agropecuaria en desmedro de nuestros montes nativos nos lleva a una situación de caos ambiental (Rubén Giustiniani, Santa Fe-Partido Socialista, Cámara de Senadores de la Nación 14/11/07).

Como bien se dijo aquí, en nuestro país se desmontan 250.000 hectáreas de bosques nativos por año, principalmente en la región denominada Chaco seco, donde el 70 por ciento de los bosques ha sido eliminado por el caótico incremento carente de toda planificación de la superficie destinada a cultivos intensivos y extensivos, como es el cultivo de la soja, estableciendo alta saturación de los suelos, lo que determina su empobrecimiento por la pérdida de sus componentes esenciales (Mabel Müller, Buenos Aires-Peronismo Federal, Cámara de Diputados de la Nación 23/11/06).

Así, la interpretación de la sustentabilidad en este discurso configura **una idea de desarrollo económico más racional y ordenado -en cuanto a la administración de los recursos naturales disponibles-**, a diferencia del productivismo que vimos previamente. Desde esta mirada incluso se llega a cuestionar algunos aspectos del modelo capitalista que es fundamentalmente extractivista y está dirigido al mercado internacional. Consideramos que aquí se establece como finalidad principal de toda ley la protección ambiental, y si bien no se resigna el desarrollo económico, sí se pretende condicionar su avance caótico con criterios racionales.

En mérito a la brevedad debo decir que el criterio de desarrollo sustentable adoptado por la Conferencia Internacional de Río sobre Medio Ambiente de 1992 –concepto universalizado- no va en contra del desarrollo ni de la generación de empleo. Por el contrario, establece nuevas tecnologías y formas de producción o el respeto de lo que ha sido tradicionalmente la explotación racional de los bosques por parte de sus habitantes habituales (Miguel Bonasso, Capital Federal-Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados de la Nación 23/11/06).

Económicamente, el respeto por el medio ambiente no significa –como creen algunos- que no exista desarrollo. Todo lo contrario: el respeto por el medio ambiente lleva a un nuevo tipo de desarrollo, probablemente más eficiente (Miguel Bonasso, Capital Federal-Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados de la Nación 29/11/06).

Sustentabilidad implica un proceso de participación que genera responsabilidades, cambios de conducta y asunción expedita de responsabilidades para que efectivamente las generaciones futuras puedan contar con un mundo en desarrollo y en constante crecimiento, pero en armonía con el ambiente y la utilización de sus recursos naturales (Graciela Gutiérrez, Santa Cruz-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación 23/11/06).

El proyecto que elaboramos desde la COTBN no es una iniciativa hecha solamente para conservar árboles y otros seres vivos, sino para garantizar también la supervivencia de quienes vivimos en esta Provincia, armonizando la producción con la conservación. No es un proyecto para transformar toda la Provincia en un parque protegido sino la última oportunidad para conservar lo poco que nos queda, menos del 5 por ciento del bosque cerrado original que tenía la Provincia, y permitir que sigan funcionando las fábricas de agua, las cuencas hídricas y las fábricas de suelo, porque sin bosques nativos colapsa la disponibilidad de agua y la formación de suelo. Finalmente, no es un proyecto contra el agro, sino el mejor seguro para que siga existiendo la producción agropecuaria (lectura de un texto de Raúl Montenegro por parte del legislador Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Pueden convivir en el desarrollo sustentable enunciados como protección y conservación, junto con explotación, producción, competitividad, racionalidad, empleo, eficiencia, desarrollo y crecimiento. La legislación de los bosques nativos se concibe como la compatibilización discursiva de intereses de protección y de producción -hasta el momento en declarado conflicto en el territorio-, y la respuesta es la sustentabilidad. Esta, en definitiva, es la posibilidad de llevar adelante una regulación equilibrada del

ambiente en tanto refiere a: **coordinación entre objetivos ambientales y productivos, moderación en el despliegue de las fuerzas económicas, reparación de daños, equidad y mesura.**

Un aspecto notorio también radica en que estas interpretaciones se ubican desde un lugar preventivo respecto de las transformaciones más depredatorias del desarrollo económico, es decir, que se considera a la política ambiental que protege el ambiente como una forma de anticipar y evitar el colapso y la degradación ambiental. En cierto punto, es posible pensar que la protección no se dirige a los bienes naturales, sino al capitalismo, esto es, que **es una gubernamentalidad que permite al capital protegerse de sí mismo.** De ahí que se plantee la necesidad de que se introduzcan nuevas conductas, cambios y compromisos para que este modelo sea viable y asegure adecuadamente la continuidad del desarrollo.

(...) se habla hoy de desarrollo sustentable y se está dando una respuesta positiva y razonable, a fin de avanzar en un tema fundamental para nuestro país (Rubén Giustiniani, Santa Fe-Partido Socialista, Cámara de Senadores de la Nación 14/11/07).

Como dije recién, no hemos visto la real dimensión de estos derechos de tercera generación que apuntan al bien común, nos perdemos la oportunidad de situarnos en el equilibrio (...) no hay actividad del hombre que no contamine; ahora hay que ponerle la justa medida (Augusto Varas, FpV, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Estamos destruyendo la naturaleza, y la equidad en el uso de los recursos naturales es la única forma de lograr el necesario equilibrio planetario (Enrique Asbert, Concertación Plural, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Como ya lo analizamos conceptualmente, el eje del desarrollo sustentable radica en la posibilidad de armonizar intereses, promover un desarrollo amigable con la naturaleza y lograr el tan mentado equilibrio entre fuerzas productivas y disponibilidad de las condiciones objetivas de explotación de los recursos naturales. La categoría que hace de hilo conductor y posibilita la idea de un equilibrio es la noción de manejo o aprovechamiento sustentable entendida como explotación racional que representa, en parte, la acepción promovida desde Naciones Unidas respecto de la sustentabilidad como una intervención que no agote los recursos para las generaciones futuras. Lo que emerge es una política de bosques que pueda concretar la producción racional puesto que solo con un desarrollo sustentable se pueden limitar los desmontes y planificar los usos más convenientes de los recursos naturales. En este punto, la racionalidad refiere concretamente a la existencia de conductas instrumentales de valoración costo-beneficio, es decir, se asocia la racionalidad a la eficiencia y la planificación.

Para las jurisdicciones provinciales —y en mi caso, que asumo la responsabilidad de gobernar mi provincia a partir del 10 de diciembre de 2007— es un hecho muy positivo en cuanto a la seguridad jurídica, porque implica la posibilidad de que existan inversiones de pequeños, de medianos y de grandes productores que, eventualmente, pueden adquirir tierras y que necesitan certidumbre respecto de su cotización, en tanto y en cuanto deben saber, con absoluta precisión, cuál es la estrategia de reordenamiento territorial. En ese contexto, con un ordenamiento territorial claro, se sabe perfectamente cuáles son las superficies de bosques nativos susceptibles de explotación, de carácter racional, con el otorgamiento de los correspondientes permisos forestales. A tal efecto, se utilizan los bosques nativos para el aprovechamiento racional e intensivo con el objetivo de la generación de empleo y de valor agregado (Jorge Capitanich, Chaco-FpV/PJ, Cámara de Senadores de la Nación 14/11/07).

La protección queda inserta en una racionalidad economicista en la que importan la previsión, expectativas claras y regulaciones precisas sobre las posibilidades de uso del suelo. Por ello, la visión que prima en la ley habilita la utilización sustentable de los bosques nativos, en pos de una planificación racional de los recursos del territorio. El representante de la provincia de Chaco por el Frente para la Victoria lo resume en la misma intervención de la que citamos una parte, bajo la fórmula paradójica de “inversiones sustentables en un medio ambiente sustentable”, mostrando cómo es necesario realizar ajustes en el ordenamiento de los bosques para facilitar y garantizar el mejor aprovechamiento económico de los mismos.

El cuidado del ambiente que moviliza el manejo y aprovechamiento sustentables se configura como un llamado a la mesura, la previsibilidad, la racionalidad y la planificación, esto es, el sostenimiento del desarrollo de las actividades productivas con el establecimiento de algunas limitaciones o condicionamientos que eviten el total deterioro o destrucción de los bienes naturales. Así, **la sustentabilidad se ubica en el corazón de la explotación de la naturaleza, desde un orden normativo economicista que se caracteriza por la mera racionalización y limitación de la depredación salvaje.** Con el caso de los bosques, la misma es reglada por primera vez para todo el país, en tanto la Nación está obligando en 2007 a que todas las jurisdicciones den inicio a un proceso de racionalización de la actividad productiva, por medio de los ordenamientos territoriales. Esto es comprensible luego del escandaloso extractivismo que supuso la drástica ampliación de la frontera agropecuaria por el monocultivo de soja de la década de 1990.

## 2.2 El Estado ordenador

Esta planificación de una explotación racional que se manifiesta más cabalmente en las nociones de aprovechamiento y manejo sustentables que contienen las leyes nacional y provincial, se traduce directamente en la reglamentación y criterios que deben seguir las y los productores con la puesta en vigencia de los ordenamientos territoriales de bosques nativos en las provincias. Básicamente se trata de la confección de “planes” para la obtención de las autorizaciones correspondientes –vía evaluaciones de impacto ambiental- según el tipo de actividades y zonas de protección de las que se trate<sup>95</sup>.

De acuerdo a cómo lo venimos estudiando, cada ordenamiento territorial debe establecer zonas de protección por el valor de conservación de los ecosistemas boscosos, y las respectivas actividades productivas permitidas en cada caso. La ley nacional 26331 indica que en las categorías II y III está permitido el manejo sostenible de los bosques nativos, previa autorización de la autoridad de aplicación; a la vez que también se contempla el desmonte en categoría III por medio de un plan de aprovechamiento previamente autorizado. Sobre el mapa de Córdoba, debemos recordar que en la ley provincial 9814

---

<sup>95</sup> La ley nacional 26331 establece en el artículo 16 que “Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten autorización para realizar manejo sostenible de bosques nativos clasificados en las categorías II y III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos que debe cumplir las condiciones mínimas de persistencia, producción sostenida y mantenimiento de los servicios ambientales que dichos bosques nativos prestan a la sociedad”. Asimismo, el artículo 17 dice que “Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten autorización para realizar desmontes de bosques nativos de la categoría III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo, el cual deberá contemplar condiciones mínimas de producción sostenida a corto, mediano y largo plazo y el uso de tecnologías disponibles que permitan el rendimiento eficiente de la actividad que se proponga desarrollar”.

existe un desajuste, ya que se desdibuja esta diferenciación y se introduce el aprovechamiento sustentable en bosques nativos de categoría II y no solo III<sup>96</sup>.

Todo ello debe conducirse en función de *Criterios de sustentabilidad ambiental* para el ordenamiento territorial de los bosques nativos que, desde la ley 26331, remiten a condiciones de: superficie; vinculación con otras comunidades naturales; vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional; existencia de valores biológicos sobresalientes; conectividad entre eco regiones; estado de conservación; potencial forestal; potencial de sustentabilidad agrícola; potencial de conservación de cuencas; y valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas. Estas dimensiones ecológicas que se hallan en el Anexo de la normativa nacional -y se citan también en la ley provincial 9814- no excluyen, como vemos, algunas consideraciones de tipo productivas como los potenciales forestales y agrícolas de los suelos.

A propósito, es interesante recuperar nuestro análisis del Capítulo 2, a partir del cual el esquema de presupuestos mínimos presentaba dos efectos: por un lado, una sectorización espacial de la explotación económica por medio de las categorías y permisos del ordenamiento territorial, y por otro lado, un condicionamiento burocrático de la intervención productiva, a través de los planes de manejo y estudios de impacto ambiental. Ahora podemos comprender este esquema en el marco de la racionalidad neoliberal como una **propuesta de ordenamiento de la actividad económica**, ya que se generan condiciones de previsibilidad para el despliegue de la producción. La racionalidad que movilizan las leyes de protección sostenidas en **la idea de ordenar los bosques en categorías de protección, también debería analizarse como la intención de ordenar la economía en marcos de previsibilidad para la intervención productiva**. Este tipo de intervención que se dirige a la economía -antes denostado desde una matriz liberal- es central para el orden normativo neoliberal y constituye una de las principales características de la gubernamentalidad.

Cuando estudiamos la legislación ambiental y advertimos el modo en que implica una economización del ambiente, estamos analizando una gubernamentalidad neoliberal que, como tal, consiste en que la ley no orienta sus disposiciones a incidir directamente en un conjunto de programas económicos, sino en establecer acciones que Foucault (2007) denomina orientadoras, que intervienen en las condiciones del mercado por medio de reglas formales sobre aspectos más estructurales. En el neoliberalismo es muy importante el conjunto de estrategias orientadas a conducir la población, el sistema jurídico, la innovación tecnológica o la educación en favor del crecimiento económico. En rigor, no son intervenciones que afectan directamente a los mecanismos de mercado, sino a las condiciones de su funcionamiento, bajo la premisa de que la racionalidad política neoliberal promueve operaciones discretas en la regulación de los

---

<sup>96</sup> Inicialmente, el artículo 6 de la ley provincial 9814 definía “Aprovechamiento sustentable: aquellas actividades productivas realizadas en el bosque nativo orientadas a asegurar la sustentabilidad integral, social, cultural y económica de los titulares de bosques nativos y de las comunidades rurales, desarrollando la productividad de bienes ganaderos y otros bienes manteniendo su capacidad de regeneración de la vegetación, de resistencia a los estreses ambientales, su contribución al adecuado funcionamiento de las cuencas hídricas, a la regeneración del suelo y a los servicios ambientales que presta el bosque nativo. Se incluyen aquellas actividades ganaderas que para su implementación requieren la ejecución de prácticas de recuperación, reservas forrajeras estratégicas, picadas de sistematización, obras de infraestructura tales como corrales, bretes, mangas y otros y prácticas de raleo manual o mecánico conocidas como “rolado o control selectivo de bajo impacto”, de manejo de sotobosque, la implantación o intersembrado de especies exóticas cuando no se cuente con especies autóctonas adecuadas al lugar. Ello a los fines de atender, ahora y en el futuro, las necesidades de la sociedad, del ambiente y del desarrollo económico e integral de los titulares de bosques nativos y de las comunidades rurales que conviven con el bosque”.

procesos económicos mismos, y masivas cuando se trata del conjunto de aspectos estructurales técnicos, científicos, jurídicos y demográficos, que Foucault llama “sociales” (2007, p.180).

Con ello podemos pensar que la del ambiente no es un área que se deje a merced de la explotación económica. El capitalismo desde fines del siglo XX reconoce con certeza que, aunque no hay acumulación sin avance sobre los recursos naturales, tampoco es practicable un deterioro tal de las condiciones de producción que imposibiliten la expansión del capital. Pero, puesto que el neoliberalismo no intenciona una regulación directa del funcionamiento y los objetivos económicos, el tipo de intervenciones y el conjunto de instrumentos gubernamentales que habilita esta racionalidad política otorga considerable significatividad a ciertos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Éstos garantizan una aproximación economizada de la naturaleza y establecen las condiciones para la continuidad del desarrollo de las fuerzas del mercado.

Lo que propone Foucault es que, siendo que las leyes del mercado no pueden ser alteradas por el poder político, la innovación dentro del sistema capitalista sea desarrollada en el plano jurídico. El neoliberalismo promueve: “no toquemos esas leyes de mercado y procuremos, en cambio, que las instituciones sean de tal manera que dichas leyes, y sólo ellas, se erijan en el principio de la regulación general y, en consecuencia, de la regulación social” (2007, p.199). Como resultado, en el arte neoliberal de gobernar, el derecho se convierte en un campo institucional con un carácter eminentemente formal respecto del tipo de intervenciones del poder público.

Para el autor no puede haber otro tipo de legislación económica que el formal, esto es, las intervenciones legales que se estipulan desde el Estado para el orden económico son siempre principios formales. En el Estado de derecho, asegura, se plantean medidas de carácter general, formales, que nunca tienen una finalidad específica. Ya que “debe decir a la gente lo que hay que hacer y lo que no hay que hacer; no debe inscribirse en el marco de una decisión económica global” (Foucault, 2007, p.208); el Estado fija reglas *a priori* definiendo un marco adentro del cual los privados elijen con libertad. Debe ser ciego respecto de los procesos económicos.

En este sentido nos referimos al tipo de configuración que propone la ley nacional de protección de los bosques nativos y el correspondiente ordenamiento territorial que se dispone en Córdoba. Nuestro análisis sugiere que el Estado define, desde el campo discursivo de la legislación, nuevas reglas para la economía: decide dónde (zonas del ordenamiento territorial) y qué (desmonte, aprovechamiento sustentable o conservación), aunque no con ello impone decisiones económicas enmarcadas en un proyecto global relativo a las formas de producción forestal, agropecuaria o inmobiliaria; sino que señala los requisitos burocráticos para que las actividades sean garantizadas dentro de ciertos estándares.

En resumen, tanto para el Estado como para los individuos la economía debe ser un juego: un conjunto de actividades reguladas (...) pero en las cuales las reglas no son decisiones que alguien toma por los demás (...) La economía es un juego y la institución jurídica que la enmarca debe pensarse como regla del juego (Foucault, 2007, pp.208-209).

El ordenamiento territorial como instrumento de gestión política de los bosques nativos que se configura legalmente, viene a representar, en nuestra perspectiva, una regla de juego dirigida a la práctica económica, sobre todo cuando tenemos en cuenta que aquello que se evidencia una y otra vez es que esta lógica de explotación racional de los bosques no implica –desde ningún punto de vista– una transformación política del modelo productivo del país, ni la promoción de formas de relacionamiento con los bosques como la

agroecología que modifiquen las formas vigentes de intervención en la naturaleza<sup>97</sup>. Sugerimos que nos hallamos frente a una sustentabilidad que no promueve un cambio de paradigma, ni desde el discurso ambientalista ni desde el productivista. Como dice Barrera Calderón (2018), tanto para una y otra postura, se identifica una escisión entre sujeto-naturaleza y una visión mercantil de lo ambiental. Puesto que:

(...) la acción sustentable y celosa del cuidado ambiental no es más que aquella que es capaz de generar o adoptar mecanismos prolongadores del ciclo de vida del capital. El arraigo de este sentido de lo ambiental o lo ecológico es uno de los aspectos más fuertes en las decisiones estatales (de la Vega, 2013b, p.123).

### 2.3 Valoración utilitarista de los servicios ecosistémicos

Las legislaciones e instrumentos ambientales se consideran relevantes por su capacidad productiva, en tanto una de las principales fórmulas del neoliberalismo puede resumirse como el mínimo de intervencionismo económico y el máximo de intervencionismo jurídico (Foucault, 2007)<sup>98</sup>. La racionalidad política neoliberal es, precisamente, una economización y tacticalización de la ley (Brown, 2015), en la que el derecho se convierte en un instrumento fundamental, a la vez que prolifera y se complejiza. Para Brown, el razonamiento legal no es solo capaz de habilitar el despliegue de las fuerzas del mercado en el campo de lo económico, sino también de economizar por sí mismo nuevas esferas no económicas. De ahí que el análisis de la legislación sea una tarea fundamental para comprender el abordaje político-normativo que impera en la actualidad, en nuestro caso de la problemática ambiental.

(...) debemos ingresar a un nivel de derecho económico consciente mediante el análisis histórico que mostrará en qué sentido y cómo la institución y las reglas de derecho tienen relaciones de condicionamiento recíproco con la economía, para a partir de allí tomar conciencia de las

---

<sup>97</sup> Solo una voz se muestra crítica sobre esto y es la del diputado Tinnirello: “Aquí habría que ser un poco más precisos, porque todos los emprendimientos que conozco y que están siendo denunciados –incluso, las pasteras en el Uruguay– son sustentables. Entonces, la palabra sustentable no dice nada. Los emprendimientos mineros también son sustentables, pero los pueblos se movilizan igual, como los viñateros en Mendoza. No quiero seguir con el tema de la minería para no armar lío, pero en Catamarca vaya si hubo cortes de ruta. Sin embargo, el gobierno dice que son sustentables. Todo el mundo dice lo mismo, aunque Romina Picolotti dice que contaminan. En verdad esta es una ensalada rusa que no sé si la entienden. Yo comprendo la cuestión desde mi lugar y por eso rechazo esas políticas. En consecuencia, la palabra sustentable me genera un poco de duda” (Cámara de Diputados de la Nación 23/11/06).

<sup>98</sup> La opinión de Foucault en *Seguridad, territorio y población* es bien diferente y pone a las leyes en un segundo plano, frente a la importancia de las tácticas en la gubernamentalidad: “Lo que, en efecto, permitía a la soberanía alcanzar su fin, la obediencia a las leyes, era la ley misma; ley y soberanía se confundían absolutamente una con otra. Por el contrario, aquí no se trata de imponer una ley a los hombres, se trata de disponer las cosas, es decir; de utilizar tácticas más que leyes, o, como mucho, de utilizar al máximo leyes como tácticas; hacer de modo que, por ciertos medios, tal o cual fin se pueda alcanzar. Creo que tenemos ahí una ruptura importante: mientras que el fin de la soberanía se encuentra en sí misma, y mientras que ésta extrae sus instrumentos de sí misma bajo la forma de la ley, el fin del gobierno, por su parte, está en las cosas que dirige; hay que buscarlo en la perfección, la maximización o la intensificación de los procesos que dirige, y los instrumentos del gobierno, en lugar de ser leyes, van a ser tácticas diversas. Regresión, por consiguiente, de la ley, o más bien, en la perspectiva de lo que debe ser el gobierno, la ley no es ciertamente el instrumento primordial. Ahí de nuevo volvemos a encontrar el tema que ha circulado durante todo el siglo XVII y que está manifiestamente explícito en el siglo XVIII en todos los textos de los economistas y de los fisiócratas cuando explican que, ciertamente, mediante la ley no se pueden alcanzar los fines del gobierno” (2006, pp.125-126).

modificaciones que es posible efectuar en ese complejo económico jurídico (Foucault, 2007, p.200).

Si la legislación es un instrumento privilegiado de la gubernamentalidad neoliberal, es importante que avancemos en otros enunciados en los que también se inscribe un abordaje economicista de los bosques nativos, como el caso de los servicios ambientales o ecosistémicos. Este enunciado cobra gran relevancia, sobre todo en los campos discursivos legislativos que estamos estudiando, y se fortalece con su positivización en las normativas sancionadas. Se trata de una noción muy difundida en el ámbito académico y disciplinar de la ecología, mas no tanto en la política ambiental hasta que acontecen los debates y la sanción de las leyes 26331 y 9814 (para Córdoba). **La consagración de los servicios ambientales en los instrumentos normativos es significativa para la economización de los bosques nativos** y, a continuación, analizamos por qué.

Para el discurso ambientalista, los bosques nativos, en tanto ecosistemas sustentables que apuntan a mantener o recuperar los mayores niveles posibles de biodiversidad, poseen un valor especial, un valor ecológico, que se comprende en términos de provisión de bienes y servicios. Si el estado de conservación de los bosques no es suficiente, a lo que se apunta es a su reparación para el efectivo desarrollo de dichos servicios. Los servicios ecosistémicos son concebidos como beneficios disponibles en la naturaleza, entre ellos: mantenimiento de cuencas hídricas, conservación de la flora y fauna nativa, provisión de especies medicinales, reducción de la erosión, atenuación de extremos ambientales, protección de la diversidad de los paisajes, oferta ambiental de interés turístico, defensa de la identidad cultural de las comunidades campesinas e indígenas o reducción de la emisión de gases de efecto invernadero. De acuerdo con el discurso ecológico, esta noción no supone considerar un aspecto más de los ecosistemas, sino su propia razón de ser. Los bosques, en este marco adquieren una relevancia fundamental para la subsistencia humana.

La Evaluación de Ecosistemas del Milenio, más conocida en inglés como el *Millenium Ecosystems Assessment*, es un programa de trabajo internacional enmarcado en Naciones Unidas que se dedica, desde principios de siglo, a elaborar una serie de informes científicos sobre la situación de los ecosistemas del mundo. Estos informes están, tal como lo propone el propio programa, dirigidos a tomadores de decisiones. Su origen remite a los procesos de redacción y desarrollo de otros instrumentos, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención de Lucha contra la Desertificación, la Convención de Ramsar sobre Humedales y la Convención sobre Especies Migratorias, los cuales han demandado para su implementación de una nueva herramienta conceptual basada en información científica que posibilite el logro de los objetivos de los respectivos tratados, de ahí la solicitud de la conformación de un equipo que lleve adelante esta Evaluación (World Resources Institute, 2003).

De acuerdo con la *Evaluación*, la idea de servicios va de la mano de una dinámica mundial de oferta y demanda, que plantea un escenario preocupante de intensificación de la exigencia sobre los beneficios que otorgan los servicios ecosistémicos para la subsistencia humana. En las actuales condiciones de degradación significativa que ya presentan los ecosistemas, la *Evaluación* señala la acuciante necesidad de valoración de su situación para garantizar a futuro que la provisión de bienes y servicios no se agote completamente, ni se altere de manera irreversible la relación de oferta y demanda mundial de los beneficios de la naturaleza. Esto implica una aproximación desde la sustentabilidad de los beneficios ecosistémicos del mundo.

Tal y como lo hemos abordado en los Capítulos anteriores, en la ley de bosques nacional 26331<sup>99</sup> y en la provincial 9814<sup>100</sup> se puede advertir que los servicios ambientales son muy importantes entre los criterios de protección ambiental. A su vez, las y los parlamentarios dan cuenta de ello durante los debates nacionales y provinciales, con el objetivo de que se encuadren las legislaciones en un esquema nuevo y más amplio sobre la concepción de los bosques nativos. En la discusión por la actualización del ordenamiento territorial de Córdoba que emerge hacia 2016, los servicios ambientales juegan un papel importante ya que los discursos antepone diversos usos de este enunciado. Aunque es necesario advertir que, a diferencia del desarrollo sustentable, se trata de un aspecto menos difundido y, en el debate en el Congreso de la Nación, no atrae mayores disquisiciones, en tanto su inscripción estratégico-discursiva se relaciona, como veremos luego, con el instrumento de compensaciones de la normativa.

A diferencia de lo que muchos erróneamente creen, un bosque nativo no comprende solamente un árbol como tal, es decir, no se limita a lo leñoso. Por el contrario, la noción de bosque nativo incluye un complejo ecosistema en el que conviven fauna, flora, bancos genéticos, comunidades originarias; es fuente de alimentos, bebidas y remedios. Además, se relaciona con el turismo. De manera que hay que ampliar la visión que se tiene sobre el bosque para entender su altísimo valor (Graciela Gutiérrez, Santa Cruz-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación 23/11/06).

Esta concepción de los bosques como ecosistemas complejos, interrelacionados con múltiples elementos de la naturaleza, y capaces por tanto de proteger con su mera existencia la biodiversidad, adquiere más importancia aún en el debate sobre el ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba en 2010. Allí los servicios ambientales o ecosistémicos asumen un protagonismo considerable y se evocan con un significado más preciso y próximo al desarrollo teórico de las Naciones Unidas en la Evaluación, no solo por parte de las y los legisladores afines a la COTBN sino también por otras fuerzas políticas.

---

<sup>99</sup> Artículo 5: Considéranse Servicios Ambientales a los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. Entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son: - Regulación hídrica; - Conservación de la biodiversidad; - Conservación del suelo y de calidad del agua; - Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; - Contribución a la diversificación y belleza del paisaje; - Defensa de la identidad cultural.

<sup>100</sup> Artículo 6: “Servicios ambientales de los bosques nativos”: a los beneficios tangibles e intangibles que los ecosistemas de bosques nativos brindan al propio ecosistema natural, al resto de los ecosistemas y a la sociedad y que incluyen, entre otros, los siguientes servicios ambientales:

a) Mantenimiento del adecuado funcionamiento de las cuencas hídricas; b) Alimentación de los cursos de agua, lagos y otros humedales de superficie y mantenimiento de su calidad, regularidad hídrica y biodiversidad, como asimismo alimentación y mantenimiento de la calidad de los acuíferos subterráneos; c) Conservación de la biodiversidad de flora y fauna nativa, incluidas la diversidad de especies y la diversidad genética; d) Provisión de especies medicinales y de otros productos naturales beneficiosos para el mantenimiento de la salud, el combate de enfermedades y otros usos; e) Conservación del suelo y de la capacidad del bosque nativo para producir suelo; f) Reducción de la erosión hídrica, eólica y biológica y protección de la estructura geomorfológica; g) Contribución a la atenuación de extremos ambientales de tipo físico: sequías prolongadas, heladas, vientos, insolación, temperaturas elevadas, grandes tormentas e inundaciones; h) Protección de la diversidad de los paisajes naturales y culturales asociados; i) Mantenimiento de la oferta ambiental de interés turístico; j) Defensa de la identidad cultural de los pequeños y medianos productores, comunidades campesinas e indígenas y de la identidad de la propia Provincia de Córdoba; k) Contribución a la reducción de la emisión de gases que producen el efecto invernadero y a su fijación en la biomasa del bosque nativo, y l) Contribución al bienestar y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Provincia de Córdoba, beneficiados por la existencia de bosques nativos.

Los servicios ambientales se posicionan como irremplazables e indispensables frente al acelerado deterioro ecológico en el que se encuentran los ecosistemas de la provincia.

Esos servicios ambientales irremplazables pueden colapsar si se continúa disminuyendo su superficie, por ello, señor presidente, la urgente necesidad de legislar normas que protejan a los bosques nativos (Pedro Ochoa Romero, FpV, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Tanto la deforestación como los incendios forestales destruyen los ecosistemas y degradan los servicios que estos prestan y que son necesarios para el mantenimiento de las condiciones de vida del ser humano. La degradación o la eliminación de los bosques son el resultado de condiciones y causas económicas que, a través de las distorsiones del mercado, de precios y de políticas, favorecen un manejo forestal no sostenible. Por eso la importancia de regular esta norma (Alejandra Matar, UCR, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

También sabemos, señor presidente, que los bosques nativos involucran beneficios que resultan indispensables para la preservación de la vida en el planeta. Estos beneficios tienen que ver con los microclimas, el mantenimiento de las fuentes y caudales de agua y la conservación de los suelos y son, al mismo tiempo, refugio de fauna y flora, fuente de energía y oferta de vivienda (Enrique Sella, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

La defensa de estos servicios se constituye en uno de los elementos científicos más relevantes para el discurso ambientalista que pretende alertar sobre los peores efectos del desmonte acelerado que caracteriza al territorio cordobés<sup>101</sup>. Estas labores del discurso ambientalista son muy significativas para el debate cordobés, sin embargo, contrastan con la postura de CARTEZ hacia 2009 cuando, en lugar de los servicios ambientales, éste promueve una concepción de los bosques como servidumbres administrativas, tal como lo expresa el anteproyecto de ley oportunamente presentado:

Artículo 5º: (...) Los sistemas agropecuarios sustentables en diseños agroforestales brindan estabilidad ambiental y los servicios correspondientes a nivel predial y regional. Establece además un régimen de fomento para la conservación y preservación de los bosques nativos con la máxima diversidad natural posible, principalmente en las áreas de reserva basado en mecanismos legales, instrumentos administrativos, impositivos, a través de las servidumbres administrativas y de otra naturaleza y para los sistemas agropecuarios de producción sustentables que asuman los costos de las externalidades, conforme a lo que determine el Poder Ejecutivo (Anteproyecto de ley sobre bosques nativos de CARTEZ, 2009).

De esta cita extraemos, por un lado, un sentido muy restringido para los servicios ambientales, a partir del cual la protección de los mismos se debe circunscribir a reservas ecológicas y espacios públicos. Por otro lado, vemos que el discurso productivista reproduce la figura de servidumbres administrativas, la cual considera a los problemas ambientales como costos y externalidades. A pesar de que muchas de las

---

<sup>101</sup> Más allá de las disposiciones y el mandato de la 26331, el principal antecedente de esto lo supone el trabajo que realiza la COTBN durante 2008 y 2009 para difundir y alertar en el campo discursivo sobre la importancia del paradigma de los servicios ambientales. En un dossier titulado *Desmonte: la frontera del progreso*, publicado por la Universidad Nacional de Córdoba en marzo de 2008 se incluyen un conjunto de artículos en los que se presenta la situación de los bosques nativos de Córdoba, a partir de investigaciones de profesionales de la Universidad relacionadas con la COTBN, bajo el paradigma de los servicios ecosistémicos. El propio *Proyecto de ley de ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Córdoba* de la COTBN (2009), que analizamos en el Capítulo 3, desarrolla los fundamentos ambientales y sociales, legales y metodológicos de la propuesta de ordenamiento territorial, entre los que se destaca este enfoque.

propuestas de la COTBN no consiguen ser incluidas en la ley sancionada por la Legislatura, el paradigma de los servicios ambientales sí logra dominar el lenguaje sobre la protección de los bosques nativos y ser incluido en el articulado de la ley 9814.

Cuando el ordenamiento territorial de Córdoba comienza a ser rediscutido en 2016, incluso CARTEZ plantea la cuestión en el marco de los servicios ecosistémicos, y abandona definitivamente la categoría de servidumbres administrativas. Para ambos discursos –tanto el productivista como el ambientalista-, el terreno común desde el que pensar la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba lo constituye este enunciado, según tuvimos oportunidad de analizarlo en el Capítulo 4.

Sin embargo, las aproximaciones a los servicios ambientales son disímiles, siendo que uno de los distanciamientos entre el ambientalismo respecto del productivismo es afirmar que los fachinales proveen numerosos bienes y servicios ecosistémicos que deben ser protegidos en favor de una mayor biodiversidad. Por ello la actualización no puede implicar ninguna regresión respecto de los criterios de conservación de los bosques nativos fijados desde 2010. El discurso ambientalista rechaza durante el intento de actualización, como ya vimos, que se instale la idea de que la ganadería es posible en áreas de alto valor de conservación. Por otro lado, la defensa de los servicios ambientales incluye también la dimensión socio-cultural que propicia este enunciado. Las y los autores del informe que critica el proyecto de CARTEZ (Kopta et al., 2016) enfatizan en el documento sobre la utilidad que representa el bosque nativo para las comunidades campesinas del noroeste de Córdoba.

Si bien no se descartan los bienes y servicios que proveen los ecosistemas boscosos para toda la provincia, en dimensiones ecológicas fundamentales como el cuidado de las cuencas hídricas o la reducción del calentamiento global, consideran de mayor importancia la supervivencia de las poblaciones locales. Para ello apelan al respaldo científico de un estudio del Núcleo DiverSus (de la Universidad Nacional de Córdoba) que aborda cómo distintos actores sociales perciben, valoran y se apropian de los servicios ecosistémicos que ofrece el bosque nativo en el oeste de la provincia de Córdoba.

Los resultados muestran una elevada dependencia de los campesinos por los servicios ecosistémicos que ofrece el bosque chaqueño. Los campesinos perciben, valoran y usan no sólo servicios ecosistémicos de aprovisionamiento (por ejemplo, provisión de forraje para sus animales, obtención de leña y madera, miel silvestre, o medicinas naturales), sino también servicios de regulación (por ejemplo, regulación del clima local, influencia de los polinizadores) y culturales (por ejemplo, sentido de pertenencia, o valor educativo de la flora y fauna local). En total identifican y valoran 21 de los 22 servicios ecosistémicos incluidos en el estudio (Kopta et al., 2016, p.15).

Muchos de los bienes y servicios ecosistémicos mencionados hasta aquí tienen, en opinión del discurso ambientalista, lo que podría considerarse un valor intrínseco<sup>102</sup>, esto es, una apreciación de los bosques nativos por sí mismos que va más allá de los beneficios económicos para la producción (como podrían representarlo la regulación del clima o la calidad del suelo). Se trata al respecto del mantenimiento de la

---

<sup>102</sup> Se trata de un concepto propio de la disciplina ecológica vinculado a la biodiversidad y que destaca una propiedad de los ecosistemas que no puede ser valorada utilitariamente, sino porque simplemente garantiza la existencia misma de la naturaleza. Ricklefs (2001) explica que: “La diversidad de especies en los sistemas ecológicos puede tener valor intrínseco para estabilizar el funcionamiento de los ecosistemas” (pp.616-617). Tiene relevancia en la propuesta de los servicios ecosistémicos para la ponderación de todo un conjunto de beneficios que no se pueden medir económicamente. Alcamo et al. dice al respecto que “el valor intrínseco es el valor que algo tiene en sí y por sí mismo, independientemente de la utilidad que pueda prestar a alguna persona” (2003, p.5).

biodiversidad, o de valores simbólicos y estéticos de gran relevancia, que se integran a una racionalidad ecológica o conservacionista.

No obstante, la argumentación a favor de la protección de los ecosistemas por la provisión de servicios requiere, antes que nada, que se considere la utilidad de los mismos para la continuidad de múltiples funciones ecológicas, la reproducción humana y la subsistencia de diversas actividades productivas. Los ecosistemas, fundamentalmente, proveen, satisfacen, producen, hacen, benefician, brindan: sirven, como el propio significante de “servicio” lo expone. En última instancia, y más allá de las consideraciones intrínsecas, ya que los servicios ambientales funcionan para tantos procesos, es ineludible el funcionamiento de una **valoración de tipo utilitarista** de los mismos.

Este tipo de aproximación responde a dos cuestiones: por un lado, a que las Naciones Unidas elaboran una conceptualización de los servicios ambientales de tipo mercantilista, puesto que los plantea en términos de un *stock* de beneficios a ser medidos respecto de una demanda y oferta mundial para la que se debe encontrar un equilibrio. Este *stock* importa una medición cuantitativa de su disponibilidad, en relación con las mencionadas variables de oferta y demanda. Por otro lado, hallamos que, por medio de este enunciado, las manifestaciones de la degradación ambiental responden a la **ponderación de externalidades o costos**, propia del universo lingüístico de la economía. Es decir, si los ecosistemas proveen beneficios, en su reverso también implican la generación de costos. Esto quiere decir que los servicios ecosistémicos habilitan que las prácticas sobre los bosques nativos y otros bienes naturales se configuren discursivamente alrededor del par costo-beneficio. En cualquiera de las valoraciones posibles aparece esta consideración, sea porque la conservación de los ecosistemas es la contracara de un conjunto de costos económicos, o porque su daño supone erogaciones ecológicas.

A veces pienso que no nos damos cuenta de las externalidades y los costos ambientales con todo lo que está ocurriendo en los últimos años en la Provincia: sequías, inundaciones, incendios y degradación de los suelos; pareciera que las estamos atribuyendo a otras cosas y no a la ausencia de políticas ambientales en esta Provincia que protejan claramente al bosque nativo (Omar Ruiz, Afirmación por una Rep. Igualitaria, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Lo que funciona como punto de demarcación entre la oportunidad de defensa del bosque nativo o su deterioro, es la justificación de sus utilidades y la ponderación de los costos que implica su degradación. El desplazamiento de sentido que va de la noción de servicios, al utilitarismo y las externalidades, emerge como **el universo de la economía fagocitando la conceptualización de los ecosistemas que va perdiendo su impronta ecologista basada en los valores intrínsecos de los bosques nativos, hacia un esquema donde priman los beneficios medibles, cuantificables y ponderables según la métrica neoliberal.**

#### **2.4 La política de indemnización e incentivo del mercado**

Precisamente por la valorización utilitarista que atraviesa al concepto de servicios ecosistémicos es que podemos comprender la emergencia, en el esquema de gestión de los bosques en Argentina, del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (o Fondo de compensación, como preferimos referirnos), tal como lo describimos en el Capítulo 2 de esta Tesis. Entre 2006 y 2007, durante el tratamiento legislativo nacional de los presupuestos mínimos de protección de los bosques se fue introduciendo –primero, sin éxito, en la Cámara de Diputados y luego, favorablemente, en la de Senadores-, la necesidad de que, ante la existencia misma de bienes y servicios ambientales derivados de

la conservación de los bosques, se inscribiera en la legislación una valorización económica de los mismos que se tradujera en un adecuado esquema de compensaciones pecuniarias. Un aspecto que resalta en estas argumentaciones es la concatenación lógica entre sustentabilidad, servicios ecosistémicos y compensación económica.

Todos sabemos que no brindar recursos económicos suficientes para una genuina compensación, a la larga significa la progresiva destrucción de la prestación de estos servicios ambientales. En otras palabras, al no reconocerlos como tales y no valorarlos, la prestación que se brinde se encamina hacia una destrucción progresiva e irreversible de sus fuentes protectoras (Fabiola Bianco, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación 29/11/06).

Al indisponer gran parte de su territorio productivo a otros usos que necesitan sus pueblos, las provincias no sólo están prestando un inestimable servicio ambiental a la Nación sino también pagando el costo que ello significa: costo de oportunidad, de mantenimiento y de no encontrar todavía modos de reconvertir productivamente a sus comunidades para que no sigan afectando el medio ambiente (Juan Manuel Irrazábal, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación 29/11/06).

De estas intervenciones podemos sintetizar que no hay valoración posible que se exima de la ponderación económica; que la compensación es un modo de gestión que garantiza el cumplimiento de los objetivos de la ley; que sin recursos económicos no se puede lograr el aprovechamiento productivo y se daña la disponibilidad de servicios ambientales; y, finalmente, que no hay protección de los bosques sin una economización de sus beneficios.

Puntualmente en la discusión alrededor de la necesidad de que se cree un Fondo de compensación<sup>103</sup>, la argumentación que inician las y los parlamentarios de las provincias del norte del país se concentra en dimensionar el peso de los costos económicos que implica la desafectación productiva de bosques nativos a favor de actividades de conservación. Como ya vimos, la conceptualización de una idea de beneficio ambiental -según la configura la Evaluación del Milenio- conlleva necesariamente la noción de costo.

---

<sup>103</sup> Entre los antecedentes de este Fondo se encuentra la figura del Fondo de Compensación Ambiental de la ley General de Ambiente 25675 de 2002, que por artículo 34 “estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente”.

Sin embargo, en la introducción de este instrumento se destaca la iniciativa de un conjunto de parlamentarias y parlamentarios de Misiones, los cuales ya contemplan este tipo de mecanismos en su legislación provincial: “Mi provincia destina fondos extras de la coparticipación provincial a los municipios que preservan áreas de selva, destinados específicamente a promover el desarrollo sustentable, que es lo que nosotros queremos lograr. Hemos promulgado leyes vanguardistas como la denominada ‘corredor verde’, la primera en la materia y que puede considerarse un paradigma. Por eso, cuando decimos que conservar tiene sus costos y que implica esfuerzos, sabemos bien de qué estamos hablando” (Fabiola Bianco, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación 29/11/06).

En 1991, Misiones sanciona la Ley XVI N°60 de Área Integral de Conservación y Desarrollo Sustentable Corredor Verde de la Provincia de Misiones. La misma crea un Fondo Ecológico de Coparticipación Especial entre los municipios integrados en el Área de Conservación y Desarrollo Sustentable “Corredor Verde de la Provincia de Misiones”. El artículo 16 establece: “Los fondos que cada municipio perciba en virtud del establecimiento del Fondo Ecológico de Coparticipación Especial, deberán ser destinados en un noventa por ciento (90%) a financiar los planes, programas y proyectos aprobados por la Unidad de Gestión del “Corredor Verde de la Provincia de Misiones”, referentes a: a) desarrollo rural sustentable; b) turismo ecológico municipal; c) gestión ambiental municipal; d) restauración del bosque nativo.

Esto quiere decir que el enunciado de los servicios ecosistémicos propone que los costos económicos son constitutivos de cualquier forma de protección ambiental. Por ello la racionalidad neoliberal consigue asentarse en este enunciado y en este instrumento.

Las apreciaciones al respecto son múltiples e insistentes, pues tienen la función táctica de promover que el Fondo prospere, a la vez que las valoraciones son economicistas en toda su constitución discursiva, pues hay pérdidas, diferentes tipos de costos, incentivos y riqueza, entre otros:

La conservación tiene su costo y excede, por supuesto, la capacidad financiera que tienen las provincias. En ese sentido, tenemos dos tipos de costos que se advierten claramente: unos directos y otros de oportunidad. Los directos están vinculados con las erogaciones asumidas para conservar, traducidos en el cuidado y en el mantenimiento de las áreas naturales protegidas (...) Pero también hay pérdidas en los costos de oportunidad, es decir, aquellos devenidos de la inmovilización de tierras y árboles que potencialmente podrían producir una renta directa. La decisión política de tenerlos preservados provoca pérdidas económicas (Fabiola Bianco, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación 29/11/06).

Si las provincias no reciben ningún tipo de incentivo y si el pequeño productor que tiene su economía de subsistencia basada en esto no recibe algún tipo de subsidio o incentivo, nuestra lucha va a ser en vano. En esto la Nación tiene que tomar alguna medida (...) La Nación ha firmado convenios internacionales de beneficio global, de biodiversidad, de certificación, de cambio climático, de humedales, etcétera. Pactan compromisos, acceden al financiamiento internacional y ajustan a las provincias, y por eso nosotros creemos que en consecuencia es justo que también asistan a estas últimas económica y técnicamente (Liliana Bayonzo, Chaco-UCR, Cámara de Diputados de la Nación 29/11/06).

En Misiones, una provincia de 3 millones de hectáreas, para que tengan una idea, tenemos prácticamente el 20 por ciento de nuestro territorio en áreas naturales protegidas; o sea que tenemos una conservación de nuestros bosques realmente importante. Eso tiene un costo. De hecho, esa conservación de los bosques es para los argentinos, para los misioneros y para el mundo en general. ¿Quién nos paga eso? Los misioneros estamos pagando y asumiendo nosotros ese costo. Entonces, cuando hablamos de un Fondo de Conservación para nosotros es sumamente importante porque hoy la Nación está dando una línea para trabajar en ese sentido. Consideramos trascendente que ese sea un fondo importante, porque nosotros estamos dejando el 20 por ciento de nuestro territorio sin capacidad de producción y generación de riquezas (Luis Viana, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Senadores de la Nación 14/11/07).

(...) acá se establece una restricción al derecho de propiedad de los particulares y, en algunos casos, de los estados provinciales que son propietarios de superficies boscosas. Le decimos a esos propietarios: “Señores, ustedes no pueden disponer de las superficies respecto de las cuales tienen el dominio, porque hay que preservar estos bosques nativos, pues existe un interés de la comunidad en hacerlo”. Esto tiene un costo. Hay un valor económico que se debe cuantificar y compensar. No es un tema menor (Ricardo Gómez Díez, Salta-Partido Renovador de Salta, Cámara de Senadores de la Nación 14/11/07).

Aquí podemos identificar las huellas de la polémica del federalismo según ya la estudiamos. Se plantea que los costos muestran las limitaciones de la descentralización y el sustento de los presupuestos mínimos, ya que hay una tensión entre promover eficiencia en la gestión ambiental y disponer de los recursos necesarios para ello. El esquema que funciona en el nivel de lo institucional-administrativo no tiene su

eco en la dimensión financiera, por lo que se reclama que se financie la política de los presupuestos mínimos. Esta demanda se inscribe en una **lógica de gestión gubernamental neoliberal que engloba: descentralización, mercantilización, burocratización de la protección ambiental y compensación.** Por otra parte, también hay una lectura del circuito internacional de gestión del ambiente, desde los organismos financieros, pasando por el Estado nacional hasta las jurisdicciones provinciales, que llama la atención sobre la necesidad de financiarizar la política de los bosques nativos. Las provincias reclaman ser receptoras como últimos eslabones de la cadena de recursos económicos.

Sin embargo, la racionalidad que se imprime en la demanda de financiamiento de la política de los bosques es mucho más compleja que la mera solicitud de que las políticas públicas sean sostenidas por recursos económicos para llevarse adelante -un argumento comprensible si la discusión aquí fuera que se deben destinar fondos específicos para la concreción de un programa de protección forestal o para la consecución de los ordenamientos territoriales en las provincias-. La creación de un Fondo de compensación es mucho más que la demanda de financiamiento de la política de los bosques, es todavía más la economización de la valorización de estos bienes comunes y la configuración del Estado en un lugar de indemnización del mercado.

En un enfoque en el que se concibe que la conservación de los servicios ambientales representa, ante todo, un conjunto de costos, el discurso productivista demanda que se establezca de qué manera la protección del ambiente será compensada, de ahí que el senador de Misiones insista con la pregunta “¿quién paga los costos?” Como bien queda explicado, la nueva política de bosques a partir de la ley 26331 precisa que se moneticen las erogaciones derivadas de conservar y de no producir, bajo la premisa de que los bosques son recursos de los que se deja de obtener una ganancia. Es decir, pasan a ser una fuente de pérdida, en una aproximación economizada de este bien natural, susceptible de atendimento por el Estado nacional para ofrecer incentivos.

De acuerdo con nuestra mirada, en la apreciación generalizada de la mayoría de las y los autores (Di Pangrazio, 2013; Figueroa y Gutiérrez, 2018; Langbehn, 2016; Schmidt, 2018a) abocados a la temática del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, no se ha llevado adelante un cuestionamiento como el que estamos promoviendo aquí, a excepción de Cabrol y Cáceres (2017). Por ejemplo, Langbehn (2016) señala que existen muchas deficiencias en el tratamiento de los presupuestos mínimos entre la Nación y las provincias, sin embargo:

¿Significa esto que las normas de presupuestos mínimos están condenadas a la ineficacia o a la incoherencia? Si bien esta posibilidad debe tenerse muy presente, es posible también que a través de una dinámica de ajustes recursivos entre los niveles nacional y provincial se establezca finalmente una interpretación capaz de producir un cierto grado de coherencia entre las decisiones de ambos niveles. Una trayectoria de este tipo se insinúa actualmente en la aplicación de la Ley de Bosques, favorecida por la existencia del Fondo Nacional para la Conservación, que otorga a la Nación una cierta función de control y representa un incentivo para que las provincias tiendan a homogeneizar sus políticas (Langbehn, 2016, p.164).

La bibliografía consultada sobre este asunto se manifiesta generalmente preocupada por la deficiente implementación del Fondo y promueve argumentos más bien orientados a mejorar su funcionamiento y la distribución de sus fondos para las provincias y agentes privados que los demandan. De ahí que el tipo de análisis que estamos proponiendo, sobre esta figura central de la política de protección de los bosques nativos, aporte nuevos elementos de evaluación crítica hasta ahora poco explorados. En particular en las provincias, tenemos que la ponderación de la importancia de esta compensación –que es un efecto de

situar a los servicios ambientales en el corazón conceptual de los ordenamientos territoriales-, se calcula en cada jurisdicción, como en Córdoba, en la aceleración de la llegada de estas partidas a las arcas provinciales. Toda la evaluación es económica en este sentido, ya que el abordaje que justifica que se avance en la legislación de los bosques nativos está contabilizado.

Para nosotros, el instrumento que se pretende incorporar con la aprobación del proyecto en tratamiento y respetando la Ley de Presupuestos Mínimos, permitirá a la Nación dotar a esta Provincia de los fondos necesarios no sólo para la conservación del bosque sino también para el desarrollo de actividades productivas ambientalmente sustentables (Alejandra Matar, UCR, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

También hay una cuestión fundamental cuando se plantea el tema de los sectores productivos. Obviamente, por estar emplazados en sus parcelas o campos estos bosques nativos, necesitamos compensarlos. Esa compensación se produce a través del pago de los servicios ambientales, es decir, por servicios ambientales que brindan esas parcelas privadas hay un fondo nacional que necesitamos hacer operativo a través de la sanción de la presente ley y, también, vamos a poder generar el fondo provincial destinado al pago de servicios ambientales de los pequeños productores del norte de nuestra Provincia (Amelia Chiofalo, UPC, Legislatura de Córdoba 4/8/2010).

Este instrumento ordena que en cada jurisdicción, a su vez, se active el mecanismo compensatorio que le va a permitir a cada gobierno provincial indemnizar al conjunto de privados que no realicen desmontes en sus parcelas. En 2010, cuando se debate la ley de bosques de Córdoba, el instrumento no recibe un tratamiento específico en tanto consiste en un conjunto de disposiciones ya previsto y reglamentado a nivel nacional, por el cual se espera ejecución como ya vimos. Sin embargo, cuando se evalúa la concreta implementación del Fondo, los resultados acompañan la percepción de que este instrumento conduce a una regulación mercantilista de los bosques nativos.

Como decíamos, el estudio de Cabrol y Cáceres (2017) evalúa el acceso a los recursos financieros derivados del Fondo de compensación que distribuye el gobierno de la provincia de Córdoba una vez puesto en vigencia, y muestra que, mientras los productores capitalizados incorporan diferentes mecanismos para continuar con sus actividades a pesar de las limitaciones a la extracción de madera y leña, y se benefician por las compensaciones, los campesinos se hallan limitados y no consiguen aprovechar esta partida. En base a los pagos correspondientes a 2014, el estudio indica que más del 90% de los beneficiados por el Fondo son productores capitalizados, contra una minoría de campesinos federados en el Movimiento Campesino de Córdoba que consiguen hacer los trámites necesarios para beneficiarse de las compensaciones. Éstos últimos, del total de los recursos, reciben apenas el 10%. Los autores concluyen que el marco normativo de protección y ordenamiento de los bosques nativos genera “nuevas condiciones sociales que se traducen en asimetrías y nuevas inequidades socioeconómicas entre actores productivos que operan en el mismo territorio” (Cabrol y Cáceres, 2017, pp.142-143).

En 2016 el enunciado es compartido por los discursos enfrentados pero, mientras el discurso ambientalista considera que los servicios ambientales son beneficios ecológicos que deben protegerse por medio de la ley, el discurso productivista entiende que a tales beneficios hay que aprovecharlos económicamente. A su vez, el Fondo en esta oportunidad es incluido por todas las propuestas de actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos, aunque CARTEZ pone énfasis en su proyecto en la necesidad de “Desarrollar el concepto de compensaciones, tanto por conservar como por intervenir el bosque nativo” (2016, p.8), esto es, no solo se deberían proveer incentivos a aquellos privados que suspendan determinadas actividades productivas para la conservación forestal, sino también

a quienes las realicen de manera sustentable. A la vez, la entidad agropecuaria sugiere en su escrito “Buscar alternativas para el pago de servicios ambientales, como puede ser el Mercado del Carbono” (CARTEZ, 2016, p.8).

La compensación recibe, en este caso, una apuesta renovada desde el productivismo que solicita compensar por proteger y compensar por producir sustentablemente. Ello no es acorde con el espíritu que justificaba a nivel nacional la incorporación de este mecanismo, ya que se lo concebía como una medida excepcional por el cese de actividades productivas en zonas de alto valor de conservación. La incorporación del caso de los mercados de carbono, por otra parte, es el epíteto de financiarización ambiental de un bien común para el que, no solo se pretende una gestión economizada, sino también su introducción en un mercado financiero.

No obstante, nuestra conclusión al margen de los aspectos que busca profundizar CARTEZ es que los discursos confluyen en la definición de algunos rasgos relativos a los servicios ecosistémicos, en la medida en que tanto el ambientalismo como el productivismo le asignan sentidos compatibles que se expresan, en última instancia, en una evaluación positiva sobre la necesidad de la existencia del Fondo de compensación. Es un aspecto en el que la racionalidad neoliberal parece asentarse sin demasiadas objeciones ni mayores disonancias, por lo que nos expone que la economización de la política ambiental también puede ser parte de un proyecto ambientalista y que, cuando se mercantiliza a los bosques nativos no siempre es por un resabio meramente productivista. En el discurso ecológico también tiene lugares de inscripción la racionalidad neoliberal, en tanto no hay un afuera discernible respecto de un orden normativo de razón. El efecto de consenso que irradia el neoliberalismo es propio de su condición como racionalidad ordenadora del mundo.

Más allá de la cuestión específica del Fondo de compensación, en el debate de 2016, CARTEZ eleva la lógica indemnizatoria que estudiamos en el apartado anterior a una nueva faceta en su propuesta de ordenamiento. No sólo insiste en la primacía de zonas amarillas y la ganadería integrada en esas zonas, así como el fortalecimiento del esquema de compensaciones, sino también en un conjunto de políticas de fomento del crecimiento económico de los sectores productivos implicados. Si el proyecto no dice una palabra sobre políticas de recuperación de los bosques o sobre otros destinos además del de la explotación agropecuaria y forestal, sí avanza considerablemente en la demanda de un **paquete de políticas productivas que llevan al ordenamiento territorial de los bosques a mucho más que una normativa ambiental, para convertirla en un instrumento de política agropecuaria.**

Las líneas de trabajo que demanda el discurso productivista, entre otras, convocan al Estado a ofrecer recursos públicos destinados a capacitar y favorecer el aprovechamiento sustentable de los bosques nativos. De la propuesta que se halla en CARTEZ (2016) destacan una serie de demandas como la de generación de conocimientos sobre el territorio y el estado de los bosques nativos para la toma de decisiones en el ámbito productivo; la articulación de las políticas provinciales con lineamientos y programas regionales; la producción de instrumentos técnicos como indicadores de monitoreo o manuales de buenas prácticas; el favorecimiento del asociativismo de productores; el financiamiento de proyectos de investigación y experimentación privados; así como el ofrecimiento de capacitaciones. La sustentabilidad y los servicios ecosistémicos, en este marco, son la justificación para que el Estado se constituya en el proveedor de un conjunto de políticas favorables para el desarrollo económico en el territorio. No deja de pasar desapercibido el papel de activa intervención y regulación que el discurso productivista le otorga al Estado provincial en esta materia.

A pesar de que los requisitos de CARTEZ no acaban por efectivizarse, ya que la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba queda inconclusa, el gobierno de la provincia tiene considerable atención por estas cuestiones tal como lo vimos en el Capítulo 4, en tanto se desarrolla post-2016 una política agroforestal (ley 10467 de 2018) paralela a la ley de bosques 9814. No obstante este detalle, lo que importa todavía más que el éxito o fracaso de las demandas de las entidades agropecuarias, es reconocer que –en última instancia- el lenguaje y funcionamiento de muchas de las figuras presentes en las leyes de bosques que analizamos, como el aprovechamiento sustentable o el Fondo de compensación, exhiben las huellas de una visión economicista del problema por parte, no solo del discurso productivista como resulta evidente, sino también del discurso ambientalista<sup>104</sup>, siendo que no opone críticas para con estos instrumentos y enunciados.

**Los diversos aspectos que hemos indagado hasta aquí son evidencia de que prevalece una racionalidad economicista en el abordaje del objeto ambiental de los bosques nativos**, la cual los considera en términos de recurso natural para una explotación eficiente, en un contexto de escasez y degradación ecológica. Con esto no queremos decir que no existan distancias considerables entre el discurso productivista y el ambiental, cuando el segundo supone límites serios para el avance indiscriminado de la frontera agropecuaria. Sin embargo, hemos visto hasta aquí que esos límites muchas veces se traducen, en el debate legislativo y en el contenido de las leyes, en propuestas de conservación zonificada, en planificación equilibrada y en esquemas de previsibilidad y ordenamiento de la actividad económica, que no consiguen ni pretenden una transformación de las condiciones de producción capitalista. Implican resguardo de áreas, moratorias, ponderaciones ecológicas, elaboración de planes de manejo, de aprovechamiento o de conservación, evaluaciones de impacto ambiental, mecanismos de compensación, infracciones y sanciones que se disponen territorial y administrativamente dentro de las fronteras del propio modelo actual de explotación de la naturaleza.

Las tensiones dentro del campo discursivo que discute los modos de legislación sobre los bosques nativos se despliegan en el propio marco del desarrollo capitalista actual y su correspondiente relacionamiento entre producción y protección. El enfrentamiento entre ambiente y economía no pasa por otro embate que el del establecimiento de esquemas de mayor o menor eficiencia, o de mayor o menor regulación. El bosque nativo, más o menos protegido, más o menos ordenado, más o menos contabilizado, es objeto de legislación siempre en términos de recurso natural; es un objeto en las leyes de ambiente contemporáneas no menos economizado que antes de los presupuestos mínimos.

### **3. Reflexiones en torno a la potencia política de los enunciados ambientales en el marco de la gubernamentalidad neoliberal**

---

<sup>104</sup> No existen en los recintos legislativos muchas voces que llamen la atención sobre el economicismo de determinados instrumentos y conceptos legales. Es esperable, pues el tratamiento político de los problemas ambientales está determinado por un conjunto específico de condiciones de posibilidad históricas que lo definen discursivamente en el marco analizado. Ello no impide que algunas críticas se pronuncien con reticencia, pero son ciertamente escasas. Solo una senadora advierte: “Quiero también pensar que cuando discutamos en particular usaremos bien los términos. El término ‘aprovechamiento’ es economicista. Hay que hablar de manejo. El manejo es el término que engloba el aprovechamiento. El aprovechamiento es una parte, nada más. Manejo es el aprovechamiento pero también el uso, la organización: es todo. Nosotros estamos repitiendo y repitiendo ‘aprovechamiento’ en todos los artículos: en el 4E, en el 12, en el 18, en el 22 y que tiene que ser revisado. Por eso me parece tan importante este tiempo que nos tomamos ahora para revisar los términos, porque tienen muchísimo que ver” (Alicia Mastandrea, Chaco-UCR, Cámara de Senadores de la Nación 14/11/07).

Deseamos concluir con una reflexión final respecto de los enunciados de la sustentabilidad y los servicios ecosistémicos, como expresiones sintéticas de la racionalidad neoliberal, tal como lo analizamos en su articulación con los presupuestos mínimos, el aprovechamiento sustentable, el ordenamiento territorial y la compensación e indemnización que operan en la protección de los bosques nativos. Puntualmente en relación con la lucha discursiva que hemos indagado respecto de las estrategias políticas de los discursos en disputa, tenemos que las modalidades de utilización de los bosques consideradas sustentables, así como la introducción de mecanismos de compensación, proponen en el campo discursivo legislativo puntos de negociación y equilibrio político entre versiones más estrictas de planificación de los recursos boscosos y las que pretenden una flexibilización de su explotación.

Emerge una capacidad plástica del neoliberalismo que le permite al Estado operar en las diversas circunstancias de la definición de las políticas con diferentes modulaciones; así como asumir un posicionamiento alternativo que no es ni el del discurso ambientalista ni el productivista, sino una respuesta “posible y realizable” como señalaba un funcionario de la Dirección Nacional de Bosques. Se perfila una política progresiva, equilibrada, moderada y realista, pero sobre todo, se modela un tipo de estatalidad neoliberal que promueve la dicotomización entre alternativas y se sirve, en diversas circunstancias, de esta polarización entre el mercado y la sociedad civil.

De esta manera, podemos observar que, en parte, el Estado se va ubicando estratégicamente como un neutralizador tanto de la destrucción y la especulación financiera, como del proteccionismo ultraverde. Con estos sentidos, es posible que, como en el resto del mundo, se borren las demandas radicalizadas de los movimientos ecologistas que procuran cambios en el modelo de producción y de vínculo con la naturaleza propios del capitalismo. Esto es, con la gubernamentalidad se puede encaminar una política ambientalista –forestal en este caso-, a la vez que eludir la discusión de fondo que conlleva cualquier crítica ecológica sobre el tipo de modelo de producción y de intervención sobre los bienes naturales.

En consideración de estas cuestiones, nos hallamos frente a la pregunta por la potencia política del uso estratégico de enunciados como el de la sustentabilidad y el de los servicios ambientales, entre otros, para los procesos de lucha por la conservación de los bienes comunes en campos discursivos legislativos o extralegislativos. En lo que atañe a la sustentabilidad, vemos que algunas autoras y autores parecen comprender el asunto como si existieran diferentes tipos o escalas de sustentabilidad. Por ejemplo, para Langbehn (2016) se despliegan, entre las partes implicadas en la sanción a nivel nacional de la ley de bosques nativos, dos posturas alrededor del desarrollo sustentable: una entendida como “sinergia”, a partir de la cual frenar la deforestación es compatible con un desarrollo económico genuino y sostenible en el tiempo; y otra concebida como “equilibrio”, que prioriza ampliar la frontera agrícola, dentro de ciertos límites, pero que sobre todo considera que la conservación del bosque se opone al desarrollo y representa un costo.

Así tendríamos que optar por aquella acepción que plantea la noción de sinergia en pos de un marco de regulación de la protección ambiental más adecuado. Esto se relaciona también con el debate entre la sustentabilidad blanda y la rígida, aunque no creemos potente aquella crítica que se dispone con el objetivo de distinguir conceptualmente entre una u otra. Debemos tener en cuenta que, por sustentabilidad blanda estaríamos frente a una que favorece al mercado, mientras que la rígida es de tenor ecológico. Para otras y otros, existe una sustentabilidad verdadera que sin embargo no estamos alcanzando por medio de las legislaciones disponibles:

Consideramos que el “desarrollo sustentable” en su concepción multidimensional difícilmente será una realidad en la Argentina si las leyes que se sancionan y las políticas que se impulsan a

nivel nacional y provincial adjetivan como “sustentables” prácticas productivas que claramente van en sentido opuesto. De esta manera se está perdiendo la oportunidad estratégica de proteger con un marco regulatorio apropiado el escaso remanente de bosque nativo provincial y las formas de vida que dicho bosque sustenta (Silvetti et al., 2013, p.17).

Es decir, entre los diversos tipos de sustentabilidad hay algunos mejores, más ecológicos o verdaderos, frente a otras versiones que no se ajustan adecuadamente a su espíritu o que simplemente son adjetivos vacíos que no están acompañados de una visión o prácticas realmente ecológicas. Desde nuestro punto de vista, existen sin dudas muchas facetas de la sustentabilidad, y entre el discurso productivista y ambientalista se debaten sentidos diferentes sobre las implicancias de este enunciado. A la vez que estudiamos que su ambigüedad es un rasgo central de su persistencia y efectividad. Pero no por no ello podríamos asegurar que hubiera algo así como una sustentabilidad buena y verdadera, por un lado, y una sustentabilidad mala y falsa, por el otro. Al menos una sentencia de ese tenor no es parte de los objetivos del análisis de discurso, como mucho menos lo sería creer que se trata de un concepto al que devolverle una esencia ecologista supuestamente perdida. Por el contrario, deberíamos pensar que la sustentabilidad no es más que un enunciado que en cada campo y discurso asume sentidos diferentes según las estrategias discursivas que lo movilizan; por lo que abre siempre un terreno de polémica.

Asimismo, el análisis de este Capítulo precisamente nos señala que este enunciado ha sido movilizado a partir de la racionalidad política neoliberal desde su propia invención, y que ha estado orientado estratégicamente hacia la continuidad del despliegue del capital, luego de la crisis de finales del siglo XX. A su vez, en el campo discursivo legislativo no hemos hallado tematizaciones particularmente radicales sobre la sustentabilidad, sino más bien versiones más o menos proteccionistas de un esquema que nunca se propone trastocar modelos productivos de raíz sino, como mucho, condicionarlos hacia una propuesta de racionalidad. Esto es esperable cuando sabemos que las condiciones de posibilidad de estos campos están constituidas por un esquema normativo y de gestión de la política ambiental neoliberal, como lo pudimos describir. De manera que no negamos que existan, en diversos campos discursivos, concepciones alternativas sobre la sustentabilidad, pero el análisis del corpus documental que abordamos en esta investigación nos sugiere que en el juego argumentativo de la sanción de las leyes de protección de los bosques nativos priman variantes que en mayor o menor medida son todas deudoras de una racionalidad economicista.

La existencia del desarrollo sustentable en los campos discursivos legislativos nacional y provincial establece el alcance de la regulación ambiental sobre la economía. Tanto la ley 26331 como el ordenamiento territorial cordobés avanzan o retroceden hacia posibilidades más o menos proteccionistas en el marco discursivo que ofrece la sustentabilidad. Ésta está tan cerca del ambiente como de la economía; es tan capaz de ambientalizar la economía como de economizar el ambiente, y por ello también puede establecerse enunciativamente en el equilibrio entre estos discursos en pugna.

Sabemos que los enunciados nunca pueden detentar sentidos únicos y homogéneos, especialmente en contextos tan controvertidos como el campo discursivo de la legislación ambiental. Al respecto, la laxitud que muestra la sustentabilidad según qué sujeto la enuncie, en qué contextos, cómo se la pronuncie y los objetivos políticos que promueva, es una característica propia de este enunciado. A la vez que la ambigüedad que caracteriza al desarrollo sustentable es condición discursiva para que la norma pueda terminar por promover una visión economizada (y economizadora) de los bosques nativos y la protección ambiental.

Tampoco nos resulta potable realizar una evaluación conceptual entre una implementación adecuada de los servicios ecosistémicos en contraposición de sus derivas economicistas, pues ya vimos que el enunciado tiene sus complejidades y limitaciones. El distanciamiento entre el discurso ambientalista y el productivista es considerable, en cuanto que el primero reconoce que incluso los fachinales proveen numerosos bienes y servicios ecosistémicos que deben ser protegidos en favor de una mayor biodiversidad; mientras que las entidades agropecuarias consideran exclusivamente el aprovechamiento económico de determinados beneficios que se relacionan con la capacidad productiva de los ecosistemas. Sin embargo, aún cuando se rescatan los valores intrínsecos de los ecosistemas termina prevaleciendo una valoración utilitarista de los mismos que se articula en pares como costo-beneficio o pérdida-ganancia, que ha quedado bastante consolidada en el acuerdo generalizado sobre la pertinencia de un Fondo de compensación.

Más bien, todo indica que es preciso **saltar el cerco de la discursividad neoliberal instalado con la modernización ecológica**, esto es, deberíamos **superar las limitaciones políticas con las que cargan estos enunciados, trastocar los discursos, reformular las tácticas y proyectar una nueva estrategia discursiva a partir de la cual las leyes y las políticas ambientales avancen más allá de la armonización económica, la racionalidad de la eficiencia productiva y la valorización utilitarista de los ecosistemas**. Ello demandará, sin dudas, cada vez mayores esfuerzos analíticos para la positivización y análisis de las implicancias de la sustentabilidad y la Evaluación del Milenio. No obstante, cuanto más se advierta sobre su polisemia discursiva en las estrategias de diversos sectores y en los efectos jurídico-políticos, mayores posibilidades habrá de que se creen y reproduzcan otras prácticas discursivas de crítica a la economización del ambiente con la potencia de pensar nuevos enunciados en la disputa.

## Conclusiones

*El Estado no es un universal, no es en sí mismo una fuente autónoma de poder. El Estado no es otra cosa que el efecto, el perfil, el recorte móvil de una perpetua estatización o de perpetuas estatizaciones, de transacciones incesantes que modifican, desplazan, trastornan, hacen deslizar de manera insidiosa, poco importa, las fuentes de financiamiento, las modalidades de inversión, los centros de decisión, las formas y los tipos de control, las relaciones entre poderes locales, autoridad central, etc. En síntesis, el Estado no tiene entrañas, es bien sabido, no simplemente en cuanto carece de sentimientos, buenos o malos, sino que no las tiene en el sentido de que no tiene interior. El Estado no es nada más que el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidades múltiples*

*Michel Foucault, (2007, p.96).*

El recorrido realizado hasta aquí nos ha permitido identificar un conjunto de dimensiones polémicas en el tratamiento de las leyes de bosques nativos nacional y provincial, a partir de las cuales caracterizar y analizar las tácticas y estrategias de los discursos ambientalista y productivista enfrentados en la lucha y deliberación legislativa. Recordemos que decidimos concebir al **discurso** como una articulación –siempre provisoria- de prácticas discursivas y extradiscursivas que se inscribe en un determinado campo de posibilidades de enunciación. Por ello establecimos que existe un conjunto de tácticas discursivas capaces de producir y reproducir sentidos específicos, que también pueden confrontar, disuadir o suprimir la fuerza de otros discursos, a la vez que las estrategias son las intencionalidades políticas que los discursos tienen en un esquema de relaciones de fuerza.

En nuestro marco conceptual existe una integración entre unas estrategias que precisan de las tácticas para avanzar en sus objetivos más generales, al mismo tiempo que las tácticas no pueden prescindir de un nivel estratégico global de referencia. Nuestra propuesta hasta aquí ha sido considerar a los procesos legislativos como **campos discursivos**, organizados por determinadas dimensiones polémicas sobre las cuales se configura un conjunto móvil y dinámico de tácticas y estrategias discursivas, determinadas por específicas relaciones de fuerza. Así las leyes pueden entenderse como un efecto político de prácticas discursivas y extradiscursivas de variada naturaleza.

En general hemos podido diferenciar dos discursos imperantes en las polémicas que caracterizan a las leyes de protección de los bosques nativos, tanto a nivel nacional como en la provincia de Córdoba. Por un lado, lo que se puede denominar discurso ambiental, el cual organiza su argumentación desde diagnósticos minuciosos sobre el deterioro de la naturaleza, apunta contra diversos procesos productivos como las causales de la degradación y demanda mayores estándares de protección, en nuestro caso, de los bosques nativos. El discurso ambientalista arguye, en especial, sobre una emergencia o situación urgente de daño ambiental que no puede desconocerse y que exige intervención inmediata del Estado. El discurso productivista pondera, por su lado, las necesidades socioeconómicas de los actores relacionados con la explotación de los bosques nativos. Considera que la protección del ambiente no puede impactar negativamente en el despliegue del desarrollo productivo sobre los territorios y se configura desde un lenguaje sobre todo utilitarista. Para el productivismo, el lugar del Estado es contener el ecologismo extremo y producir leyes modestas en cuanto a la regulación de la actividad económica que, en todo caso, compensen las pérdidas financieras derivadas de la conservación ambiental. Es importante señalar, de todos modos, que esta estabilización de algunas características del discurso ambientalista o productivista

que sistematizamos, no se presentaron en nuestro análisis como unidades homogéneas establecidas de una vez y para siempre.

Ha sido evidente que diversos actores asumen en sus prácticas discursivas nociones y conceptualizaciones del discurso ambiental, del productivista, o de ambos en diferentes circunstancias. Entre las tácticas pudimos encontrar que el discurso productivista precisamente se mostrara como no interesado en el lucro, o que el discurso ambientalista se expresara preocupado por cuestiones de desarrollo económico. También que algún actor se posicionara como una superación de ambos. La neutralidad o la dicotomización de opciones enunciativas, son todas tácticas posibles que se desplegaron e integraron a las estrategias discursivas. Esto es especialmente interesante cuando analizamos a los actores estatales y su uso alternativo de tematizaciones ambientales o productivistas. Concluimos con Foucault (2015) que:

Lo que permite individualizar un discurso y concederle una existencia independiente es el sistema de los puntos de elección que deja libre a partir de un campo de objetos dados, a partir de una gama enunciativa determinada, a partir de un juego de conceptos definidos en su contenido y en su utilización. Sería, pues, insuficiente buscar en una opción teórica el fundamento general de un discurso y la forma global de su identidad histórica: una misma opción puede reaparecer en dos tipos de discurso; un solo discurso puede dar lugar a varias opciones diferentes. Ni la permanencia de las opiniones a través del tiempo, ni la dialéctica de sus conflictos basta para individualizar un conjunto de enunciados. Para ello, hace falta situar la distribución de los puntos de elección y definir, más acá de toda opción, un campo de posibilidades estratégicas (pp.81-82).

Desde esta perspectiva es que hemos realizado el análisis a lo largo de los Capítulos que integran esta investigación. Recapitulando sobre los principales hallazgos de cada campo discursivo legislativo, en el **Capítulo 2** abordamos el tratamiento de la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos desplegado entre 2006 y 2007. De acuerdo con nuestro estudio, desde el inicio del proceso parlamentario las condiciones generales por el enfrentamiento entre provincias forestales y provincias no forestales, no son del todo favorables para la sanción de este proyecto, ya que despierta importantes objeciones. A la vez, tenemos que el diputado nacional Miguel Bonasso es por entonces presidente de la Comisión de Recursos Naturales, pero su postura político-partidaria no es de adhesión directa al oficialismo sino de simpatía, por ello debe apelar al aval del presidente del bloque del FpV/PJ Agustín Rossi en Diputados, así como al impulso de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Romina Picolotti, para que el proyecto prospere en el Senado.

Estos apoyos de algunas referencias oficialistas son cruciales, ya que el proyecto no ingresa con -ni goza de- una aprobación política clara y rotunda de la Presidencia y del kirchnerismo en general, en la medida en que no constituye una problemática autorizada por el espacio partidario oficialista. Queda evidenciado en el desarrollo de este Capítulo que los sujetos movilizados por el discurso ambiental y esta temática no provienen ni comulgan con las bases políticas kirchneristas de modo homogéneo. Como lo han señalado otros autores (Calvo y Tow, 2009; Ryan, 2014), de hecho, la configuración de los posicionamientos políticos en el recinto de ambas Cámaras no está determinada por un criterio de bloque partidario, sino por afinidad entre legisladores de provincias del norte -por un lado- y del centro del país -por otro-.

Desde el discurso productivista, las y los parlamentarios del norte dan una interesante batalla argumentativa, tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores para que el proyecto no prospere o sea modificado sustancialmente, por medio de un conjunto variado de tácticas discursivas. Frente a la problematización ecológica que el ambientalismo constituye sobre la cuestión de los bosques nativos, el productivismo introduce una perspectiva histórica de los procesos de transformación económica de los

territorios, en cuanto señala que el deterioro ambiental ha sido una constante en las zonas pampeanas en las que ya no existen recursos boscosos que proteger; a la vez que sugiere que el análisis general del estado ecológico del país no debe circunscribirse al desmonte forestal, sino que también debe incluir la contaminación urbana, más allá de las zonas del noreste y noroeste argentino. Con ello apunta hacia el perjuicio económico que supone un esquema de ordenamiento territorial de los bosques nativos, a partir del cual la zona norteña funcione como pulmón verde de todo el país mientras continúa sumida en la pobreza. La estrategia sin dudas consiste en promover un modelo de protección ambiental desregulado desde el Estado nacional, que no restrinja la actividad económica vinculada a la explotación de los bosques nativos de cada jurisdicción y, para ello, moviliza una definición restrictiva de bosque nativo, a la vez que cuestiona fuertemente la figura de moratoria de desmontes y la propuesta de zonificación que implica el proyecto de ley en tratamiento.

A pesar de que el discurso ambientalista insiste en el Congreso sobre el avance de la frontera agropecuaria y los efectos ambientales y sociales nocivos de tal expansión en los términos de una situación de emergencia, el discurso productivista evalúa que dicha enunciación de la problemática como urgente consiste en un intento de imposición de criterios y políticas de gestión de los bosques que afectan la autonomía y las particularidades de cada jurisdicción provincial. Las y los representantes del norte se presentan ante el ambientalismo como legítimos conocedores de la realidad que viven los habitantes relacionados con los bosques nativos, y denuncian las presiones ilegítimas de activistas blancos de clase media que perturban el sistema democrático representativo para defender unos recursos naturales que no conocen realmente.

Asimismo, una de las dimensiones polémicas en la que mejor se expresa la estrategia productivista es la del debate jurídico sobre los alcances de los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. Aquí las y los parlamentarios defienden la autonomía de las provincias para la administración de los recursos naturales y rechazan la intromisión nacional en la definición del modo de gestión ambiental de los bosques nativos. La táctica se construye en el registro de la ilegalidad del planteo del proyecto de ley, y fomenta que sea una normativa de adhesión que no obligue a las provincias a someterse a un lineamiento común de ordenamiento territorial, con apoyo de la crítica al Parlamento que difunde al momento el COFEMA. Vimos de qué manera, el nudo polémico que supone la cuestión del federalismo ambiental es un campo de batalla en el que se tensionan discursivamente diferentes posturas sobre el esquema deseado de protección de los bosques, el modelo productivo implícito en cada discurso y los límites del Estado en diversos niveles y esferas.

Emerge al respecto el valor heurístico de las **dimensiones polémicas** para un análisis de discurso, como el caso paradigmático de la controversia sobre el federalismo. Tal y como lo hemos conceptualizado, las polémicas tienen la capacidad de anudar el contrapunto de conceptos, opiniones y elecciones teóricas que se condensan en los campos discursivos, alrededor de figuras e instrumentos propios de la legislación ambiental sobre bosques nativos. La discusión sobre los alcances de los presupuestos mínimos, atravesada por interpretaciones disímiles ha sido fructífera para comprender las estrategias de los discursos ambientalista y productivista.

Por último, encontramos que la introducción en el debate y en la confección de la ley de una figura de compensación económica pudo alinearse a los objetivos políticos del productivismo sin afectar sustantivamente la estrategia ambientalista de sancionar una ley de protección que obligara a las provincias a realizar ordenamientos territoriales y a regular las diversas prácticas de intervención sobre los bosques nativos en función de determinadas categorías de conservación. La incorporación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos responde a una táctica que se clausura

en la Cámara de Diputados pero se habilita en la de Senadores, en la medida en que, en la segunda, las representaciones jurisdiccionales tienen mayor fuerza y capacidad de condicionamiento. Junto con la eliminación de la declaración de la emergencia forestal, estas dos tácticas consiguen incluirse exitosamente en el resultado final de la normativa 26331 para el discurso productivista.

Desde el punto de vista enunciativo, además, el discurso ambientalista es muy claro al argumentar que, ante las denuncias que analizamos de las y los parlamentarios del norte, la ley no debe concebirse como una limitación al desarrollo productivo sino como una moderación del desmonte indiscriminado y la introducción de un esquema de planificación y regulación claro y homogéneo de las actividades económicas, por medio del ordenamiento territorial. La estrategia política del discurso ambientalista consiste en paliar la discrecionalidad que caracteriza a la política productiva y ambiental de las provincias del norte, para inscribirla en un marco de intervención sobre los bosques basado en la sustentabilidad ambiental. Así procura configurar un esquema de sectorización del territorio, a partir de específicas categorías de conservación y permisos, junto con un condicionamiento burocrático del avance de la frontera agropecuaria, de la mano de una serie de planes de manejo de los bosques sometidos a estudios de impacto ambiental.

Uno de los principales argumentos del ambientalismo en el Congreso es que existe consenso suficiente para asegurar que esa es la mejor respuesta para frenar el deterioro de los bosques nativos, fundamentalmente porque se ha nutrido de numerosos aportes de especialistas, comunidades indígenas y campesinas, organizaciones no gubernamentales, representantes del Poder Ejecutivo y porque ha pasado por diversas y suficientes instancias dentro del mismo Parlamento. A propósito, hemos observado en nuestro análisis sobre la importancia crucial para la aprobación de la ley que se deriva de la presión y apoyo sostenido de un conjunto nutrido de organizaciones no gubernamentales, en un marco de gran conflictividad ambiental que excede el proceso legislativo descrito.

El análisis parlamentario, desde nuestra propuesta, consigue así incluir junto con la lectura de los procedimientos y arreglos institucionales que favorecen o no el éxito de una ley –o con la tendencia a depositar la autoría de una normativa en la capacidad de una persona–, una comprensión multidimensional de las condiciones de posibilidad del proceso parlamentario, de la normativa y de los discursos que en ella confluyen o confrontan, como producto de unas específicas relaciones de fuerza en el campo legislativo, tanto parlamentarias como extraparlamentarias. Este aporte al campo de los estudios sobre parlamentarismo nos permite advertir que la ley 26331 también ha sido movilizada por una serie de tácticas externas al Poder Legislativo sin las cuales diputados o diputadas ajenas al oficialismo podrían haber logrado su inserción y éxito. A pesar del mérito de Bonasso para avanzar en los acuerdos necesarios para el tratamiento del proyecto, los presupuestos mínimos pueden aprobarse y sortear las objeciones en gran parte por la presión política y social que caracteriza a todo el tratamiento del proyecto.

Hemos considerado a cada deliberación y sanción relacionada con la protección de los bosques en los términos de un campo discursivo legislativo, puesto que para el análisis de discurso importan las diversas opciones de enunciación que se configuran como efecto y condición de las relaciones de fuerza que se enfrentan incesantemente en dichos campos discursivos. Esto quiere decir que las **opciones teóricas** o **posibilidades estratégicas** son definiciones múltiples, vinculadas a opiniones posibles alrededor de elementos polémicos en un campo discursivo que diversos discursos pueden compartir o disputar. De esta manera, cuando en el *Capítulo 3* concebimos la sanción de la ley provincial 9814 de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba como un campo discursivo legislativo, es porque quisimos atender a los puntos seleccionados en la red de posibilidades estratégicas disponibles en ese campo. Esto significa indagar menos sobre aspectos como la adecuación normativa de la ley provincial respecto de las

disposiciones nacionales, y privilegiar por el contrario el análisis de las continuidades, reediciones o reformulaciones de los ejes polémicos y las estrategias.

Como en el Congreso de la Nación, la contradicción conservación o producción se halla presente entre el discurso ambientalista de muchas y muchos representantes en la Unicameral del trabajo de la COTBN y el discurso productivista de algunas y algunos legisladores vinculados a partidos políticos como Unión por Córdoba, la Unión Cívica Radical y el Frente Cívico. Aquí resalta, en la argumentación táctica del discurso ambientalista, la defensa de la protección, conservación y restauración de los remanentes de bosque nativo de la provincia, en la medida en que ello es –precisamente- el requisito para que las actividades económicas que necesitan de los ecosistemas naturales puedan continuar y no lleguen a un agotamiento irreversible de los bienes comunes que hagan inviables la ganadería o la agricultura.

El aspecto más interesante alrededor de esta polémica es la postura que muestra gran parte del oficialismo, al expresar –antes que un discurso ambiental o productivo- la noción de conflicto de intereses; sobre todo en la medida en que esa enunciación de la cuestión le permite ubicar a la política que se está inaugurando a partir de la aprobación de la ley en el recinto legislativo, como una respuesta neutral y superadora del enfrentamiento de posturas extremas presentes en la sociedad y representadas en las figuras de la COTBN y CARTEZ. Este último aspecto no se encuentra dispuesto de esta manera en el Congreso de la Nación, ya que el propio oficialismo está fracturado respecto a su adhesión o rechazo de la ley Bonasso y la confrontación está dirimida entre representantes de las provincias del norte, con un discurso productivista, y las del centro y resto del país, con un discurso ambientalista.

Esto no implica desconocer que existen divisiones también al interior del oficialismo cordobés de UPC, o de otros partidos provinciales como el Frente Cívico. El sector promotor del Proyecto que se confecciona en el marco de la Comisión de Asuntos Ecológicos de la Unicameral –bajo la presidencia del legislador Falo y en sintonía con el trabajo previo de la COTBN- expresa sus disidencias respecto del contenido del Proyecto introducido sobre tablas por el oficialismo, aunque vota orgánicamente más tarde. También observamos que, aunque las principales figuras jurídicas: el aprovechamiento sustentable, el silvopastoreo, la flexibilización en categorías roja y amarilla, entre otras, responden a una estrategia de respaldo del productivismo, éstas conviven con el despliegue en el recinto de una terminología ambientalista que busca mostrar continuidad con los desarrollos previos de la COTBN y recupera nociones específicas de la ecología.

Es decir, para comprender el posicionamiento general del oficialismo y el resultado normativo que consiguen con la sanción de la 9814, debemos admitir cierta cuota de heterogeneidad en el proceso, así como el cruzamiento tanto de prácticas discursivas como extradiscursivas. En primer lugar, el oficialismo traslada la toma de decisiones del Ejecutivo al Legislativo, en la medida en que la Secretaría de Ambiente no elabora un proyecto con el insumo de la COTBN, o siquiera una alternativa de consenso entre las propuestas de la COTBN o de CARTEZ. En esta táctica en la que precisamos los plazos que implicó, rescatamos, sobre todo, una necesidad de dilatación de la resolución del conflicto legislativo que se estaba inaugurando en 2009. Luego, el trabajo de la Comisión de Asuntos Ecológicos abre la participación a diversos actores, aunque, evidentemente, no consigue satisfacer con su anteproyecto de ley a las entidades agropecuarias ni al sector oficialista que las apoya. Solamente por la presión de un conjunto de legisladores opositores que ingresan un texto es que se concreta el plenario, y se resuelve finalmente la fractura del oficialismo en favor de una estrategia productivista, ya que lo que se somete a votación es una propuesta del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Hasta aquí tenemos más bien un conjunto de prácticas extradiscursivas de tipo procedimentales que se complementan con otras tácticas en el plano enunciativo, según vimos durante el debate parlamentario del 4 y 5 de agosto de 2010.

Retomando las distancias y acercamientos entre los campos discursivos nacional y provincial, vemos que otro aspecto llamativo radica en la no declaración de la emergencia forestal o ambiental en ambas leyes de bosques. En el vaivén de los debates y las negociaciones, en ambos casos se trata de una figura que se encuentra en los proyectos inicialmente formulados y promovidos desde las organizaciones sociales e instituciones académicas pero que no logra sobrevivir en el recinto. Sea por unas u otras tácticas, el discurso productivista consigue que el Estado no formalice la emergencia y gravedad de la situación de los bosques en la letra de las normativas, a la vez que exime a la política de bosques nativos de los condicionamientos de una declaración de ese tenor.

Recordemos que en Córdoba, a la demanda de declaración de emergencia forestal promovida por el discurso ambientalista, el discurso productivista contraponen la necesidad de pensar la pobreza, la situación económica de las familias del noroeste de la provincia y la desigualdad en el desarrollo productivo de los departamentos que subsisten del monte. Esta introducción de la pobreza y de una consideración socioeconómica frente a la cuestión del bosque nativo, se acompaña del mencionado problema del “hombre de campo” que se ve perjudicado a favor de la conservación de los ecosistemas naturales. Con ello observamos que la estrategia más global tiene que ver con la introducción del silvopastoreo o la ganadería integrada entre las actividades productivas admitidas en el ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba. Uno de los objetivos políticos más importante del discurso productivista en el campo discursivo de la 9814 es que se pueda garantizar la ganadería en el noroeste cordobés, de allí se desprenden el tipo de argumentaciones que se presentan en el debate.

Otros temas que se reeditan tienen que ver con la definición de bosque, siempre controvertida y cuyo desenlace provincial resulta en un borramiento de formaciones boscosas que deberían considerarse y protegerse desde el discurso ambiental, como los fachinales. Qué es y qué no es bosque nativo, esto es, cuál es el objeto de regulación, es un punto de disidencia potente que tiene como antecedente, entre otros, al problema de las capueras misioneras a nivel nacional y, en Córdoba, tampoco será saldado en las discusiones que se gestan alrededor de los proyectos de actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos, después de la 9814 y hasta el presente.

Por otro lado, existe un eje crucial de comparación respecto de la diferencia importante que existe entre los arreglos institucionales del Congreso de la Nación y la dinámica de la Unicameral cordobesa. El hecho de que se conforme una comisión provincial *ad hoc* para elaborar una ley y luego sea rotundamente descartada para deliberar y votar un proyecto de ley sobre tablas, en el transcurso de una jornada, dista muchísimo del tratamiento de la ley nacional entre las dos Cámaras del Congreso. Por lo que, podemos tener un mismo objeto de legislación, e incluso procesos de movilización socioambiental igualmente sustantivos en el espacio público, pero si la configuración institucional es diferente, es posible que los procesos y resultados sean distintos. Con ello no buscamos derivar en un análisis institucionalista, no solo porque es un tipo de descripción harto explorado, sino también porque no es fecundo en el marco de un estudio de las estrategias discursivas. Aquello que puede tener algún valor teórico-político sobre esta dimensión es considerar las condiciones procedimentales como parte de la configuración de las relaciones de fuerza políticas que constituyen un campo discursivo legislativo. De ahí que el abordaje deba articular los aspectos formales con el desarrollo de las estrategias discursivas, para no caer en una mera descripción de la situación institucional y normativa, sino para comprender mejor el tipo de tácticas que –dados ciertos posicionamientos y reglas parlamentarias- se despliegan por los discursos enfrentados.

El tipo de acuerdos que permite un sistema bicameral como el nacional –en las específicas condiciones políticas de la ley de bosques 26331- conduce a juegos de fuerzas relacionados mayormente con un proceso de negociaciones que pone a los sectores confrontados en la necesidad de hacer concesiones y

acuerdos. Este es el caso de la inclusión en el texto de la ley nacional del Fondo de compensación, en la medida en que satisface al discurso productivista frente a una ley con elementos conservacionistas. El caso de la sanción de la ley provincial 9814 de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba nos permite avanzar en una comparación entre ambos procesos, lo cual resalta la importancia que asumen tanto la conflictividad y la participación extraparlamentaria, como las características institucionales de los sistemas legislativos. Aunque en Córdoba las demandas sociales por el desmonte son significativas y el involucramiento de las y los afectados en conjunto con el sector académico es elevado, la confrontación asume características y resultados muy diferentes puesto que en esta provincia no existe un sistema bicameral,

Muestra de ello es la polémica alrededor de la noción de consenso, la cual abre a enunciaciones completamente diferentes en el mismo contexto y caso de estudio. Esto es, en el debate sobre la ley 9814 se ponen en juego interpretaciones alternativas sobre los mismos términos, según los intereses de los discursos y las posibilidades de las dinámicas institucionales, tal como lo conceptualizamos por medio de la noción de la polivalencia táctica de los discursos (Foucault, 2019). La preocupación por la definición de qué significa el consenso o la existencia de una ley consensuada se relaciona con el hecho de que los recursos formales dentro del Parlamento no pueden ser igualmente aprovechados por todos los sujetos. El esquema de la Unicameral favorece la posibilidad de que el oficialismo, desde el Ejecutivo y por medio de sus representantes en el Legislativo, inserte sin obstáculos las leyes de su agrado. Proyectos de la oposición, involucramiento de las y los ciudadanos, controles y trabajos de comisión o entre Cámaras, que ya de por sí son difíciles en el Congreso de la Nación, se encuentran casi completamente imposibilitados según el funcionamiento estipulado en el Poder Legislativo cordobés.

En este escenario la legitimación de la ley es un objetivo político fundamental para las y los legisladores oficialistas. Así, sus intervenciones se caracterizan por afirmar la validez del texto, su representatividad y adecuación a los mandatos. Por otro lado, la oposición -desprovista de mecanismos para negociar el articulado- apunta, lisa y llanamente, a la denuncia y desacreditación de la ley que está a punto de aprobarse. Los discursos productivistas y ambientalistas se cruzan así en un enfrentamiento sobre un hecho consumado que no está “hablando” puertas adentro del recinto, sino hacia afuera del Parlamento. Independientemente de que los contenidos de la ley 9814 beneficien algunos sectores por sobre otros, el oficialismo le está comunicando durante el debate a los medios, ruralistas, ambientalistas y a la población cordobesa en general sobre la sanción de una ley adecuada para todos los intereses de la sociedad. Por el contrario, el discurso ambientalista promueve un tipo de lenguaje que le expresa a la ciudadanía que la ley no es ni legítima ni adecuada para la protección de los bosques nativos, para instalar una disconformidad suficiente que le haga pagar al gobierno “el costo político” de beneficiar a las y los productores agroganaderos. La deliberación en este sentido desborda las fronteras de un Parlamento en el que no se pueden negociar los resultados normativos, pero sí se puede construir una plataforma desde la que dirigirse a la opinión pública.

A fin de cuentas, si la estrategia del discurso ambientalista había sido la sanción de una ley capaz de proteger a los bosques nativos según los criterios de la ley nacional de presupuestos mínimos, por medio de respaldar, primero al trabajo de la COTBN y, luego, articular con la Comisión de Asuntos Ecológicos y sumar como aliado al legislador oficialista que la presidía; la estrategia, de acuerdo con las relaciones de fuerza que se configuran en el campo discursivo y su desenlace, consiste finalmente en el descrédito de la ley que se sanciona. Puesto que no existen condiciones para la negociación, el discurso ambientalista se dedica durante todo el debate a mostrar discursivamente la distancia del Proyecto oficialista respecto de lo elaborado por la COTBN, los efectos adversos que se presentarán en el futuro de continuar el

modelo productivo y los desmontes, la inexistencia de un consenso amplio y participativo, la falta de autoridad científica detrás de la propuesta oficialista, así como la ilegalidad del producto legislativo resultante. Los discursos siempre se organizan estratégicamente con las relaciones de fuerza que los condicionan en el campo discursivo. Por ello, el ambientalismo en el recinto no abandona la batalla sino que redefine sus objetivos.

Como pudimos observar en el *Capítulo 4*, el campo discursivo legislativo del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba que se constituye entre 2008 y 2010 no se cierra completamente, puesto que se siguen una serie de tácticas y estrategias desde diversos discursos que mantienen vigentes las polémicas por la sanción de la 9814. Por un lado, el discurso ambientalista concreta su amenaza de pedir por la inconstitucionalidad de la “ley de desmonte” y, aunque esto no prospera en el Poder Judicial, sí se logran adhesiones a esta visión en el marco de la SAyDS que no gira los recursos correspondientes del Fondo de compensación. Por otro lado, el oficialismo se ocupa de revisar algunos elementos de la 9814 y su reglamentación, por medio de un decreto que mantiene oculto de la opinión pública durante varios meses. Las modificaciones le permiten convencer al Ejecutivo nacional de que el ordenamiento territorial cordobés se encuentra en línea con las disposiciones de la ley nacional 26331 y obtiene, de esta manera, el dinero correspondiente de la distribución del Fondo de compensación.

A su vez, el tránsito entre la sanción de la ley 9814 y la demanda de su actualización está signado por una serie de políticas, conflictos ambientales y episodios climáticos que consideramos cruciales para comprender el juego de relaciones de fuerza que se abre entre 2016 y 2017. El discurso ambientalista, vehiculado por nuevas organizaciones y actores socioambientales, se mantiene activo y se expresa en un conjunto nutrido de movilizaciones institucionales y no institucionales, sobre todo a raíz de la expulsión de una planta de la multinacional Monsanto, pero también respecto de cuestiones estrictamente vinculadas a la protección del bosque nativo. Esto tiene por efecto que se despliegue en la Córdoba post-2010 un escenario altamente conflictivo en materia ambiental.

La configuración del esquema de gobierno en la provincia no varía, en cuanto a que la fuerza política dominante entre 2008 y 2010 continúa en el ejercicio del poder estatal hasta la fecha. Pero es interesante remarcar que, además de adecuar la ley de bosques nativos y de complementarla con disposiciones de planificación del área metropolitana, Unión por Córdoba reacciona en 2014 ante la conflictividad cordobesa con una política ambiental de gran alcance jurídico. Como vimos, entre los objetivos de la ley 10208 de política ambiental se halla la necesidad de legislar por la “convivencia ambiental” y de gestionar el conflicto que las actividades productivas generan en los territorios. De manera que la estrategia global del oficialismo es poder controlar las críticas y refinar el modo de gestión de la planificación, aprobación e implementación de diversidad de emprendimientos con potencial de daño ecológico. Es decir, se busca una nueva modalidad de regulación política del problema ambiental por medio de numerosos instrumentos que se incluyen en la ley. En esto, hay que remarcar que el oficialismo se inclina por abrazar en la legislación al discurso ambiental, ya que incluye un lenguaje y un enfoque estrictamente ecológico.

En estas condiciones, que establecen una nueva configuración de las opciones discursivas, se abre el campo legislativo a partir de la demanda de actualización del mapa del ordenamiento de los bosques nativos de Córdoba. No es solamente el discurso ambientalista el que promueve que ello ocurra, sino también el discurso productivista encabezado por CARTEZ, junto con la adhesión de otras entidades agropecuarias. Antes de que exista un proyecto parlamentario, se despliegan una serie de intervenciones discursivas mediadas por la publicación de informes científicos destinados a la opinión pública en general.

Como en 2010, cuando parte de la legitimidad de la ley 9814 se establecía en términos de autoridad científica entre la COTBN y el oficialismo, también desde 2016 se vuelve central la modalidad enunciativa científicista. De hecho, se traza entre las y los referentes del discurso ambientalista académico, por un lado, y del discurso productivista, por el otro, un verdadero cruce de paradigmas ecológicos e instrumentos de administración de los bosques nativos. Por eso, una primera polémica discursiva que identificamos es la que se produce entre la defensa del aprovechamiento o la protección de los servicios ecosistémicos, es decir, el discurso productivista enfatiza los beneficios económicos de los ecosistemas, mientras que el ambientalista privilegia los servicios ligados a la biodiversidad y a las necesidades culturales campesinas.

Hemos advertido que las **modalidades enunciativas** son una categoría relevante para el estudio de las estrategias discursivas en la medida en que según los objetivos y las opiniones que se promueven, las formas de enunciación varían, se acomodan y vehiculizan ciertos efectos de discursividad. Las tácticas se apoyan en las formas de acreditación de la verdad que se consideran más convenientes según ciertos estatutos, ámbitos y posiciones institucionales, y se despliegan a partir de diversas posibilidades de enunciación. En el debate, los discursos se sostienen sobre el modo de pronunciamiento científico sobre el problema de los bosques nativos con los efectos de autorización y evidencia que posibilitan.

Al respecto, para CARTEZ la táctica se resume en el eslogan “producir conservando o conservar produciendo”, el cual sugiere que el mejor modo de proteger los bosques nativos es integrarlos en propuestas productivas que no dejen los ecosistemas abandonados en la intangibilidad de las zonas rojas. Se privilegian con ello mayores superficies de zonas amarillas y la introducción del manejo de bosque con ganadería integrada, a partir de la teoría ecológica de estados y transiciones. También se propone una redefinición de qué es un bosque nativo, para excluir a los fachinales o bosques degradados que serán reservados a la producción agropecuaria u otras actividades. Frente a ello, el discurso ambientalista responde justificando la preminencia de bosques nativos clasificados en Categoría I de alto nivel de conservación, un esquema de no regresividad respecto de las disposiciones de la 9814, lo cual, por supuesto, incluye a los fachinales entre los objetos de conservación. Estas prerrogativas discuten con el paradigma que promueve CARTEZ, se sostienen en la perspectiva ecológica sucesional clásica y en la demostración de que la ganadería es sinónimo de desmonte y deterioro ambiental.

Debemos recuperar aquí una interesante paradoja que se configura en este campo, ya que el discurso ambientalista atraviesa un desplazamiento táctico significativo cuando pasa a defender la continuidad de la ley 9814 y que no haya ninguna regresión al respecto. Esto es, mientras que todo aquello que disponía la ley de bosques en 2010 fue objeto de severas críticas por parte de la COTBN, luego en el contexto político de tratamiento de una actualización en 2016, es reivindicado con contundencia para limitar las pretensiones del discurso productivista. Esta reivindicación de la antes llamada “ley de desmonte” hace emerger la faceta más interesante de un análisis en el que se concibe al discurso en términos estratégicos, en la medida en que los enunciados se hallan en un estado siempre móvil y no situado que depende del juego de lucha de poder en una coyuntura determinada. La transformación discursiva del ambientalismo es estrictamente estratégica, ya que no median nuevos criterios ecológicos o cambios objetivos en los ecosistemas, sino que son las relaciones de fuerza las que se modifican y demandan este giro político.

Por otro lado, advertimos que en estos ejes de discusión resuenan las polémicas de campos discursivos previos (ley nacional 26331 o ley provincial 9814), por la contraposición de modelos entre la producción y la protección, pero también sobre la discusión de los sujetos que habitan en el monte nativo, sus actividades, necesidades y vínculos con el ordenamiento territorial. CARTEZ reclama de manera táctica el atendimiento de los problemas de las unidades de “agricultura familiar” y el deterioro socioeconómico

del arco noroeste de la provincia, el cual se ha visto afectado por las restricciones de la ley 9814. La opción aquí es por visibilizar, desde el discurso productivista, la situación de la pequeña explotación agropecuaria y no la de unidades mayores. Por su parte, el discurso ambientalista –como en 2010- se halla en articulación con los sectores campesinos que insisten en que es necesario sostener un ordenamiento territorial de los bosques nativos que privilegie la protección de dicho ecosistema y frene la expansión de la frontera agropecuaria extractivista.

El oficialismo se halla, en el campo discursivo, entre el descrédito productivista de la 9814 y su defensa por parte de actores ambientalistas que comienzan a organizarse alrededor del problema de la actualización del mapa de los bosques de Córdoba. Existe, en respuesta, un conjunto de prácticas discursivas y extradiscursivas antes de la presentación del anteproyecto, como la creación de una fallida mesa de negociaciones, la alianza con el segundo partido mayoritario que es la Unión Cívica Radical y la conformación de una plataforma de legisladoras y legisladores representantes de los departamentos del noroeste cordobés, que será la firmante de un anteproyecto, número 20811 y titulado Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y Regulación de Bosques Exóticos de la provincia de Córdoba. Con esta configuración táctica de la presentación de su propuesta, el oficialismo busca derogar la ley 9814 y votar una nueva normativa que, entre otras cuestiones, privilegia la presencia de zonas amarillas, flexibiliza los requisitos de realización de estudios de impacto ambiental, propone una definición restrictiva de bosque nativo que excluye el bosque degradado, delega la confección del mapa a una etapa posterior a la legislativa y establece que la autoridad de aplicación debería ser, ya no la Secretaría de Ambiente, sino el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Todos estos puntos, que se articulan estratégicamente con el objetivo de mantener y profundizar el desarrollo ganadero en el noroeste de la provincia movilizado por CARTEZ, son cuestionados por el discurso ambientalista que se nuclea en la CoDeBoNa. Desde esta Coordinadora de organizaciones sociales, ambientales, académicas y productivas se ensaya sobre todo una crítica respecto del proceso de convocatoria de esta actualización y a los modos de su ejercicio. Por ello, una polémica que inaugura remite a la cuestión de la participación ciudadana, de la cual podemos rastrear antecedentes hasta la propia sanción de la ley 9814 y los reclamos de la COTBN, solo que ahora existen nuevas condiciones jurídico-institucionales como la existencia de una ley de política ambiental provincial que contempla de manera minuciosa nuevos modos e instrumentos de garantizar la participación ciudadana.

Desde aquí, el discurso ambientalista no solo acude a material preexistente sobre diversas disposiciones relacionadas a la actualización de los ordenamientos territoriales de bosques nativos de todo el país, sino también a la propia confección de una propuesta sobre cómo debería ser la actualización de la ley cordobesa; la cual se apoya en una noción robusta de participación y reclama la realización de un mapa exhaustivo de los actores involucrados. Esto reedita aquella conformación intersectorial que presentaba la COTBN, aunque no exclusivamente sostenida por los respaldos académicos y campesinos que eran centrales entre 2008 y 2010, sino también por nuevos actores de base, vinculados a organizaciones socioambientales e indígenas asentadas en territorios serranos. Esto se explica porque el escenario de luchas de Córdoba se ve nutrido, con el paso del tiempo y de las causas ambientales, por más y nuevos sujetos movilizados.

El discurso productivista también habla en términos de participación, por lo que esta polémica es disputada por ambos discursos en el campo legislativo. Para CARTEZ, la ley 9814 no fue inclusiva de todos los sectores implicados y demanda que ello ocurra finalmente en su actualización hacia 2016. El argumento es que ninguna respuesta ecológica puede prescindir del “componente humano” propio del desarrollo sustentable, esto es, de las necesidades productivas legítimas de lo que denominan agricultura

familiar. Sin embargo, concluimos que la principal táctica discursiva del productivismo consiste en desambientalizar la problematización de la cuestión de los bosques nativos y la toma de decisiones sobre la actualización del ordenamiento territorial, para configurarla ante todo como un asunto de desarrollo productivo y de superación de las desigualdades socioeconómicas en los territorios. La respuesta de CARTEZ es más producción. Esto significa que el movimiento discursivo productivista denuncia el deterioro de la pequeña actividad ganadera para deslegitimar los efectos de la ley 9814, pero propone que se profundicen las propias condiciones materiales de su deterioro, en la medida en que se reclama que se amplíe la frontera no solo bovino-ganadera, sino agrícola con el monocultivo de soja.

Finalmente, el Capítulo concluye con una reflexión sobre los desafíos que abre el conflicto vigente alrededor de la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba que hasta la fecha no se ha realizado. Deberíamos decir que, más que de desafíos, se trata de pensar en las condiciones de posibilidad actuales de la cuestión, las cuales establecerían oportunamente unas específicas relaciones de fuerza en el campo discursivo de legislación de los bosques nativos y demandarían de los actores implicados que se definan ciertas líneas de acción estratégica.

A propósito, no se trata de hacer futurología, no solo porque la actualización no tiene fecha probable de tratamiento en Córdoba, sino también porque no es lo deseable desde nuestro enfoque. Más bien sugerimos una lectura crítica de los procesos que hemos investigado, en una clave política que nos permita tener más herramientas para la comprensión de un presente complejo. Ello tampoco debe significar que se tome de este análisis un aprendizaje específico, sino que al menos sea posible una sistematización de algunos elementos de la situación. A lo largo de los Capítulos de este estudio vimos que muchas polémicas, tácticas y estrategias discursivas se reeditan, se modifican, funcionan o fracasan, y se espera que todo ello no permanezca en el plano del abordaje meramente académico, sino que pueda ser proyectado políticamente hacia la defensa de los bosques nativos.

En el *Capítulo 5*, finalmente, nos propusimos identificar y caracterizar el tipo de racionalidad que informa el repertorio de tácticas y estrategias discursivas que estudiamos en los precedentes Capítulos, en la medida en que concebimos que en la configuración de los debates de los campos discursivos legislativos abordados emerge lo que podemos caracterizar como una **racionalidad política neoliberal**. El de la racionalidad es un nivel de análisis que se conjuga con los desarrollos previos de la investigación, pero que ha procurado desprenderse de alguna manera de la métrica del resto de los Capítulos estructurados por las dimensiones polémicas.

Lo que subyace a este enfoque es que, puesto que los discursos son capaces de informar objetivos políticos, es factible con ello identificar un nivel más amplio que las estrategias, si nos situamos en el plano de las racionalidades, esto es, en el conjunto de disposiciones que son mucho más que un discurso, una ley o una política, y que se pueden entender como un orden normativo de razón que ejerce un gobierno legítimo sobre diferentes aspectos de la vida, tanto en materia ambiental como sobre otros ámbitos. En consecuencia, y a diferencia de muchas perspectivas que solo ven un conjunto de políticas económicas o una nueva etapa del capitalismo, aquí conceptualizamos al neoliberalismo como una racionalidad política que posee la particularidad de extender los valores y prácticas de la economía a todas las dimensiones de la vida humana, incluida la ecológica.

Exploramos esta dinámica con especial atención sobre ciertos **enunciados** como el de la sustentabilidad o los servicios ecosistémicos, y el conjunto de significantes alternativos que se le asocian, en tanto desde nuestro análisis forman parte de la gramática neoliberal del lenguaje de los problemas ecológicos, incluido el de los bosques nativos. Un aspecto sobresaliente es el que vincula a la sustentabilidad con los

presupuestos mínimos y el proceso de federalización de la política ambiental argentina, en tanto vemos que se trata de un esquema que tuvo la capacidad, precisamente, de introducir la racionalidad neoliberal en la toma de decisiones desde el Estado nacional hacia las jurisdicciones provinciales. Una de sus principales características es el descentramiento y la dispersión de los poderes, y el esquema federal ambiental que comienza a regir en los años 1990, de la mano de la reforma constitucional, establece estas condiciones básicas de ejercicio del gobierno. Los arreglos allí definidos se corresponden con un conjunto de leyes, como la ley general de ambiente 25675 de 2002 y las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, incluida la de bosques, así como la creación de instancias federales de elaboración de políticas públicas ambientales en el sentido en el que lo representa el COFEMA. Estas transformaciones colaboran con la difusión de un nuevo y emergente paradigma de Estado sustentable, descentralizado y eficiente.

Este proceso tiene su correlato en lo que refiere específicamente a la institucionalidad estatal nacional en los poderes ejecutivo y legislativo, y muestra que el rol del Estado en la neoliberalización del ambiente es intensivo y múltiple, y da cuenta –fundamentalmente- de una reconfiguración de las formas de dominación estatal (Ciuffolini, 2017). Así, se fortalece la estructura de gobierno nacional dependiente del Poder Ejecutivo –fundamentalmente la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SAyDS) desde los años 1990 en adelante- o diversas comisiones del Parlamento abocadas a la protección del ambiente, en las que se crean o redefinen dependencias y comisiones en los términos de la sustentabilidad ambiental.

En lo que respecta concretamente a la política forestal argentina, reconocimos como significativas las acciones que se inauguran en la década de los noventa con el Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas BIRF 4085-AR. Se trata del producto de un convenio de préstamo entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), más conocido como Banco Mundial, en el marco de la Dirección de Recursos Forestales. Este financiamiento permite que se comience a estudiar el estado de los bosques nativos del país, en el marco de un paradigma del fortalecimiento de las capacidades de las instituciones estatales promovido por el Banco Mundial, desde una perspectiva de economización de las relaciones sociales regida por la lógica del mercado.

En el segundo apartado de este capítulo tuvimos oportunidad de realizar un análisis de la gubernamentalidad neoliberal en la política de protección de los bosques nativos, de acuerdo con las leyes nacional y provincial de protección que estudiamos en esta investigación. Un argumento muy importante es que se despliega un proceso de economización de la protección de los bosques, de la mano del enunciado del aprovechamiento sustentable.

Sabemos que existen, como lo identificamos en los otros Capítulos, al menos dos discursos con estrategias políticas diferentes y contrapuestas en lo que refiere a la definición de la política ambiental forestal. Por un lado, el productivismo, para el que la manera de objetualizar a los bosques nativos es la de los recursos naturales entendidos como materia prima dispuesta para la producción, de modo que lo que está en discusión no son ecosistemas, sino los insumos que la naturaleza provee para la explotación; que en su versión radicalizada en el marco más global del neoliberalismo, supone que solo la actividad económica –por caso, la ganadería- es la condición de posibilidad de un manejo sustentable del recurso forestal. Vimos que aquí el desarrollo sustentable funciona discursivamente, antes que nada, para garantizar las condiciones de la producción agropecuaria en los territorios sometidos a cualquier potencial legislación que amenace con ser demasiado conservacionista. Por otro lado, el discurso ambientalista ve en el desarrollo sustentable la capacidad de limitar la faceta más salvaje del avance de la frontera agropecuaria que viene promoviendo el desmonte indiscriminado, sin clausurar la necesidad del aprovechamiento productivo.

Lo que parece significativo del análisis es que, a pesar de la noción de conservación que emerge en el discurso ambientalista, en los debates parlamentarios y en la letra de las normativas resultantes no se resigna la necesidad de favorecer el desarrollo económico, sino que se pretende condicionar su avance caótico con criterios racionales. Esta cuestión de la planificación racional de las actividades productivas es muy relevante y exploramos diversos rasgos de la misma, en la medida en que refiere concretamente a la existencia de conductas instrumentales de valoración costo-beneficio, es decir, que se asocia la racionalidad a la eficiencia y la planificación. De esta manera, consideramos que la protección queda inserta en una racionalidad economicista en la que importan la previsión, expectativas claras y regulaciones precisas sobre las posibilidades de uso del suelo, motivo por el cual la sustentabilidad se ubica en el corazón de la explotación de la naturaleza, desde un orden normativo economicista que se caracteriza por la mera racionalización y limitación de la depredación salvaje.

Una cuestión que hallamos muy interesante de nuestras indagaciones es que con todo lo mencionado se privilegia un esquema legal (tanto a nivel nacional como provincial) que, por medio de la definición de las condiciones y criterios del ordenamiento territorial de los bosques nativos, promueve una sectorización espacial de la explotación económica a través de las categorías y permisos del ordenamiento, y por otro lado, un condicionamiento burocrático de la intervención productiva, con los planes de manejo y estudios de impacto ambiental que requieren las normativas. Si realizamos una lectura de dicho esquema, en el marco de la racionalidad normativa neoliberal, podemos comprenderla como una propuesta de ordenamiento de la actividad económica, ya que se generan condiciones de previsibilidad para el despliegue de la producción.

Así, la racionalidad que movilizan las leyes de protección sostenidas en la idea de ordenar los bosques en categorías de protección, sugiere que la dinámica consiste más bien en la intención de ordenar la economía en marcos de previsibilidad para la intervención productiva. Por ello, el ordenamiento territorial como instrumento de gestión política de los bosques nativos que se configura legalmente viene a representar, en nuestra perspectiva, una regla de juego dirigida a la práctica económica, sobre todo cuando tenemos en cuenta que aquello que se evidencia una y otra vez es que esta lógica de explotación racional de los bosques no implica –desde ningún punto de vista– una transformación política del modelo productivo del país, ni la promoción de formas de relacionamiento con los bosques como la agroecología, que modifiquen las formas vigentes de intervención en la naturaleza.

Otro eje sobresaliente de nuestro desarrollo en este Capítulo tiene que ver con la emergencia de una valoración utilitarista de los servicios ambientales que se consagran en los instrumentos normativos. Hemos identificado un desplazamiento de sentidos entre el discurso ambientalista y el productivista que va de la noción de valores intrínsecos, al utilitarismo de los servicios y las externalidades. Ello puede conceptualizarse como el universo de la economía fagocitando la representación de los ecosistemas, los cuales van perdiendo su impronta ecologista basada en los bienes ecosistémicos de los bosques nativos, hacia un esquema donde priman los beneficios medibles, cuantificables y ponderables según la métrica neoliberal.

Asimismo, puesto que en este sentido el enunciado de los servicios ecosistémicos propone que los costos económicos son constitutivos de cualquier forma de protección ambiental, se justifica la configuración en la propuesta legal de protección de los bosques nativos de un instrumento de compensación monetaria para las provincias que desisten de realizar intervenciones de desmonte en sus territorios. Nos referimos a la inclusión del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. La nueva política de bosques a partir de la ley 26331 precisa que se moneticen las erogaciones derivadas de conservar y de no producir, bajo la premisa de que los bosques son recursos de los que se deja de obtener

una ganancia. Es decir, pasan a ser una fuente de pérdida, en una aproximación economizada de este bien natural, susceptible de atendimento por el Estado nacional para ofrecer incentivos.

De acuerdo con nuestras indagaciones, la respuesta frente a la racionalidad economicista de este instrumento en Córdoba es positiva, e incluso se profundiza, cuando el discurso productivista -en el marco de la actualización del ordenamiento territorial de los bosques nativos de 2016- avanza considerablemente en la demanda de un paquete de políticas productivas que llevan a la política de bosques a mucho más que una normativa ambiental de indemnizaciones, para convertirla en un mecanismo de incentivos para la política agropecuaria provincial.

En términos generales, evaluamos que la demanda del Fondo de compensación se inscribe en una lógica de gestión gubernamental neoliberal de los bienes comunes que engloba un conjunto de procesos como la descentralización institucional -por medio del federalismo y los presupuestos mínimos-, la mercantilización de los bosques nativos -con el aprovechamiento sustentable-, la burocratización de la protección ambiental -de la mano del esquema del ordenamiento territorial- y la compensación del mercado -mediante una lógica indemnizatoria y de incentivos al capital.

Del análisis realizado en el Capítulo 5 resaltan algunas caracterizaciones particulares respecto del tipo de estatalidad que se configura, a partir de la política legislativa de protección ambiental de los bosques nativos en Argentina y en el país. Por un lado, elaboramos la noción de Estado ordenador, la cual nos permite comprender este esquema de presupuestos mínimos y ordenamientos territoriales de bosques nativos, en el marco de la racionalidad neoliberal. Esta conceptualización resalta un Estado dispuesto hacia el ordenamiento de la actividad económica, ya que las categorías de conservación, las actividades permitidas y sus permisos generan condiciones de previsibilidad para el despliegue de la producción.

La racionalidad que movilizan las leyes de protección sostenidas en la idea de *ordenar los bosques* en zonas de protección, debería analizarse como la intención de *ordenar la economía* en marcos de previsibilidad para la intervención productiva; aunque no con ello se imponen decisiones económicas enmarcadas en un proyecto global relativo a las formas de producción forestal, agropecuaria o inmobiliaria, sino que señalan los requisitos burocráticos para que las actividades sean garantizadas dentro de ciertos estándares.

Por otro lado, identificamos la constitución en las normativas de bosques nativos de una política de indemnización e incentivo del mercado, por medio de la creación del mencionado Fondo de compensación, el cual representa mucho más que la necesidad de establecer las condiciones de financiamiento de la política de los bosques, y supone antes que nada la economización de la valorización de estos bienes comunes, así como la configuración del Estado como un proveedor de incentivos para el mercado.

Frente a estas consideraciones centradas en la caracterización del Estado, nos vemos en la obligación de hacer una importante advertencia, para aclarar que concebir al neoliberalismo como racionalidad política significa que en sí misma es mucho más que un conjunto de disposiciones o instrumentos de gobierno, es “más bien la condición de posibilidad y legitimidad de sus instrumentos, el campo de razón normativa a partir del cual se forjan instrumentos y técnicas” (Brown, 2015, p.161). Entonces nuestras disquisiciones van más allá del ejercicio del poder del Estado o la gubernamentalidad, aunque no pueden prescindir de estos.

Según esta perspectiva, el neoliberalismo en materia ambiental regula discursos y prácticas más amplias que las estrictamente estatales. Es decir, no solo se inscriben y establecen las condiciones de posibilidad de las normas y las políticas públicas, sino que se producen y reproducen en campos como los

productivos, educativos y culturales. Sin embargo, es importante remarcar el lugar que asume el Estado, la ley y la administración pública en la configuración de la racionalidad neoliberal, alrededor de la cuestión ambiental. Si la racionalidad política neoliberal no emana o se circunscribe al Estado es -entre otras cosas que involucran una visión del poder en términos descentrados y relacionales-, porque el Estado y su estilo gubernamental no tienen para expresar nunca una esencia propia.

Así lo sugiere la cita de Foucault que incluimos al inicio de este apartado de Conclusiones, y nos parece importante señalar que, el hecho de que examinemos en esta Tesis el campo discursivo de las legislaciones, constituye un posicionamiento privilegiado para atender esta condición heterogénea y no esencialista del Estado, pues los debates alrededor de las normativas de protección de los bosques nativos nos muestran, en las numerosas y disímiles estrategias argumentativas de los discursos enfrentados, un uso múltiple, confrontativo y polisémico de los enunciados que, si se estabilizan lo hacen en determinadas coyunturas y de manera transitoria y abierta. Sin dudas, la integración entre racionalidades y estrategias no es nunca completamente lineal, sino mucho más inestable y movidiza de lo que puede parecer a primera vista. Sí está bastante claro que, en el campo discursivo de la legislación de los bosques nativos, nos hallamos lejos de una renuncia o retirada del Estado.

Esto supone una serie de desafíos significativos, desde el punto de vista de la degradación de los bosques nativos que, particularmente en la provincia de Córdoba, registra pérdidas y daños irreversibles que se ubican en un disponible cercano al 1% del total de la superficie boscosa que alguna vez ocupó nuestro monte nativo. En términos políticos y legislativos, nos hallamos frente a una problemática no zanjada, en tanto una nueva actualización del ordenamiento territorial de Córdoba se encuentra pendiente de -y quizás próxima a- tratamiento parlamentario. Nuestra expectativa es que los discursos, estrategias y polémicas que hemos estudiado en esta investigación, de la mano de una indagación de la racionalidad neoliberal, puedan contribuir a una reflexión crítica de este proceso legislativo abierto.

## Anexo 1

### **Transformaciones económicas y deterioro ecológico de los territorios: algunas condiciones de posibilidad históricas de los discursos sobre la protección de los bosques nativos**

Por medio de este anexo nos proponemos articular al desarrollo de nuestra investigación una breve descripción histórica de las condiciones de posibilidad de los discursos que analizamos, tanto económicas como ambientales, así como el tipo de problematización que éstas configuran respecto de la cuestión de los bosques nativos en el país y en la provincia. Esta historia reciente de la situación de los bosques nativos supone una indagación complementaria al análisis de las estrategias discursivas. Para el tratamiento de nuestros objetivos principales nos hemos enfocado en el desarrollo de los Capítulos en la caracterización de ciertas condiciones más bien político-institucionales directamente vinculadas a los campos discursivos legislativos; sin embargo, consideramos que estas condiciones histórico-económico-políticas que aquí presentamos también deben contribuir a la comprensión de las relaciones de fuerza que constituyen a los campos discursivos bajo análisis en nuestra investigación.

#### **a. Condiciones económicas**

Para comprender la situación de disminución y degradación de los bosques nativos en el territorio argentino, en primer lugar, tenemos que tener en cuenta la consolidación de la explotación maderera que se remonta a finales del siglo XIX y principios del XX, tal como lo analiza Schmidt (2015a). Desde larga data se desarrolla una industria maderera orientada a la producción de postes y varillas de los alambrados de los campos, vigas para los puentes, construcciones portuarias, durmientes para la red ferroviaria, leña y carbón para combustible, así como la extracción de tanino para el curtido del cuero. Como lo detalla Zarrilli:

La demanda nacional de maderas para la construcción y como combustible creció significativamente a partir del aumento poblacional producido a mediados del siglo XIX, principalmente en la región pampeana. Esta situación llevó a la actividad extractiva en los territorios forestales de las áreas tropicales y subtropicales (...) El caso más emblemático, en lo que refiere a explotación forestal desmedida, es el del quebracho colorado en la región Chaqueña (2008, p.88).

La modalidad de extracción de maderas fue depredadora desde la colonización del territorio argentino (Ávila Castro, 2019b), con un fuerte impulso entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX, y tuvo como protagonistas capitales extranjeros que se beneficiaron de la actividad, tal el caso paradigmático de la compañía La Forestal. Esta compañía se conformó a inicios del siglo XX al sur de la provincia de Chaco y al norte de la de Santa Fe, por medio de capitales europeos, y en poco tiempo logró controlar la explotación de quebracho colorado. Su expansión fue sobre casi 2,3 millones de hectáreas y alcanzó a dominar todo el proceso de distribución de la industria del tanino (Zarrilli, 2003). Además de la devastación forestal, el caso es conocido por las huelgas obreras que comenzaron en 1919 y la matanza de unos 500 huelguistas en 1921 a raíz de una rebelión popular (Jasinski, 2012).

Como vemos, la región que ha presentado en la historia argentina mayor desarrollo forestal es el parque chaqueño, incluyendo a provincias como Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Santiago del Estero y Santa Fe (Schmidt, 2015a). Esto se explica por el tipo de árboles que había en la zona y las mencionadas transformaciones productivas que demandaban su extracción, aunque hay que señalar que los desmontes con fines forestales también fueron masivos en provincias como Buenos Aires o Córdoba, desde mediados del siglo XIX.

En otras regiones forestales, asimismo, tenemos situaciones como la de Misiones, territorio en el que se desarrollan diversas actividades forestales que en la actualidad proveen del 70 a 85% del mercado de maderas argentinas (Rodríguez et al., 2006). En la selva paranaense, se destaca la explotación yerbatera y de maderas desde el siglo XIX, que se profundizó a mitad del siglo XX cuando se produjo el establecimiento de empresas celulósicas papeleras, la aparición de cultivos y pasturas, la intensificación del desarrollo forestal-industrial y del cultivo de té, yerba mate y yung. Más recientemente se incorporó el tabaco, en una región en la que abundan los bosques secundarios llamados capueras.

Por otra parte, junto con los procesos de desmonte propios de la industria maderera, es necesario considerar el impacto de las actividades agropecuarias en la pérdida de bosques nativos, en un país agroexportador desde el siglo XIX, dependiente de los cultivos y la ganadería de la región pampeana. En este contexto, se destaca el particular avance de la frontera agropecuaria que se observa desde mediados del siglo XX, el cual “supuso una ampliación del área de producción que era la Pampa hacia el Chaco, implicando a regiones antes no afectadas” explica Zarrilli (2008, p.92). Esto fue posible gracias a los avances técnicos que proveían nuevas tecnologías agrícolas y prácticas productivas en lo que se conoce como el despliegue mundial de la “revolución verde”. En concreto, a partir de la década de 1960, la tecnología aplicada a la agricultura generó un aumento en los niveles de rendimiento y productividad de los cultivos por medio de la alteración genética de los granos, la transformación de los sistemas de riego y la introducción de pesticidas y herbicidas tóxicos más resistentes. Esto tuvo como principal efecto la expansión de las superficies de cultivo, puesto que los requisitos respecto a la calidad del suelo y a las condiciones del clima se flexibilizaron.

En sintonía con ello, Gras (2012) señala que desde la década del setenta el sector agropecuario sufrió un proceso de cambio debido a la reconversión tecnológica y la integración agroindustrial, que implicó la expansión de la frontera agrícola. De acuerdo con la autora, desde la década de 1980 aumentó la producción de materias primas reorientadas a las exportaciones (principalmente cereales y oleaginosas) y se estancaron las orientadas al mercado interno. A la vez, durante los años 1990, el proceso de desregulación profundizó la orientación exportadora del sector agropecuario y las tendencias de la agriculturización y, unos años más tarde, la introducción de la soja transgénica conformó un nuevo patrón de acumulación, basado en la intensificación agrícola, altos niveles de capitalización, la relación con cadenas globales de producción y comercialización, así como un fuerte peso del capital financiero en la actividad (Gras 2012). Podemos considerar que:

(...) ha existido un pasaje de un modelo agropecuario de desarrollo agroindustrial, caracterizado por incluir en la lógica productiva a distintos sectores subalternos del campo (trabajadores rurales, campesinos, pequeños y medianos productores familiares, etc., aunque en un esquema de marcada desigualdad), a un modelo de desarrollo del agronegocio, que no solo profundiza la desigualdad, sino que además fomenta la exclusión social, el desplazamiento y arrinconamiento de los pequeños productores, campesinos e indígenas, a la vez que se muestra altamente perjudicial para el medio ambiente (Barri y Wahren, 2010, p.50).

Para Silveti et al. (2013) se trata de la consolidación en el territorio de un modelo de desarrollo extractivista de los bienes naturales que implicó mayor contaminación del ambiente, pérdida de la biodiversidad y amenaza a la soberanía alimentaria; un modelo heredero del esquema agroexportador del siglo XIX que generó desigualdades estructurales irreconciliables entre los territorios de la pampa desarrollada y las regiones extrapampeanas marginadas del proceso de integración en el mercado internacional. Esta dinámica profundizó “las inequidades sociales y ambientales históricas, tanto a nivel intraregional como nacional, con lo que se actualizaron y resignificaron antiguos conflictos entre los sectores productivos que concentran capital y aquéllos que sufren las consecuencias negativas del proceso (Silveti et al., 2013, pp.4-5).

En lo que refiere al fenómeno de la deforestación en el último tiempo, Pérez Pardo (2006) considera que a mediados de la década de 2000 fue indiscutible la consolidación y participación de las actividades agropecuarias junto con las forestales en el desmonte de los bosques nativos del país. Dichas actividades en conjunto afectaron el 80% del territorio argentino, con más de 60.000.000 de hectáreas sujetas a procesos erosivos de moderados a graves, a la vez que “cada año se agregan 650.000 ha, con distintos grados de erosión” (Pérez Pardo, 2006, p.433). El epicentro de la expansión agrícola reciente se encuentra en la región chaqueña, con una superficie ocupada por cultivos en el orden del 12 al 15% sobre el total, en lo que se consideran tierras no aptas para la agricultura convencional (Adámoli, 2006). Las zonas que concentran más tierras cultivadas son particularmente el Chaco Subhúmedo Occidental (este de Salta, Tucumán y Catamarca y oeste de Santiago del Estero) y el Chaco Subhúmedo Central (centro de la provincia de Chaco, este de Santiago del Estero y noroeste de Santa Fe), territorios en los que “virtualmente no existen tierras fiscales y no existen áreas protegidas (AP), salvo la Reserva Provincial Lotes 32 y 33, que el gobierno de Salta intentó vender” (Adámoli, 2006, p.437)<sup>105</sup>.

Adámoli (2006) también refiere al tipo de cultivo en expansión, que en la agricultura chaqueña siempre tuvo como gran protagonista al algodón. Este cultivo pasó de ocupar unas 300.000 hectáreas antes de la década de 1990, para superar las 700.000 hectáreas en la campaña 1997-1998. Sin embargo, el mayor crecimiento se registra respecto de la soja, que va de las 50.000 hectáreas a principios de 1990 hacia una superficie de 650.000 hectáreas sembradas en 2002-2003, como producto de la incorporación de la soja transgénica en 1996<sup>106</sup> y la debacle del algodón.

En lo que respecta a las cifras de los desmontes, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS en adelante) publicó en un informe sobre la temática que “la expansión de la frontera agropecuaria ha sido y es uno de los principales factores de deforestación, en el país y en toda la región” (2005, pp.7-8). En otro documento esta institución explica que:

Argentina entra a partir de la década de 1990 y probablemente desde el año 1980 en un nuevo pulso de deforestación favorecido por la inversión en infraestructura, los cambios tecnológicos (transgénicos y siembra directa) y el contexto internacional (globalización) que motivan probablemente uno de los procesos de transformación de bosques nativos de mayores dimensiones en la historia del país (SAyDS, 2004, p.5).

---

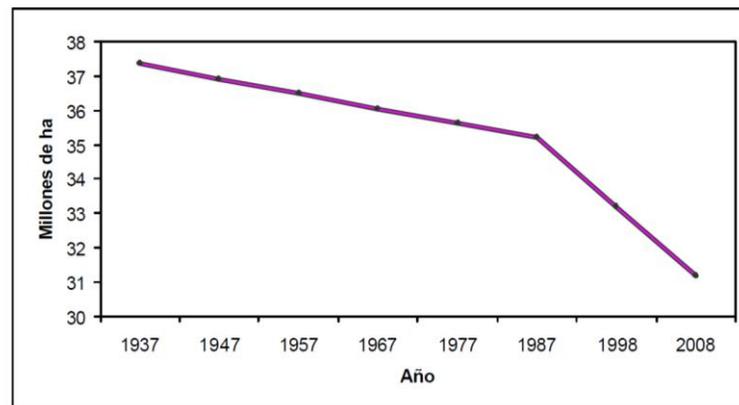
<sup>105</sup> Los lotes se relacionan con el “caso Pizarro”. Se extienden de oeste a este desde el flanco oriental de la sierra de Maíz Gordo hasta el este de la localidad de General Pizarro. En el año 1995 fueron declarados área de Reserva Natural Provincial por Decreto Provincial 3397/95 (UNSa, 2004).

<sup>106</sup> El por entonces Secretario de Agricultura de la Nación, Felipe Solá, firmó el 25 de marzo de 1996 la resolución 167 que autorizó la producción y comercialización de la soja transgénica con uso de glifosato.

Cuando analizamos los procesos extractivos de madera y el avance de la frontera agropecuaria en su conjunto y a lo largo del tiempo, podemos comprender el gráfico de deforestación que la SAyDS publica en 2004. Si seguimos los puntos, podemos observar una disminución y degradación sostenida de los bosques durante 50 años entre la década de 1930 y 1980, que a continuación asume una profundización significativa y alcanza niveles que muestran que, hacia inicios del siglo XXI, estamos frente a un deterioro acelerado.

### Figura 3

*Gráfico que muestra la superficie de Bosque Nativo de la República Argentina*



Fuente: 1937: Censo Nacional Agropecuario 1937; 1947 a 1987: Estimaciones del Instituto Forestal Nacional; 1998: Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal; 2008: Estimaciones de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal

Fuente: SAyDS, 2004, p.5

Es importante considerar que estas transformaciones y la difusión científica sobre sus consecuencias en la pérdida y deterioro de los bosques nativos del país, son las que han habilitado una determinada problematización de la cuestión forestal nacional. Por un lado, en los diagnósticos impera una visión de avance indiscriminado de la frontera agropecuaria, junto con la persistencia de actividades forestales extractivas, que explican los conflictos ambientales y territoriales en diversas regiones y tienen al crecimiento del cultivo de la soja como principal responsable. Por otro lado, estas transformaciones han territorializado los problemas de desmonte en las provincias del norte del país, especialmente en la región del parque chaqueño, afectado por las dos actividades productivas. El desarrollo económico en estos territorios ha posibilitado, a la vez, una localización específica de la problemática de los bosques nativos. Finalmente, la expansión agropecuaria ha tenido incidencias significativas en territorios indígenas o campesinos, por avanzar sobre estos nuevos territorios en los que primaban otras comunidades y vínculos con el bosque nativo.

Particularmente en Córdoba, Silvetti et al. (2013) entienden que se trata de un territorio que atravesó uno de los procesos más dramáticos de deforestación en todo el país, por la agriculturización productiva de la mano de la introducción de la soja transgénica, tal como fue comentado más arriba en relación al proceso nacional de intensificación de este proceso. No obstante, también es importante señalar el

impacto de la ganadería en una dinámica que puede comprenderse como el caso especial de la agriculturización del norte cordobés. Esto es, los departamentos del norte de Córdoba (Sobremonte, Tulumba y Río Seco) han sufrido:

i) la explotación forestal selectiva, con gran incidencia en la primera mitad del siglo XX (Cozzo, 1992; Zarrilli, 2000); ii) la ganadería extensiva, con manejos silvopastoriles inadecuados (Saravia Toledo et al., 1985; Totino & Morello, 2013); y, más recientemente, iii) el avance de la frontera agrícola, que en el caso del norte cordobés involucró tasas anuales de deforestación con valores que se ubican entre los más altos del mundo (Cabido & Zak, 2010) (Salizzi, 2018, p.5).

Para este autor, la ganadería extensiva bovina y caprina, así como la obtención de leña y carbón del monte, fueron actividades tradicionales que se reemplazaron por la agricultura de secano de soja y maíz y la ganadería intensiva basada en la instalación de *feedlots* (Salizzi, 2018). Esto es respaldado por otros estudios, como el de Hocsman y Preda (2005), quienes advierten un proceso de penetración capitalista en estos territorios que se manifiesta en una fuerte concentración de las explotaciones dada, por un lado, por la desaparición de los establecimientos de menos de mil hectáreas y, por otro lado, por un aumento de los más grandes. Los autores remarcan, a su vez, que en la zona aumentó la superficie de cultivos anuales en un 52% y de cultivos forrajeros perennes en un 162%. Se trata de valores que reflejan el avance del sector agropecuario empresarial por sobre el campesinado cordobés y los productores familiares. Finalmente, para Hocsman y Preda (2005) prima un proceso de bovinización de territorios históricamente abocados a la producción caprina.

Según explican Kopta et al. (2016), las características climáticas del Chaco Árido propias de los departamentos del noroeste, son las escasas precipitaciones y su concentración en el período estival. A pesar de que existen muchas restricciones productivas por una larga estación seca que coincide con el invierno, vemos que se despliegan distintos tipos de actividades que intervienen en los recursos del bosque nativo y provocan desmontes. Para Salizzi, el desmonte en el norte y noroeste fue grave en los departamentos Río Seco, Sobremonte y Tulumba, los cuales “perdieron entre los años 2002 y 2016 cerca de 206.612,8 ha de monte, el equivalente a 13.774,2 ha por año (dando lugar a una tasa promedio anual de deforestación del 6,7 %)” (2018, p.8).

## **b. Condiciones ambientales**

Para comprender las condiciones de posibilidad de la problematización de los bosques nativos, es central tener en cuenta un conjunto de instrumentos de mapeo y contabilización de bosques nativos nacionales que se llevaron adelante desde el Ejecutivo nacional y que configuraron técnica e institucionalmente un diagnóstico de gravedad y emergencia respecto de la disponibilidad y degradación forestal del país.

Tal como lo estudiamos recientemente (Ávila Castro, 2019a), es a partir de 2003 que el Estado pone a disposición análisis actualizados sobre la disponibilidad y situación de deterioro de los bosques del país. La Dirección de Bosques de la SAyDS publica ese año el *Atlas de los Bosques Nativos Argentinos*, con resultados parciales de la situación de disponibilidad del recurso. Aquí ya se adelantan las cifras preocupantes que indican una pérdida de más del 60% de la superficie originaria y se insta a la acción estatal.

Es necesario advertir al conjunto de la sociedad sobre semejante pérdida. Igual de importante es llamar la atención para que se atenúe la amenazante reconversión al uso agrícola de las masas

forestales que han podido subsistir a la explotación maderera selectiva e irracional que los ha descapitalizado. Si además desconocemos los beneficios directos e indirectos que el bosque brinda, deberemos afrontar, en un futuro, consecuencias aún más graves (SAyDS, 2003, p.11).

Un año más tarde, el mismo organismo desde la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal edita un breve *Informe sobre Deforestación en Argentina*. El análisis definitivo de la cantidad de hectáreas de bosques nativos y su mapeo se publica, también en el ámbito de la SAyDS, en 2005, bajo el título de *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos* (Informe nacional. Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas Préstamo BIRF 4085-AR). El *Inventario*, como informe final, presenta los procedimientos, metodología y criterios técnicos por medio de los cuales se registró la disponibilidad y localización de bosque nativo del país. En la introducción se lo considera una herramienta para enfrentar la situación de los bosques nativos y de planificación del uso del territorio. En los resultados se describen las regiones y superficies de cobertura.

Hacia 2005, pues, en un contexto de demanda de datos y de posibilidades técnicas para recabarlos, el Estado habla de un remanente de bosques nativos (que incluye tierras forestales y bosques rurales) calculable en 31.443.873 hectáreas, tal como lo detalla el cuadro a continuación junto con otras cifras relacionadas.

**Tabla 6**

*Superficie de bosques por regiones forestales (valores expresados en hectáreas)*

| Superficie                     | Selva Misionera | Selva Tucumano Boliviana | Bosque Andino Patagónico | Parque Chaqueño | Monte | Espinal   | Total             |
|--------------------------------|-----------------|--------------------------|--------------------------|-----------------|-------|-----------|-------------------|
| Tierras Forestales             | 914.823         | 3.732.985                | 1.895.254                | 21.278.396      | -     | 2.488.066 | 30.309.524        |
| Bosques Rurales                | 538.558         | -                        | -                        | 427.110         | -     | 168.681   | 1.134.349         |
| Total Superficie Bosque Nativo | 1.453.381       | 3.732.985                | 1.895.254                | 21.705.506      | -     | 2.656.747 | <b>31.443.873</b> |

|                          |        |         |           |            |            |           |                   |
|--------------------------|--------|---------|-----------|------------|------------|-----------|-------------------|
| Otras Tierras Forestales | 52.329 | 325.075 | 2.223.892 | 13.221.252 | 42.995.495 | 6.157.475 | <b>64.975.518</b> |
|--------------------------|--------|---------|-----------|------------|------------|-----------|-------------------|

Fuente: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informes Regionales. PBNyAP

Fuente: SAyDS, 2005, pág.72

El texto también historiza que:

(...) a principios del siglo XX, en Argentina existían 100.000.000 ha con vocación forestal. A pesar de ciertas dudas sobre la metodología de cálculo, se afirmaba que la Argentina tenía más del 30 por ciento de la superficie total cubierta de bosques. Pero sin planes de manejo racional del recurso, objeto de una explotación de tipo extractivo las masas forestales sufrieron un rápido deterioro. En 75 años se considera que la reducción en la superficie forestal argentina fue del 66% (SAyDS, 2005, p.21).

En este párrafo se resume el proceso de degradación forestal del país a partir del cual se justifica un atendimento urgente de la cuestión, de modo que se ponga un límite y se proteja el tercio de bosques

remanentes. Por otro lado, recuperamos del *Informe* de 2004 un relevamiento sobre “las provincias en donde se verifican los procesos de deforestación más intensos”, pues en estas cifras la SAyDS ranquea las jurisdicciones más problemáticas que se encontrarán bajo la lupa durante el proceso provincial de ordenamiento territorial de los bosques nativos. Si complementamos en análisis con el Mapa 1 que incluimos luego del Cuadro 2, podemos afirmar que el foco de la emergencia según las provincias y regiones forestales (selva tucumano-boliviana y en el parque chaqueño, fundamentalmente), está en el norte del país.

**Tabla 7**

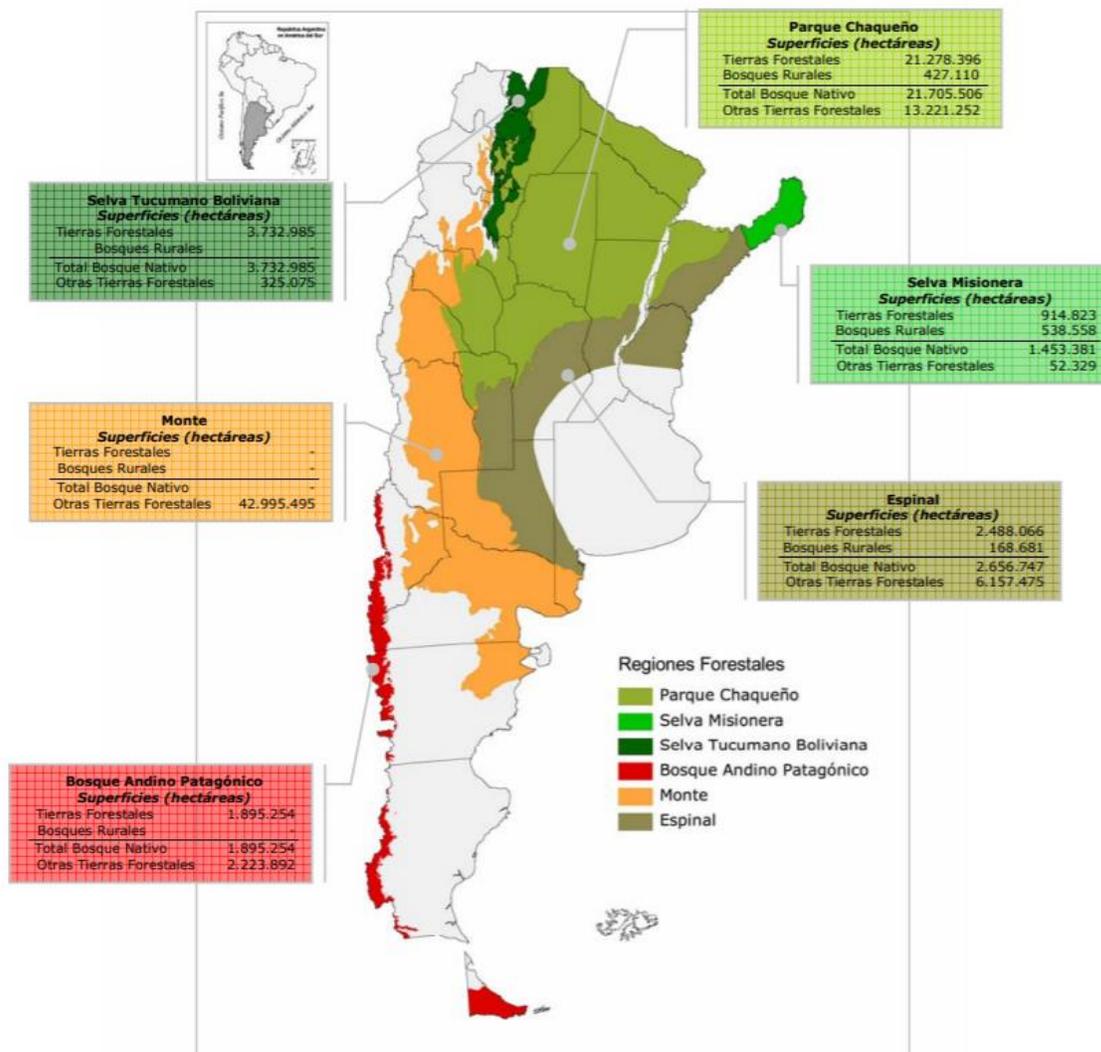
*Superficie de bosques nativos en 1998 y 2002 y deforestación 1998-2002 (en hectáreas)*

| Provincia           | Año 1998          | Año 2002          | Deforestación<br>Período 1998-2002 |
|---------------------|-------------------|-------------------|------------------------------------|
| Córdoba             | 1.207.395         | 1.042.151         | 121.107                            |
| Chaco               | 5.101.781         | 4.939.466         | 117.974                            |
| Formosa             | 2.591.417         | 2.314.464         | 20.112                             |
| Jujuy               | 939.124           | 953.149           | 6.174                              |
| Salta               | 7.156.168         | 6.931.705         | 194.389                            |
| Santiago del Estero | 6.911.484         | 6.193.836         | 306.055                            |
| Tucumán             | 792.988           | 797.634           | 22.171                             |
| <b>Total</b>        | <b>24.700.357</b> | <b>23.172.405</b> | <b>787.889</b>                     |

Fuente: SAyDS, 2004, p.7

**Figura 4**

*Mapa de las regiones forestales de la República Argentina*



Fuente: SAyDS, 2005, pág.73

Los datos y mapas que publica la SAyDS iniciado el siglo XXI tienen importantes antecedentes en materia de leyes y estimaciones que permiten comprender la inquietud persistente por el ordenamiento territorial de los bosques. A propósito, tenemos la ley 13273 de defensa, mejoramiento y ampliación de bosques de septiembre de 1948, la cual crea el régimen forestal federal vigente hasta la sanción de la ley 26331. Por medio del artículo 74 da origen a la Administración Nacional de Bosques dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación y le consigna, entre otras funciones de manejo y defensa de los recursos forestales, confeccionar el mapa forestal y mantenerlo actualizado (artículo 76, inciso c), con una suma de dinero para su ejecución regulada en el artículo 55. Para esta ley, además, estaba prohibida la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales, según expresa disposición del artículo 13. De acuerdo con Zarrilli, la ley “marca una ruptura en la comprensión del sistema de explotación forestal argentino. El Estado Nacional comienza a interesarse por las cuestiones referidas a la protección de los bosques, dando lugar a una legislación que llenó el vacío legal” (2003, p.3).

De manera que las circunstancias de la ley 26331 por las que se limitan los desmontes y se promueve el ordenamiento territorial de los bosques nativos de las provincias, se vinculan con un conjunto de datos oficiales que se producen en el marco institucional de la SAyDS, a partir de un antecedente de larga data que se remonta al segundo mandato de la presidencia de Perón cuando se comienza a problematizar la regulación de la deforestación.

Los antecedentes de relevamientos estatales sobre cantidad y localización de los bosques del país pueden rastrearse antes del periodo mencionado incluso hasta 1911, cuando el Ministerio de Agricultura de la Nación, por medio de la Oficina de Bosques, alcanza la cifra total aproximada de 1.068.884 de kilómetros cuadrados de tierras cubiertas por bosques, de los cuales 93.600 eran bosques fiscales (Fernández, 2015). Luego un censo agropecuario de 1937 plantea específicamente una extensión de 37.535.308 de hectáreas de bosques nativo (Schmidt, 2015a; Fernández, 2015). Estas cifras difieren con las primeras estimaciones que realiza en 1943 la Dirección de Bosques, dependiente del Ministerio de Agricultura, que calculaban la existencia de 50.000.000 de hectáreas de bosques nativos (Zarrilli, 2008).

Luego del marco institucional y jurídico que habilita la ley forestal nacional 13273, en 1956 se realiza una estimación oficial de la disponibilidad de bosques nativos que puede considerarse un antecedente sólido de los relevamientos y mapeos del país. La Dirección de Economía Forestal de la Administración Nacional de Bosques publicó el primer *Atlas de Árboles Forestales Argentinos* (Fernández, 2015), con la superficie boscosa del país discriminada en: 60.300.000 hectáreas de tierras forestales; 39.100.000 hectáreas de bosques productivos; 27.000.000 hectáreas de bosques maderables y 12.100.000 hectáreas de bosques para combustibles (Zarrilli, 2008).

Por otro lado, y aunque en Córdoba existe una ley forestal provincial, no se realizan contabilizaciones y estimaciones de los bosques nativos de la provincia hasta el registro nacional de 2005. Podemos mencionar que la ley forestal provincial 8066 de 1991 que regula el uso, conservación, protección y mejoramiento de los bosques y de la industria forestal, dispone que se deben implementar medidas para el estudio y manejo de las especies forestales nativas de la provincia, pero carece de reglamentación (Tamburini et al., 2005)<sup>107</sup>.

En consideración de todos estos antecedentes, hallamos que entre 1956 y 1998 no existe registro de esfuerzos concretos en el ámbito estatal por realizar el inventario y mapeo de los bosques. El hecho de que en 2005 se publiquen los datos oficiales analizados responde a una iniciativa que se gesta durante la década de 1990, en la que cumple una pieza fundamental el Banco Mundial. Es importante considerar que estos antecedentes de cuantificación y mapeo de bosques disponibles, no solo van estableciendo los remanentes y su distribución, sino que también introducen la centralidad de considerar al instrumento de ordenamiento territorial como una herramienta de planificación y regulación fundamental. Los atlas e inventarios de bosques promueven la necesidad de realizar, en el marco del Estado, avances técnicos y legales para prever y organizar la protección y explotación económica de los recursos forestales en todo el país (Ávila Castro, 2019b).

---

<sup>107</sup> Las y los autores apuntan que, para la aplicación de sus disposiciones, las dependencias provinciales involucradas se rigen por diversos instrumentos jurídicos: “La Ley N° 8.626/96 sobre Aranceles y Tasas Forestales –modifica arts. 62 al 65-, establece tasas para realizar actividades en el bosque nativo. La Ley N° 8.742/99 (también modificatoria del art. 68) sobre Contravenciones Forestales, establece sanciones para las contravenciones especificadas en la ley 8.066, y obliga al responsable a reforestar cuando se produzca la destrucción de especies. La Autoridad de Aplicación dispondrá de la sanción a aplicar para cada tipo de infracción” (Tamburini et al., 2005, p.40).

La implicancia más importante es que el Inventario permite el monitoreo permanente del patrimonio forestal argentino y fundamenta la necesidad de una política de estado que trascienda los gobiernos, en materia de manejo, conservación y restauración de las masas forestales nativas, a nivel nacional (SAyDS, 2005, p.14).

Como lo observamos, la participación de un organismo internacional (Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas Préstamo con el Banco Mundial desde 1997) facilitó la producción de los datos oficiales que las y los promotores del proyecto de ley que se debate entre 2006 y 2007 utilizan para argumentar la urgencia de una legislación acorde. A su vez, la jerarquización de la cuestión ambiental de los bosques nativos no es solo producto de la visibilización técnico-científica que se gesta desde el Estado, sino también efecto de la emergencia de un conjunto de conflictos y procesos de lucha ambientales que asumen relevancia. Merlinsky (2013) ha señalado de modo pertinente la emergencia de la cuestión ambiental como asunto público en nuestro país desde inicios del siglo XXI. Su “cartografía del conflicto ambiental en Argentina” expresa cómo una serie de tensiones que se suscitaron en diversas regiones, con gran impacto en la opinión pública nacional, han colaborado en poner en agenda la problemática ambiental. Para la autora existe una “creciente conflictividad en relación con el acceso, la disponibilidad, la apropiación, la distribución y la gestión de los recursos naturales” (2013, p.19), mediada por complejos mecanismos de atribución social que hacen que un evento sea considerado como ambientalmente peligroso. Básicamente, en los últimos años, ha sido la productividad de un entramado de conflictos con un gran impacto en la opinión pública, la que ha formulado una agenda ambiental dentro de la arena pública y ha construido una audiencia que, en nuestro país, se consolidó puntualmente con los casos de Esquel (mega minería, 2003) y Gualaguaychú (pastera, 2005).

A partir de este enfoque, reconocemos en el territorio argentino el despliegue de un conjunto de luchas contra la mega-minería a cielo abierto en las zonas cordilleranas (Antonelli, 2011; Ciuffolini, 2012; de la Vega, 2014), contra el modelo de sojización por parte poblaciones afectadas por fumigaciones con agrotóxicos (Ávila-Vázquez y Difilippo, 2016; Carrizo y Berger, 2014; Saccucci y Ávila Castro, 2020), contra la contaminación como en el caso del río Uruguay y las plantas de celulosa o del Riachuelo (Merlinsky, 2013) y, por supuesto, contra los desmontes y la expansión de la frontera agropecuaria como lo vamos a analizar a continuación con detenimiento.

El inicio del proyecto de ley puede rastrearse hasta el año 2004 cuando se comienza a debatir la situación de los desmontes a raíz de la presencia de grupos monopólicos sojeros que querían utilizar 25.000 hectáreas de reservas provinciales. Se trata del “caso Pizarro”, conflicto que dispara la tematización sobre el problema de la deforestación desde el norte hacia todo el país. El caso, particularmente, se desencadena ante el conocimiento de un proyecto de desmonte para cultivo de soja promovido por el gobierno provincial de Salta en el año señalado, en una reserva natural con presencia de una comunidad wichí. El asunto cobra visibilidad pública por la denuncia encabezada por la comunidad indígena y organizaciones ambientales, el involucramiento de personajes del espectáculo, la difusión mediática y la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación, que alertaban sobre los riesgos ambientales si se avanzaba sobre el bosque nativo (Ávila Castro, 2019a).

Por otro lado, es insoslayable la participación -junto a las reivindicaciones de los territorios y comunidades en conflicto, así como a los datos oficiales que difunde la SAyDS en la época para promover una mirada de emergencia forestal-, de organizaciones no gubernamentales y sectores académicos ambientales para la sanción de la ley. Estas entidades elaboran y difunden documentos en la sociedad que contribuyen a la problematización de la cuestión, a la vez que llevan adelante una serie de intervenciones de protesta con resonancia en el Congreso. En palabras de Langbehn “En los primeros años de la década de 2000, las

grandes ONG ambientalistas, y en especial Greenpeace, logran ‘adueñarse’ del problema de los bosques, transformándose en sus principales portavoces en las arenas mediáticas y políticas de relevancia nacional” (2016, p.148).

Efectivamente, como ya lo describimos (Ávila Castro, 2019a), en 2006, la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVS) publica un informe denominado *La Situación Ambiental Argentina 2005*, documentando el problema de la deforestación, entre otras problemáticas. En su introducción se presenta el estado ambiental al año 2005 de las grandes ecorregiones argentinas con el aporte de 148 especialistas de instituciones académicas, organismos públicos, organizaciones sociales y empresas privadas, quienes produjeron 83 artículos. Por otra parte, en julio de ese mismo año, Greenpeace presenta un texto titulado *Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. La alternativa para Salvar los Bosques en Argentina*, en el marco de la “Campana Biodiversidad”, un informe pensado para el avance hacia un proceso legislativo tal como el que se estaba gestando a nivel nacional desde la declaración de la emergencia forestal en 2005, por iniciativa de Bonasso en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. El estudio cuenta con un apartado dedicado a describir la emergencia forestal y el sistema normativo vigente en materia ambiental y específicamente forestal, así como un segundo segmento abocado a la presentación del instrumento de ordenamiento territorial.

El texto de Greenpeace se extiende largamente en la pertinencia de un esquema de protección de los bosques por medio de presupuestos mínimos a ser adoptados por todo el territorio nacional, bajo el diagnóstico de que existe “una total disparidad en la responsabilidad y tratamiento de esta problemática por cada administración provincial respecto de los recursos bajo su dominio, y por lo tanto una política disgregada a lo largo del país” (Greenpeace, 2006, p.6). La organización se pregunta por las obligaciones que tiene el Estado federal respecto de la emergencia forestal y por la falta de atendimento a los preceptos constitucionales, bajo el pretexto de la soberanía de las provincias en el dominio de los recursos naturales existentes en sus territorios, y concluye sobre dos aspectos que nos interesa recuperar:

El dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales no invalida la jurisdicción nacional en esta materia por razones de planificación y como garantía del uso racional de los recursos y de la sustentabilidad ambiental, en un marco de respeto por las autonomías provinciales (Greenpeace, 2006, p.15).

Hasta el momento el Estado Federal no ha dictado presupuestos mínimos en cuestión de bosques, y –más allá de informar la emergencia forestal– no ha habido intervención de los organismos nacionales al respecto de las cuestiones que pudieran tener injerencia federal. Luego, el uso de los bosques y sus recursos está siendo llevado adelante exclusivamente por cada una de las provincias donde se encuentren (Greenpeace, 2006, p.16).

El documento finaliza con una serie de aspectos que apuntan a influir concretamente en la legislación en proceso. En primer lugar, Greenpeace detalla cuáles deberían ser los “Criterios Ecológicos y Categorías de Conservación” para el ordenamiento territorial que son, con apenas algunas diferencias de redacción, los mismos diez criterios que constituyen el anexo de la ley 26331. Asimismo, propone el esquema de categorías de conservación de bosques en zonas rojas, amarillas y verdes, con una definición más proteccionista que la resultante en la ley en las categorías amarilla y verde. Reclama un régimen que establezca los presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos; la declaración de la emergencia forestal y la definición de una moratoria a los desmontes de bosques nativos en todo el país por el plazo de un año pues:

(...) durante ese plazo cada Provincia debe desarrollar un Ordenamiento Territorial en las zonas de bosques nativos en su jurisdicción de manera que el territorio sea utilizado de manera racional, compatibilizando las necesidades sociales, económicas y ambientales, para definir el uso de los ecosistemas y el cambio del uso de suelo (Greenpeace, 2006, p.34).

Cuando analizamos la difusión de los informes de la SAyDS, la profundización de conflictos territoriales como el de Pizarro o el despliegue de campañas y documentos por parte de las ONG, lo que observamos es la articulación de un conjunto de prácticas y discursos que configuran al de los bosques nativos como un problema vigente y de gravedad que reclama atención por parte del Parlamento nacional, en un contexto en el que cobran jerarquía y notoriedad los problemas ambientales. A su vez, esta configuración específica condiciona el modo de definición del problema y su solución, esto es, establecen la importancia de los ordenamientos territoriales como instrumentos indiscutidos para la gestión de los bosques nativos.

En Córdoba, la problematización sobre la cuestión de la emergencia forestal se constituye a partir del involucramiento de referentes académicos relacionados con la investigación y docencia universitaria sobre los bosques, según se puede observar por ejemplo, en un dossier publicado por la Universidad Nacional de Córdoba en su periódico Hoy la Universidad titulado *Desmonte: la frontera del progreso* (Hoy la Universidad, 2008). Este dossier circuló con la edición impresa del diario La Voz del Interior del 9 de marzo de 2008 e incluyó un conjunto de artículos en los que se presentó la situación de los bosques nativos de Córdoba, a partir de investigaciones de profesionales de la Universidad. El artículo principal Memoria del bosque que fuimos fue realizado:

(...) sobre la base de la investigación 'Zak, M., Cabido, M., Cáceres, D. and Díaz, S. What drives accelerated land cover change in central Argentina? Environmental Management. En prensa.' y en base a entrevistas a los biólogos Marcelo Zak, Marcelo Cabido, Fernando Barri y Marcela Tamburini y a los ingenieros Alejandro García Astrada, Alicia Barchuk, Marcelo Cantarero y Gerardo Bergamín, todos docentes y/o investigadores de la UNC. Además, se consultó al biólogo Federico Kopta, miembro de la Fundación ACUDE y el Foro Ambiental Córdoba, y a integrantes de las organizaciones del Movimiento Campesino de Córdoba (Hoy la Universidad, 2008, p.4).

En el dossier editado en 2008 por la Universidad Nacional de Córdoba se puede indagar la elaboración discursiva del escenario cordobés en materia de bosques, en sintonía con la configuración de la problemática tal como se había constituido a nivel nacional: emergencia ambiental, dada la incontrolable expansión de la frontera agrícola.

La deforestación no es novedad en Córdoba, ni en el país, ni en el mundo. Pero el ritmo de crecimiento y la magnitud que adquirió en nuestra provincia en estos últimos 20 años la convirtieron en un problema trascendental para el futuro de los cordobeses, porque sus consecuencias ya están afectando profundamente las condiciones ambientales, económicas y sociales (Hoy la Universidad, 2008, p.2).

La opinión de todos los investigadores y docentes es unánime: la principal causa del crecimiento del desmonte en el norte de la provincia es la extensión de la frontera agropecuaria, vinculado al sector de los agronegocios (Hoy la Universidad, 2008, p.3).

Como efecto del relevamiento de la COTBN, al momento de presentar el proyecto de ley de ordenamiento territorial, se anunciaron los datos oficiales de la crisis forestal que atravesaba la provincia.

De las 16.532.100 hectáreas de superficie total de la Provincia de Córdoba, los bosques nativos originales representaban alrededor de 71,4% de su superficie (12.000.000 hectáreas). Al momento de la sanción de la presente ley, los bosques solo ocupan el 3.6% (594.000 hectáreas) y la vegetación nativa remanente alcanza aproximadamente el 12% de la superficie total (1.980.000 hectáreas) constituida por arbustales, matorrales, sabanas, pastizales, roquedales, y/ o sistemas asimilables a los anteriores (COTBN, 2009, p.1).

A partir de estos registros, se caracterizó la degradación de los bosques nativos y el argumento principal que justificaba la sanción de la ley fue que quedaban en Córdoba menos del 5% del bosque nativo originario.

## Anexo 2

### Detalle de votos negativos y abstenciones, durante la votación nominal del proyecto de ley nacional de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos

#### Cámara de Diputados de la Nación

Fecha: 14 de marzo de 2007

#### Votación nominal

##### Artículo 1

Negativos: Acuña, Alarcón, Alchouron, Brillo, Cantos, Comelli, Galvalisi, Jerez, Lix Klett, Macchi, Pinedo, Poggi, Salum, Sosa y Vanossi.

Abstenciones: Baigorri, Figueroa, Lamberto, Menem, Oviedo y Stella.

##### Artículo 2

Negativos: Acuña, Alarcón, Alchouron, Álvarez, Arnold, Baigorri, Bianco, Bösch, Camaño, Comelli, Daher, Daza, de la Barrera, de la Rosa, Díaz Roig, Galvalisi, Garrido Arceo, Irrazábal, Iturrieta, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Macchi, Menem, Moisés, Olmos, Oviedo, Peso, Pinedo, Poggi, Román, Roquel, Salum, Sartori, Snopek, Sosa, Thomas, Vanossi, Wilder y Zottos.

Abstenciones: Dalla Fontana, Naím, Richter y Salim

##### Artículo 3

Negativos: Acuña, Alarcón, Bianco, Bösch, Cambateri, Comelli, Garrido Arceo, Iturrieta, Moisés, Salum, Sartori, Sosa y Zottos.

Abstenciones: Abdala, Azcoiti, Baigorri, Cornejo, Dalla Fontana, Ferro, Menem, Oviedo, Panzoni y Poggi.

##### Artículo 4

Negativos: Alarcón, Daher, Giorgetti, Salum, Sosa y Zottos

Abstenciones: Menem, Oviedo y Poggi

##### Artículo 5

Negativos: Acuña, Alarcón, Alchouron, Azcoiti, Bayonzo, Beccani, Bertol, Bianco, Bosch, Chironi, Comelli, Cuevas, Daher, De la Barrera, DE Marchi, Fabris, Ferro, Galvalisi, Garrido Arco, Giorgetti, Giubergia, Hernández, Iglesias, Iturrieta, Leyba de Marti, Macchi, Martínez, Moisés, Morini, Nieva, Oliva, Panzoni, Pinedo, Poggi, Salum, Snopek, Sosa, Storero, Vanossi, Zimmermann y Zottos

Abstenciones: Álvarez, Córdoba, Della Fontana, De Bernardi, Ferri, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Menem, Oviedo y Stella.

##### Artículo 6

Negativos: Lovaglio Saravia

Abstenciones: Acuña, Balardón, Menem, Oviedo, Pérez, Román y Salum

##### Artículo 7

Negativos: Acuña, Bianco, Brillo, Cantos, Comelli, Daher, De la Barrera, De la Rosa, Díaz Roig, Garrido Arceo, Giorgetti, Iturrieta, Lovaglio Saravia, Moisés, Monayar, Olmos, Poggi, Richter, Román, Roquel, Salum, Sartori, Uñac y Zottos.

Abstenciones: Figueroa, Gallo, Menem, Snopek y Stella.

#### Artículo 8

Negativos: Acuña, Alchouron, Alonso, Baigorri, Bertol, Bianco, Bosch, Brillo, Camaño, Colombi, Daher, de la Rosa, De Marchi, Delich, Ferri, Gallo, Galvalisi, Garrido Arceo, Giacomino, Iturrieta, Jerez, Lovaglio Saravia, Macchi, Massei, Merino, Moisés, Morandini, Pinedo, Richter, Román, Roquel, Sarghini, Sartori, Vanossi y Zottos.

Abstenciones: Beccani, Bertone, Bonacrsi, Córdoba, Dalla Fontana, De Bernardi, Genem, Lorenzo Borocotó, Menem, Poggi, Stella y Wilder.

#### Artículo 9 (se suprime)

#### Artículo 10

Negativos: Acuña, Alchouron, Alonso, Bertol, Bianco, Bosch, Brillo, Comelli, Daher, Daza, de la Rosa, De Marchi, Díaz Roig, Galvalisi, Irrazábal, Iturrieta, Jerez, Lovaglio Saravia, Macchi, Massei, Merino, Moisés, Pinedo, Román, Sartori, Sosa, Vanossi y Zottos.

Abstenciones: Cornejo y Menem.

#### Artículo 11

Negativos: Abdala, Acuña, Aguad, Álvarez, Azcoiti, Baigorri, Bayonzo, Beccani, Bianco, Bosch, Brillo, Camaño, Cambareri, Chironi, Colombi, Comelli, Cornejo, Cuevas, Daher, Daza, de la Barrera, de la Rosa, Díaz Roig, Fabris, Ferri, Garrido Arceo, Hernández, Irrazábal, Iturrieta, Leyba de Marti, Lovaglio Saravia, Marino, Moisés, Morini, Nieva, Oliva, Olmos, Oviedo, Peso, Poggi, Richter, Román, Roquel, Rozas, Sartori, Sosa, Storeo, Vanossi, Zimmermann y Zottos.

Abstenciones: Bisutti, Dalla Fontana, De Brasi, Naím y Stella.

#### Artículo 12

Negativos: Abdala, Acuña, Aguad, Baigorri, Bayonzo, Beccani, Bertol, Bianco, Bielsa, Bosch, Brillo, Bullrich, Cantos, Chironi, Colombi, Comelli, Cornejo, Cuevas, Daher, Dalla Fontana, Daza, de la Barrera, de la Rosa, Díaz Roig, Fabris, Figueroa, Galvalisi, Garrido Arceo, Hernández, Irrazábal, Iturrieta, Leyba de Marti, Lovaglio Saravia, Marino, Moisés, Morini, Nemirovsci, Nieva, Oliva, Olmos, Pastoriza, Pinedo, Poggi, Richter, Rojkés, Román, Roquel, Rozas, Salim, Sartori, Snopek, Sosa, Storero, Thomas, Tonelli, Uñac, Vanossi, Vargas Aiganasse, Zimmermann y Zottos.

Abstenciones: Díaz y Stella

#### Artículo 13

Negativos: Acuña, Bertol, Bianco, Bosch, Brillo, Cantos, Comelli, Daher, de la Barrera, de la Rosa, Iturrieta, Lovaglio Saravia, Poggi, Román, Sartori, Sosa y Zottos.

Abstenciones: Dalla Fontana

#### Artículo 14

Negativos: Acuña, Bianco, Brillo, Cantos, Comelli, Daher, de la Rosa, Iturrieta, Lovaglio Saravia, Poggi, Román, Roquel, Sartori, Sosa y Zottos.

Abstenciones: Camaño, Cassese, Menem, Moreno, Oviedo, Rico y Sarghini.

#### Artículo 15

Negativos: Acuña, Bianco, Brillo, Camaño, Daher, de la Rosa, Iturrieta, Lovaglio Saravia, Román, Roquel, Sartori, Sosa y Zottos.

Abstenciones: Comelli, Córdoba, Heredia, Maffei, Oviedo, Poggi, Salim y Stella.

#### Artículo 16

Negativos: Acuña, Bianco, Bosch, Brillo, Comelli, de la Rosa, Díaz Roig, Irrazábal, Iturrieta, Lovaglio Saravia, Moisés, Román, Roquel, Sartori y Sosa.

Abstenciones: Cassese, Córdoba, Menem, Poggi, Sarghini, Stella, Thomas y Zottos.

#### Artículo 17

Negativos: Acuña, Bianco, Bosch, Brillo, Comelli, de la Rosa, Díaz Roig, Iturrieta, Lovaglio Saravia, Menem, Moisés, Roquel, Sartori y Zottos.

Abstenciones: Dalla Fontana, Irrazábal, Oliva y Poggi.

#### Artículos 18-25 (votación a mano alzada)

#### Artículo 26

Negativos: Abdala, Acuña Kunz, Acuña, Aguad, Bayonzo, Beccani, Bianco, Bosch, Bullrich, Cambareri, Canteros, Chironi, Comelli, Cuevas, De Bernardi, de la Rosa, DElich, Díaz Roig, Díaz, Fabris, Galvalisi, Giubergia, Hernández, Irrazábal, Iturrieta, Leyba de Martí, López, Lovaglio Saravia, Merino, Moisés, Morini, Nemirovski, Nieva, Olmos, Panzoni, Pastoriza, Pericé, Richter, Román, Roquel, Rozas, Sartori, Snopek, Storero, Tonelli, Vanossi, Vargas Aignasse, Zimmermann y Zottos.

Abstenciones: Cassese y Stella.

#### Artículo 27

Negativos: Acuña, Bianco, Bosch, Bullrich, Cassese, Comelli, De Bernardi, de la Rosa, DElich, Díaz ROig, Díaz, Galvalisi, Irrazábal, Iturrieta, Lovaglio Saravia, Merino, Moisés, Olmos, Pastoriza, Pérez, Pericé, Richter, Román, Sartori, Tonelli, Vanossi, Vargas Aignasse y Zottos.

Abstenciones: Álvarez Rodríguez, Camaño, Córdoba, Harregui, Roquelo, Snopek, Stella y Urtubey.

#### Artículo 28

Negativos: Abdala, Acuña Kunz, Acuña, Aguad, Baigorri, Bayonzo, Beccani, Bianco, Bosch, Bullrich, Cambareri, Cassese, Chironi, Comelli, Conti, Cuevas, De Bernardi, Delich, Díaz Roig, Díaz, Fabris, Galvalisi, Garrido Arceo, Hernández, Irrazábal, Iturrieta, Leyba de Martí, Lovaglio Saravia, Martínez, Massei, Merino, Morini, Olmos, Panzoni, Pérez, Román, Roquel, Rozas, Sartori, Storero, Tonelli, Vanossi, Zimmermann y Zottos.

Abstenciones: Álvarez Rodríguez, Carmona, Díaz, Doga, Giorgetti, López y Morandini.

#### Artículo 29

Negativos: Acuña, Aguad, Bianco, Bosch, Bullrich, Comelli, Delich, Díaz Roig, Galvalisi, Garrido Arceo, Irrazábal, Iturrieta, Lovaglio Saravia, Merino, Olmos, Pastoriza, Pérez, Richter, Román, Roquel, Sartori, Storero, Tonelli, Vanossi y Zottos.

Abstenciones: Baigorri, Camaño, Cassese, Díaz, Maffei y Morandini.

#### Artículo 30 (de forma)

### **Detalle de los distritos y bloques de las y los diputados mencionados**

Según información recogida en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, período 123, reunión preparatoria N° 38, del 6 de diciembre de 2005 (ver en siguiente página).









## Referencias bibliográficas<sup>108</sup>

- Aboy Carlés, Gerardo (2014, febrero). El declive del kirchnerismo y las mutaciones del peronismo. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/el-declive-del-kirchnerismo-y-las-mutaciones-del-peronismo/>
- Acosta, Alberto y Machado Decio (2012). Movimientos comprometidos con la vida. Ambientalismo y conflictos actuales en América Latina. *OSAL. Revista del Observatorio Social de América Latina*, XIII(32), 67-94. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>
- Adámoli, Jorge (2006). Problemas ambientales de la agricultura en la región chaqueña. En Brown, Alejandro, Martínez Ortíz, Ulises, Acerbi, Marcelo y Corcuera, Javier (Eds.) *La Situación Ambiental Argentina 2005*. pp.436-442. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina. <http://repositorio.cenpat-conicet.gob.ar:8081/xmlui/bitstream/handle/123456789/441/laSituacionAmbientalArgentina2005.pdf?sequence=1>
- Alcamo, Joseph; Neville J. Ash; Colin D. Butler; J. Baird Callicott; Doris Capistrano; Stephen R. Carpenter; Juan Carlos Castilla; Robert Chambers; Kanchan Chopra; Angela Cropper; Gretchen C. Daily; Partha Dasgupta; Rudolf de Groot; Thomas Dietz; Anantha Kumar Duraiappah; Madhav Gadgil; Kirk Hamilton; Rashid Hassan (...) Monika B. Zurek. (2003). Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación. En World Resources Institute. *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*. <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.3.aspx.pdf>
- Alimonda, Héctor (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana. En Alimonda, Héctor (Coord.) *La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. pp.21-60. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/alimonda.pdf>
- Alonso, Cecilia; Ávila Castro, María Paula; de la Vega, Candela y Saccucci, Erika (2015, octubre) *Mapeando conflictos ambientales en Córdoba: principales actores, posiciones y estrategias*. [Ponencia]. I Encuentro de Investigadores y Estudiantes en Ciencias Sociales y Humanidades y VI Encuentro de Investigadores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina. <http://www2.ucc.edu.ar/facultades/ciencia-politica/publicaciones/primer-encuentro-de-investigadores-y-estudiantes/>
- Andrada, Orlando (2010, 30 de octubre). Tormenta trágica en una autopista de Córdoba: 9 muertos. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/tormenta-tragica-en-una-autopista-de-cordoba-9-muertos-nid1319919/>
- Antonelli, Mirta (2011). Megaminería, desterritorialización del Estado y biopolítica. *Astrolabio*, (7), 3-22. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/592>
- Arriaga, Ana Elisa, Franco, María José, Medina, Leticia y Natalucci, Ana (2012). Un Estado en transición: Córdoba ante el embate neoliberal. En Gordillo, Mónica, Arriaga, Ana Elisa, Franco, María José,

---

<sup>108</sup> Hemos decidido incluir en la descripción de las referencias que se presentan a continuación (basadas en la 7ma edición de las normas APA) el nombre completo de las y los autores –y no solamente sus iniciales después de los apellidos–, con el objetivo de visibilizar la diversidad sexo-genérica de nuestras referencias bibliográficas. Asimismo, al final de este apartado se detallan específicamente los documentos legales citados en la investigación.

- Medina, Leticia, Natalucci Ana y Solis, Ana Carol. *La protesta frente a las reformas neoliberales en la Córdoba de fin de siglo*. pp.25-63. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Aranda, Darío (2010, 6 de septiembre). Fijar el límite. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/152662-49031-2010-09-06.html>
- Asamblea de Vecinxs Malvinas Lucha por la Vida (2014, 21 de junio). Comunicado de vecinxs de la Asamblea Malvinas Lucha por la Vida. *No a la mina*. <https://noalamina.org/argentina/cordoba/item/12914-ante-la-nueva-ley-de-convivencia-ambiental-de-la-provincia-de-cordoba>
- Avalle, Gerardo (2017, junio). *Etnografía del trabajo posneoliberal*. [Ponencia]. I Congreso Paraguayo de Ciencias Sociales, organizado por los Centros CLACSO. Asunción, Paraguay.
- Ávila Castro, María Paula (2011, enero). Balance del proceso de reglamentación de la ley nacional de protección de bosques nativos en la Provincia de Córdoba. ¿Y ahora qué? *Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)*. [http://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/06/dt\\_bosques\\_0.pdf](http://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/06/dt_bosques_0.pdf)
- Ávila Castro, María Paula (2015a, octubre). *La emergencia de experiencias de lucha por el ambiente en el proceso de expansión metropolitana de Córdoba*. [Ponencia]. I Encuentro de Investigadores y Estudiantes en Ciencias Sociales y Humanidades y VI Encuentro de Investigadores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina. <http://www2.ucc.edu.ar/facultades/ciencia-politica/publicaciones/primer-encuentro-de-investigadores-y-estudiantes/>
- Ávila Castro, María Paula (2015b, enero). Balance ambiental 2015: extractivismo y contaminación de un lado; lucha y organización del otro. *Diario Tortuga*. <http://diariortuga.com/2016/01/04/balance-ambiental-2015-extractivismo-y-contaminacion-de-un-lado-lucha-y-organizacion-del-otro/>
- Ávila Castro, María Paula (2019a). “Una amenaza sin precedentes”. Problematización contemporánea de la cuestión de los bosques nativos en Córdoba y el país. *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, (9), 70-89. <https://www.criticayresistencias.com.ar/revista/article/view/121/113>
- Ávila Castro, María Paula (2019b). Explorar, contar, proteger. La emergencia de los bosques como problema ambiental en la historia argentina. *HALAC – Historia Ambiental, Latinoamericana y Caribeña*, 9(2), 149-180. [http://doi.org/10.32991/2237-2717.2019v9i2\\_pp.149-180](http://doi.org/10.32991/2237-2717.2019v9i2_pp.149-180)
- Avila-Vazquez, Merardo Difilippo, Flavia (2016). Agricultura tóxica y salud en pueblos fumigados de Argentina. *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, (2), 23-45. <https://www.criticayresistencias.com.ar/revista/article/view/70>
- Barrera Calderón, Emanuel (2018). Discusiones actuales sobre la normativa argentina en torno a los bosques nativos. Entre la regulación y la mercantilización ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (79), 1-34 [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/05/2018\\_05\\_21\\_Barrera\\_Argentina-bosques-nativos-mercantilizacion.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/05/2018_05_21_Barrera_Argentina-bosques-nativos-mercantilizacion.pdf)
- Barri, Fernando y Wahren, Juan (2010). El modelo sojero de desarrollo en la Argentina: tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agronegocios y el cientificismo-tecnológico. *Realidad Económica*. (255), 43-65. <http://gergemsal.sociales.uba.ar/el-modelo-sojero-de-desarrollo-en-la->

[argentina-tensiones-y-conflictos-en-la-era-del-neocolonialismo-de-los-agronegocios-y-el-cientificismo-tecnologico/](#)

- Brower Beltramin, Jorge (2009). La teoría del contexto de T. van Dijk como proyecto analítico derivado del pragmatismo peirciano: un aporte a la comprensión semiótica del discurso. *D.E.L.T.A.*, 25(2), 427-463. <https://www.scielo.br/j/delta/a/N6HtdJJcBMMMyBJyKBWsxm3f/?lang=es>
- Brown, Wendy (2015). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso ediciones.
- Cabrol, Diego y Cáceres, Daniel (2017). Las disputas por los bienes comunes y su impacto en la apropiación de servicios ecosistémicos. La Ley de Protección de Bosques Nativos, en la Provincia de Córdoba, Argentina. *Ecología Austral*, (27), 134-145. <http://doi.org/10.25260/EA.17.27.1.1.273>
- Calvo, Ernesto y Tow, Andrés (2009). Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso Argentino. *Revista Desarrollo Económico*, 49(195), 451-477. <http://www.jstor.org/stable/25702562>
- Canguilhem, Georges (2015). ¿Muerte del hombre o agotamiento del cogito? En Foucault, Michel. *Saber, historia y discurso*. Buenos Aires: Prometeo.
- Capdevielle, Julieta (2014). Los grupos “desarrollistas” y su incidencia en el espacio urbano de la ciudad de Córdoba, Argentina (1990- 2013). *Revista Terra*, XXX(47), 129-152 [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/34302/CONICET\\_Digital\\_Nro.b605a778-c298-472c-9e73-f12356fa03a4\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/34302/CONICET_Digital_Nro.b605a778-c298-472c-9e73-f12356fa03a4_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Carrizo, Cecilia, y Mauricio Berger (2014). Luchas contra los pilares de los agronegocios en Argentina: transgénicos, agrotóxicos y CONABIA. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana De Estudios Socioambientales*, (16), 4-28. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/1243>
- Carrizo, Cecilia; Ferreyra, Yamila; Astudillo, Diego y Soldá, Silvina (2016). ¡Fuera Monsanto! Del poder comunicativo de la protesta ambiental a la elaboración de ley protectora. *Sustentabilidad(es)*, 7(13), 5-30. [http://www.sustentabilidades.usach.cl/sites/sustentable/files/paginas/02carrizo\\_ferreyra\\_astudillo\\_y\\_solda.pdf](http://www.sustentabilidades.usach.cl/sites/sustentable/files/paginas/02carrizo_ferreyra_astudillo_y_solda.pdf)
- CARTEZ (2016, mayo). *Proyecto de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para el arco noroeste de la Provincia de Córdoba. Producir conservando y Conservar produciendo*. <https://es.scribd.com/doc/313062709/Producir-Conservando-y-Conservar-Produciendo-05-2016>
- Castro, Edgardo (2016). La verdad del poder y el poder de la verdad en los cursos de Michel Foucault. *Tópicos*, (31), 42-61. <https://www.redalyc.org/pdf/288/28849181003.pdf>
- CEDHA (2009). *Consideraciones críticas acerca del anteproyecto de ordenamiento territorial del bosque nativo presentado por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ)*. Centro de Derechos Humanos y Ambiente. <https://center-hre.org/>
- Cefaï, Daniel y Cédric, Terzi (2012). La experiencia de los problemas públicos. Traducción de la presentación del número 22 de la revista académica *Raisons Pratiques*, por Ivan Baigorria, para el Curso Avanzado de Sociología Política, Doctorado en Administración y Política Pública, IIFAP UNC. *L'Expérience des problèmes publics*, 2012, Paris, Éditions de l'ÉHESS.

- Ciuffolini, María Alejandra (Comp.) (2012). *Por el oro y el moro. Explotación minera y resistencias en Catamarca, Córdoba y La Rioja*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
- Ciuffolini, María Alejandra (2017). La dinámica del neoliberalismo y sus desplazamientos. Para una crítica inmanente en orden a su superación. *Studia Politica*, (40), 86-101. <https://doi.org/10.22529/sp.2016-2017.40.04>
- Ciuffolini, María Alejandra y de la Vega, Candela (2010). *Los conflictos ambientales en América Latina: ¿nada nuevo bajo el sol?* [Ponencia]. II Encuentro entre equipos de investigación en teoría política: “Espacio, Democracia y Lenguaje”. Córdoba, Argentina.
- Ciuffolini, María Alejandra; Avale, Gerardo; de la Vega, Candela; Villegas Guzmán, Sabrina María; Saccucci, Erika; Ferrero, María Mercedes; Hernández, Juliana; Ávila Castro, María Paula; Azarian, Fidel; Reinoso, Paula Daniela; Caccia, Ana Clara; Alonso, María Cecilia; Godoy, Lisandro Nicolás; Nahas, Estefanía; Marini, Joaquín; Fernández, Victoria; Dellea, Giuliana; Whitney, Lucas; de Goycochea, Victoria (2020). *La foto revelada. Informe sobre la situación social, conflictividad y medidas gubernamentales en la Córdoba de la pandemia*. Fundación El llano (CEPSAL): Córdoba. <https://www.llanocordoba.com.ar/wp-content/uploads/2020/08/LA-FOTO-REVELADA.-Informe-completo-ok.pdf>
- CoDeBoNa (2017, mayo). *Quinta Cartilla para el OTBN. Trabajo de participación Ciudadana elaborado con aportes de todas las regiones de la provincia de Córdoba a lo largo de éstos últimos cuatro meses*. <https://issuu.com/ecoscordoba/docs/5cartilla>
- Composto, Claudia y Navarro, Mina Lorena (2014). Claves de lectura para comprender el despojo y las luchas por los bienes comunes naturales en América Latina. En Composto, C. y Navarro, M. (Comp.) *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. pp-33-75. México, D. F.: Bajo Tierra Ediciones. <https://horizontescomunitarios.files.wordpress.com/2017/02/territorios-en-disputa-bienes-comunes.pdf>
- COTBN (2009, mayo). *Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba*. Córdoba: Secretaría de Ambiente. Gobierno de la provincia de Córdoba. <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnsXZlklZWJvc3F1ZXNjb3Jkb2JhfGd4OjJjOTQwZjdkODVknzQxODQ>
- Courtine, Jean-Jacques (2005). *Análisis del discurso político (el discurso comunista dirigido a los cristianos)*. Trad. María del Carmen Saint-Pierre, Supervisión: Giovanna Winckler. Corrección de estilo y edición en formato papel para uso exclusivo del seminario “Análisis del Discurso y Comunicación” de María Eugenia Contursi.
- Cuenca, Valeria; Delgado, Florencia y Surgi, Mauro (2010). *Paren de Fumigar! El caso de los Vecinxs Autocmocadxs por un ambiente sano, de Oncativo*. [Ponencia]. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, Argentina. <https://www.academica.org/000-027/223>
- Defensor del Pueblo de la Nación (2011). *Informe especial sobre la situación de la ley provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba (ley 9.814)*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación. <https://www.unrc.edu.ar/unrc/ocsa/docs/infdefensoria-leybosques.pdf>

- de la Vega, Candela (2013a). La definición del territorio en las leyes y políticas ambientales nacionales entre 1973 y 2010. *Perspectivas de Políticas Públicas*, II(4), 99-133. <https://doi.org/10.18294/rppp.2013.624>
- de la Vega, Candela (2013b). Racionalidades del territorio: leyes mineras en dos provincias argentinas. *Revista Sociedad y Economía*, (25), 107-133. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99629494005>
- de la Vega, Candela (2014). *Conflictos por el territorio: las políticas mineras y la estabilización de fuerzas entre actores sociales. Los casos de Córdoba y La Rioja*. [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de Córdoba. [https://www.academia.edu/37904176/CONFLICTOS\\_POR\\_EL\\_TERRITORIO\\_LAS\\_POL%C3%8DTICAS\\_MINERAS\\_Y\\_LA\\_ESTABILIZACI%C3%93N\\_DE\\_FUERZAS\\_ENTRE\\_ACTORES\\_SOCIALES\\_LOS\\_CASOS\\_DE\\_C%C3%93RDOBA\\_Y\\_LA\\_RIOJA](https://www.academia.edu/37904176/CONFLICTOS_POR_EL_TERRITORIO_LAS_POL%C3%8DTICAS_MINERAS_Y_LA_ESTABILIZACI%C3%93N_DE_FUERZAS_ENTRE_ACTORES_SOCIALES_LOS_CASOS_DE_C%C3%93RDOBA_Y_LA_RIOJA)
- de la Vega, Candela (2015). Luchas por el territorio, por un lugar: resistencias contra la minería en Córdoba y La Rioja. *Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 5(1), 151-182. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=419544925007>
- De Lagasnerie, Geoffroy (2015). *La última lección de Michel Foucault: sobre el neoliberalismo, la teoría y la política*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- De los Santos, Germán (2019, 8 de febrero). Liliana Ledesma: la mujer que no quiso dar su tierra a los narcos. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/liliana-ledesma-mujer-no-quiso-dar-su-nid2218122/>
- Deon, Joaquín (2016). ¿Caminando hacia el movimiento contra el desmonte en Córdoba? *Cardinalis*, 4(6), 63-90. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/14884>
- Deon, Joaquín (2021). Desmontando bosque, sumando luchas sociales: territorialidades y alternativas en el desastre ambiental argentino. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, XXV(70), 151-169. <https://doi.org/10.17141/iconos.70.2021.4567>
- Departamento de Geografía UNC (2017). *Informe sobre el proceso de modificación de la ley 9814. Ley de ordenamiento territorial de bosques nativos de la Provincia de Córdoba*. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba. <https://www.academia.edu/34530970/INFORME SOBRE EL PROCESO DE MODIFICACI%C3%93N DE LA LEY 9814 LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOSQUES NATIVOS DE LA PROVINCIA DE C%C3%93RDOBA>
- Díaz, Myriam del Valle (2006). La política ambiental argentina: su errático desarrollo. *Kairos. Revista de Temas Sociales*, 10(18), 1-15 <http://www.revistakairos.org/wp-content/uploads/Diaz-M.pdf>
- Díaz, Raúl Osvaldo (2007). *Utilización de Pastizales Naturales*. Córdoba: Editorial Encuentro.
- Díaz, Sandra y Enrico, Lucas (Coord.) (2011, octubre). *Informe: Recomendaciones en relación a la recurrencia de tormentas de polvo en rutas de Córdoba y Propuesta de Franjas Forestales de Caminos para Múltiples Beneficios Ecosistémicos en la Provincia de Córdoba*. Foro Ambiental Córdoba, Núcleo DiverSus, Colectivo por el Bosque Nativo, Grupo Intercuencas Sostenibles. <https://cronopios.es/foroambientalcba/wp-content/uploads/2021/10/Informes-Ambientales-6.pdf>
- Di Pangracio, Ana (2013). Ley nacional de bosques nativos: implementación, implementación, implementación. En FARN. *Informe Ambiental Anual 2013*. pp.365-382. [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2013\\_IAF.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2013_IAF.pdf)

- Durand, Leticia (2014). ¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México. *Sociológica*, 29(82), 183-223. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-01732014000200006&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-01732014000200006&script=sci_abstract)
- El Cronista (2015, 16 de febrero). Temporal en Córdoba: para De la Sota, “un tsunami cayó del cielo”. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/informaciongral/Temporal-en-Cordoba-para-De-la-Sota-un-tsunami-cayo-del-cielo-20150216-0058.html>
- Escobar, Patricia (2006, 29 de diciembre). Ley Bonasso: Diputados postergan el debate para incorporar modificaciones al proyecto. *Argentina Forestal*. <https://www.argentinaforestal.com/2006/12/29/ley-bonasso-diputados-postergan-el-debate-para-incorporar-modificaciones-al-proyecto/>
- Escobar, Patricia (2007, 8 de marzo). Las provincias quieren definir en el Cofema los contenidos de la Ley Bonasso. *Argentina Forestal*. <https://www.argentinaforestal.com/2007/03/08/las-provincias-quieren-definir-en-el-cofema-los-contenidos-de-la-ley-bonasso/>
- Fair, Hernán (2016). Análisis político del discurso de Ernesto Laclau: una propuesta para la investigación social transdisciplinaria. *Revista de Ciencias Sociales*, (54), 197-224. <https://doi.org/10.17141/iconos.54.2016.1514>
- Felder, Ruth (2009). Reformas institucionales e integración global: la intervención del Banco Mundial en Argentina durante los '90. *Revista de Sociología e Política*, 17(33), 55-68. <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/28732>
- Fernández, Nilda (2015). *Huellas del sector forestal argentino: de las Leyes de Indias al Bicentenario*. Buenos Aires: Unidad para el Cambio Rural, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. <http://forestoindustria.magyp.gob.ar/archivos/biblioteca-forestal/huellas-del-sector-forestal-argentino.pdf>
- Figuerola, Lucas (2017). ¿Estándares federales alterados? Análisis comparativo de la implementación de la Ley de Bosques en las provincias argentinas (2007-2015). *Sociedad y Ambiente*, 5(13), 105-128. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455752309006>
- Figuerola, Lucas M. y Gutiérrez, Ricardo A. (2018). Enfrentados por el ambiente. Incidencia de las coaliciones sociedad-Estado en la protección de bosques nativos. En Ricardo A. Gutiérrez (Comp.) *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo. [https://www.academia.edu/37587373/Construir\\_el\\_ambiente\\_sociedad\\_estado\\_y\\_pol%C3%A9ticas\\_ambientales\\_en\\_Argentina](https://www.academia.edu/37587373/Construir_el_ambiente_sociedad_estado_y_pol%C3%A9ticas_ambientales_en_Argentina)
- Foa Torres, Jorge Gabriel (2011). Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales. Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas. *Pensamiento Plural*, (9), 87-113. [https://www.researchgate.net/publication/320508815\\_UNA\\_EVALUACION\\_CRITICA\\_DE\\_LOS\\_ESTUDIOS\\_DE\\_POLITICAS\\_PUBLICAS\\_AMBIENTALES\\_Hacia\\_un\\_analisis\\_discursivo\\_y\\_de\\_critica\\_a\\_la\\_ideologia\\_de\\_las\\_politicas](https://www.researchgate.net/publication/320508815_UNA_EVALUACION_CRITICA_DE_LOS_ESTUDIOS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_AMBIENTALES_Hacia_un_analisis_discursivo_y_de_critica_a_la_ideologia_de_las_politicas)
- Foa Torres, Jorge Gabriel (2016). Lógica de la gestión ambientalmente adecuada y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: el tema emblemático de las políticas de residuos peligrosos en Argentina en los años 90. *Luna Azul*, (42), 293-318. <https://doi.org/10.17151/luaz.2016.42.18>

- Foa Torres, Jorge Gabriel (2017). Economía verde: la nueva ola del ambientalismo neoliberal. *Cuadernos de Coyuntura*, (1). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosCoyuntura/issue/view/1540>
- Foucault, Michel (1980). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Foucault, Michel (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(3), 3-20. <https://www.jstor.org/stable/3540551>
- Foucault, Michel (1992a). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Foucault, Michel (1992b). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel (2014). *Las palabras y las cosas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Foucault, Michel (2015). *Saber, historia y discurso*. Buenos Aires: Prometeo.
- Foucault, Michel (2018). *La Arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Foucault, Michel (2019). *Historia de la sexualidad. Tomo 1: La voluntad de saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fundación Vida Silvestre Argentina (2016, diciembre). *Revisión del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y Regulación de Bosques Exóticos de la Provincia de Córdoba*. [http://awsassets.wwf.panda.org/downloads/revision\\_del\\_proyecto\\_de\\_ley\\_de\\_ordenamiento\\_territorial\\_de\\_bosques\\_nativos\\_y\\_regulacion.pdf](http://awsassets.wwf.panda.org/downloads/revision_del_proyecto_de_ley_de_ordenamiento_territorial_de_bosques_nativos_y_regulacion.pdf)
- IDECOR (2019, 17 de enero). *Las Zonas Agroforestales ya pueden consultarse online en MapasCordoba*. <https://idecor.cba.gov.ar/las-zonas-agroforestales-ya-pueden-consultarse-online-en-mapascordoba/>.
- Gago, Verónica (2014). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Galmarini, Miguel (2005, 5 de mayo). Aprobaron en Diputados proyecto de Bonasso sobre emergencia forestal. *Misiones online*. <https://misionesonline.net/2005/05/05/aprobaron-en-diputados-proyecto-de-bonasso-sobre-emergencia-forestal/>
- García Collazo, María Agustina; Panizza, Amalia y Paruelo, José María (2013). Ordenamiento territorial de bosques nativos: resultados de la zonificación realizada por provincias del Norte argentino. *Ecología Austral*, (23), 97-107. [http://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia\\_Austral/article/view/1165](http://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia_Austral/article/view/1165)
- Gautreau, Pierre; Langbehn, Lorenzo y Ruoso, Laure-Elise. (2014, mayo). *Mobilización de información en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina: La heterogeneidad de los mapeos provinciales y la institucionalización de la problemática ambiental*. [Ponencia]. Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina. Tandil, Argentina. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00992299>
- Giardini, Hernán; Moreno, Diego y Quispe, Carina (2009). Ley de Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos. Análisis de su elaboración y tiempos actuales. En FARN, *Informe Ambiental Anual 2009*. [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2009\\_IAF.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2009_IAF.pdf)

- Gibson-Graham, Julie Katherine (2002). Intervenciones postestructurales. *Revista colombiana de antropología*, 38, 261-286. <https://www.redalyc.org/pdf/1050/105015289011.pdf>
- Gómez Contreras, Jennifer Lorena (2014). Del desarrollo sostenible a la sustentabilidad ambiental. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XXII(1), 115-136. <https://www.redalyc.org/pdf/909/90931814009.pdf>
- Gras, Carla (2012). Los empresarios de la soja: cambios y continuidades en la fisonomía y composición interna de las empresas agropecuarias. *Mundo Agrario*, 12(24), 1-33. <https://www.redalyc.org/pdf/845/84525452004.pdf>
- Greco, Carlos y Crespo, Diana (2015). *Nunca fuimos ambientalistas: repensarnos desde la muerte de la naturaleza*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Greenpeace (2006). *Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. La alternativa para Salvar los Bosques en Argentina*. <https://www.greenpeace.org/argentina/>
- Gudynas, Eduardo (1995). *Ecología, desarrollo y neoliberalismo. Revisión crítica de algunas líneas de pensamiento*. La Paz: CEBEM. <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasMercadoEcologiaDesarrollo.pdf>
- Gutiérrez, Ricardo A. e Isuani, Fernando J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública - RAP*, 48(2), 295-322. <https://www.scielo.br/j/rap/a/HtMCVpf7c3RZJq4yfBXdRkd/abstract/?lang=es>
- Gutiérrez, Ricardo A. (2018). Introducción. En Ricardo A. Gutiérrez (Comp.) *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo. [https://www.academia.edu/37587373/Construir\\_el\\_ambiente\\_sociedad\\_estado\\_y\\_pol%C3%A9ticas\\_ambientales\\_en\\_Argentina](https://www.academia.edu/37587373/Construir_el_ambiente_sociedad_estado_y_pol%C3%A9ticas_ambientales_en_Argentina)
- Hajer, Maarten (1995). *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*. New York: Oxford University Press.
- Harvey, David (2004). *El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión*. Toronto: Socialist Register. University of Toronto.
- Hevda, Johanna (2018). *Bosque nativo y desmonte en Córdoba. El surgimiento de CoDeBoNa*. Red Ambiental Córdoba. <https://redambientalcba.net/index.php/novedades/generales/36-bosque-nativo-y-desmonte-en-cordoba-el-surgimiento-de-codebona-como-proceso-dinamico-de-articulacion-territorial-para-potenciar-poder-popular.html>
- Hocsman, Luis D. y Preda, Graciela (2005, noviembre). *Desarrollo agrario, estructura parcelaria y economía familiar en la provincia de Córdoba*. [Ponencia]. IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires, Argentina.
- Hogenboom, Bárbara; Baud, Michiel y de Castro, Fabio (2012). Gobernanza Ambiental en América Latina: hacia una agenda de investigación integradora. *Comentario Internacional*, (12), 57-71. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150318053457/GobernanzaAmbiental.pdf>
- Honneth, Axel (2009). Del análisis del poder a la teoría del poder: la lucha como paradigma de lo social. En Honneth, Axel. *Crítica del Poder. Fases en la reflexión de una teoría crítica de la sociedad*. Madrid: Machado libros.

- Hoy la Universidad (2008). Dossier / Desmonte: la frontera del progreso. *Revista HOY la Universidad, Periódico de la Universidad Nacional de Córdoba*, (37), 2-7. <https://es.scribd.com/document/60674572/Situacion-de-bosques-nativos-en-Cordoba>
- Ilie, Cornelia (2020). Debates parlamentarios. Modos de acción retórica institucionalizada para la adopción de decisiones colectivas. *Revista Administración Pública y Sociedad*, (10), 186-206. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/31523/32241>
- Jasinski, Alejandro (2012). El régimen social de la forestal en sus primeras décadas. Condiciones de vida en el Chaco santafesino (1900-1920). *Folia Histórica del Nordeste*, (20), 139-162. <http://dx.doi.org/10.30972/fhn.1203379>
- Jorquera, Miguel (2007, 15 de marzo). Los bosques, más protegidos. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-81787-2007-03-15.html>
- Juliá, Marta Susana (2010a). La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación. *Revista PAMPA*, 1(6), 169-184. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i6.3181>
- Juliá, Marta Susana (2010b). Aspectos del desarrollo institucional ambiental en Argentina. *Revista Luna Azul*, (31), 87-103. <https://www.redalyc.org/pdf/3217/321727233008.pdf>
- Juliá, Marta Susana y Foa Torres, Jorge (2012). Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 1(2), 123-137. <https://es.scribd.com/document/372882016/Julia-y-Foa-Torres-Hacia-Un-Enfoque-Ambiental-y-Discursivo-de-Lo-Juridico>
- Koberwein, Adrián (2018). Ciencia, derecho, política y cultura en el conflicto por el bosque nativo en la provincia de Córdoba, Argentina. *Revista del Museo de Antropología*, 11(1), 217-228. <https://doi.org/10.31048/1852.4826.v11.n1.19917>
- Koberwein, Adrián (2019). Temporalidades e incertidumbre en el contexto de una crisis hídrica en la provincia de Córdoba, Argentina. *Astrolabio*, (23), 266-293. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/20694>
- Kopta, Federico; Cingolani, Ana; Conti, Georgina; Cáceres, Daniel; Cuchiatti, Aníbal; Barri, Fernando; Tamburini, Daniela; Torres, Ricardo; Martínez, M. Elena y Enrico, Lucas (2016). *¿Por qué es necesario mantener la superficie de bosques nativos con Categoría I (Rojo) en la provincia de Córdoba según el mapa vectorial de la ley 9814?* Núcleo DiverSus, IMBIV, Foro Ambiental Córdoba, FUNDEPS, IDEA, CERNAR. [https://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/06/respuesta\\_a\\_faa\\_sobre\\_otbn.pdf](https://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/06/respuesta_a_faa_sobre_otbn.pdf)
- Laclau, Ernesto (1993). Discurso. En Goodin Robert y Philip Pettit (Ed.). *The Blackwell Companion to Contemporary Political Thought*. Australian National University, Philosophy Program. Traducción de Daniel G. Saur. Revisión de Nidia Buenfil.
- Laclau, Ernesto (2015). ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? En Caggiano, Sergio y Grimson, Alejandro (Coord.) *Antología del pensamiento crítico argentino contemporáneo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.

- La Nación (2007, 16 de mayo). Reclamo por la ley antidesmontes. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/reclamo-por-la-ley-antidesmontes-nid909176/>
- La Nación (2009, 21 de febrero). Tartagal: un desastre previsto. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/tartagal-un-desastre-previsto-nid1101851/>
- 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, Gabriela (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. pp-223-254. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>
- Langbehn, Lorenzo (2016). Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la ley de bosques entre “conservación” y “producción”. En Merlinsky, Gabriela (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II*. pp. 141-168. Argentina: CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rkJ.9>
- Langbehn, Lorenzo (2017). La ley de bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina. *Revista Administración Pública y Sociedad*, (3), 126-135. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/16849>
- Laval, Christian y Dardot, Pierre (2013). *La nueva razón del mundo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Machado Aráoz, Horacio (2015). Conflictos socioambientales y disputas civilizatorias en América Latina: Entre el desarrollismo extractivista y el Buen Vivir. *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, (9), 70-89. <https://www.criticayresistencias.com.ar/revista/article/view/38>
- Maldidier, Denise (1992). La inquietud del discurso. Un trayecto en la historia del análisis del discurso. El trabajo de Michel Pêcheux. *Signo e Seña*, (1), 201-213. <https://doi.org/10.34096/sys.n1.5580>
- Martina, Emiliana; Barri, Fernando y Deon, Joaquín (2021). Desarrollo Urbano en las Sierras de Córdoba: consecuencias y resistencias de un territorio hidrosocial en disputa. *Quid* 16, (14), 187-214. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/142988/CONICET\\_Digital\\_Nro.26c050e9-020a-4d37-aba8-58e0778260ee\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/142988/CONICET_Digital_Nro.26c050e9-020a-4d37-aba8-58e0778260ee_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Martínez Alier, Joan (2007). El ecologismo popular. *Ecosistemas. Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente*, 16(3), 148-151. <https://doi.org/10.34096/sys.n1.5580>
- Martins, Rodrigo (2008). Poder y legitimidade nos enunciados ambientais contemporâneos. *Oficina do CES*, (312). Coimbra: Centro de Estudos Sociais-UC.
- Marx, Karl (2003). *18 de Brumario*. Buenos Aires: AGEBE.
- Merlinsky, Gabriela (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Fundación CICCUS. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>
- Montero, Ana Soledad (s/d). Los modos de la polémica en el discurso político: ironía, oposición y refutación. *Mimeo*, 1-18. [https://www.academia.edu/14896048/Los\\_modos\\_de\\_la\\_pol%C3%A9mica\\_en\\_el\\_discurso\\_pol%C3%ADtico\\_mimeo](https://www.academia.edu/14896048/Los_modos_de_la_pol%C3%A9mica_en_el_discurso_pol%C3%ADtico_mimeo)
- Natanson, José (2009). Argentina: elecciones en tiempos de grieta. *Revista Nueva Sociedad*, (281). <https://nuso.org/articulo/argentina-elecciones-grieta-macrismo-kirchnerismo/>

- Ocoró Lozada, Ana María (2019). *Análisis de la polémica discursiva en el caso de la lideresa social asesinada, Ana María Cortés, registrada en prensa escrita en julio de 2018*. (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Javeriana. <http://vitela.javerianacali.edu.co/handle/11522/12351>
- Página 12 (2003, 1 de julio). Bonasso, en busca de votos porteños. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-22106-2003-07-01.html>
- Página 12 (2007, 27 de febrero). Bonasso: "Quisiera saber cómo va a actuar Senado". *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-80969-2007-02-27.html>
- Página 12 (2021, 15 de septiembre). Argentina recibió 82 millones de dólares para la protección de bosques nativos. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/368518-argentina-recibio-82-millones-de-dolares-para-la-proteccion->
- Pérez, Moira (2017). Tres enfoques del pluralismo para la política del siglo XXI. *Ideas y Valores*, 66(163), 177-202. <http://dx.doi.org/10.15446/ideasyvalores.v66n163.48358>
- Pérez Pardo, Octavio (2006). La desertificación en la República Argentina. En Brown, Alejandro, Martínez Ortíz, Ulises, Acerbi, Marcelo y Corcuera, Javier (Eds.) *La Situación Ambiental Argentina 2005*. pp.433-435. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina. <http://repositorio.cenpat-conicet.gob.ar:8081/xmliui/bitstream/handle/123456789/441/laSituacionAmbientalArgentina2005.pdf?sequence=1>
- Picolotti, Romina (2006, 6 de diciembre). *Ley bosque nativo Secretaria Ambiente, first federal law to protect native forest* [video de YouTube]. [https://www.youtube.com/watch?v=yqc7dbHhvf0&ab\\_channel=WashingtonPost](https://www.youtube.com/watch?v=yqc7dbHhvf0&ab_channel=WashingtonPost)
- Preda, Graciela (2015). La expansión del capital agrario en el norte de Córdoba. Transformaciones y disputa por el territorio. *Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS*, 28(36), 55-76. [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0797-55382015000100004](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-55382015000100004)
- Quiroga, María Virginia. (2014). Discursos y sujetos. Algunos nexos y tensiones entre las perspectivas teóricas de Michel Foucault y Ernesto Laclau. *Estudios Políticos*, (45), 79-94. <https://www.redalyc.org/pdf/164/16431516005.pdf>
- Rebossio, Alejandro (2009, 12 de febrero). Argentina espera una ley que proteja sus bosques del desastre. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2009/02/13/actualidad/1234479601\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2009/02/13/actualidad/1234479601_850215.html)
- REDAF (2018, 8 de marzo). *Miguel Bonasso\_El debate previo y durante el tratamiento de la Ley de Bosques*. [video de YouTube]. [https://www.youtube.com/watch?v=cjX\\_TTzYjNs&list=WL&index=4](https://www.youtube.com/watch?v=cjX_TTzYjNs&list=WL&index=4)
- REDAF (2018, 3 de enero). *Carlos Merenson\_Génesis de la Ley de Bosques*. [video de YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=PPf5IHUVfcc&list=WL&index=5>
- Reinoso, Paula y Ávila Castro, María Paula y (2019, noviembre). *Territorios de resistencias: mapeo de luchas socioambientales en el Gran Córdoba*. [Ponencia]. V Jornadas Nacionales de Ecología Política del Doctorado en Ciencias Humanas, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca. San Fernando del Valle de Catamarca, Argentina.
- Ricklefs, Robert E. (2001). *Invitación a la Ecología. La economía de la naturaleza*. Buenos Aires: Editorial Médica Panamericana.
- Rodríguez, M., Cardozo, A., Ruiz Díaz, M., Prado, D. (2005). Los bosques nativos misioneros: estado actual de su conocimiento y perspectivas. En Arturi, M., Frangi J. y Goya J. (Eds.). *Ecología y manejo*

- de los bosques de Argentina. pp.3-33. La Plata, Argentina: EDULP. <https://www.researchgate.net/publication/252627957> Los bosques nativos misioneros estado actual de su conocimiento y perspectivas
- Rossi, Leonardo (2016). *Córdoba respira lucha. El modelo agrario: resistencias y nuevos mundos posibles*. Villa María: Eduvim.
- Ryan, Daniel (2014). Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 22-32. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737308\\_dossier-1.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737308_dossier-1.pdf)
- Saccucci, Erika (2018). La producción de territorios de sacrificio: un análisis de la lucha de VUDAS contra la empresa Porta. *Revista de Geografía e Ordenamento do Território (GOT)*, (15), 363-386, dx.doi.org/10.17127/got/2018.15.015
- Saccucci, Erika y Ávila Castro, María Paula (2020). Análisis de discurso de la judicialización de cuatro conflictos ambientales en Córdoba, Argentina. *Derecho y Ciencias Sociales. Revista electrónica del Instituto de Cultura Jurídica y de la Maestría en Sociología Jurídica*, (23), 1-22. <https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/10602>
- Sachs, Wolfgang (1996). Medio ambiente. En Sachs, Wolfgang (Ed.) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC. <https://es.scribd.com/document/223275292/Medio-Ambiente-Wolfgang-Sachs>
- Salizzi, Esteban (2020). Agronegocio, deforestación y disputas en torno al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba (Argentina). *Territorios*, (43), 1-28. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7982>
- SAyDS (2003). *Atlas de los Bosques Nativos Argentinos*. Buenos Aires: Dirección de Bosques. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. [https://www.academia.edu/27710411/ATLAS\\_DE\\_LOS\\_BOSQUES\\_NATIVOS\\_ARGENTINOS\\_DIRECCION\\_DE\\_BOSQUES\\_SECRETARIA\\_DE\\_AMBIENTE\\_Y\\_DESARROLLO\\_SUSTENTABLE](https://www.academia.edu/27710411/ATLAS_DE_LOS_BOSQUES_NATIVOS_ARGENTINOS_DIRECCION_DE_BOSQUES_SECRETARIA_DE_AMBIENTE_Y_DESARROLLO_SUSTENTABLE)
- SAyDS (2004). *Informe sobre Deforestación Argentina*. Buenos Aires: Dirección de Bosques. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.
- SAyDS (2005). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe nacional. Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas Préstamo BIRF 4085-AR*. Buenos Aires: Dirección de Bosques. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/primer\\_inventario\\_nacional\\_informe\\_nacional\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/primer_inventario_nacional_informe_nacional_1.pdf)
- Schneider, Cristian, De Luca, Natalia y Dassano, Melina (2018). Ley de bosques en Córdoba: el sentido de la participación ciudadana en políticas públicas. En FARN. *Informe Ambiental Anual 2018*. pp. 313-332. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2018\\_IAF.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2018_IAF.pdf)
- Schmidt, Mariana (2014). “Ordenadores y ordenados”. Actores en disputa en el ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta. *Cuadernos de Antropología*, (11), 37-55. <https://urbanitasite.files.wordpress.com/2020/05/schmidt-ordenadores-y-ordenados.pdf>

- Schmidt, Mariana (2015a). Política Ambiental, Avance de la Frontera Agropecuaria y Deforestación en Argentina: el caso de la ley “De Bosques”. *Revista GeoPantanal*, (18), 121-139. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/70221>
- Schmidt, Mariana (2015b). Crónicas de un (des)ordenamiento territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño. *Runa*, (36). <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/111900>
- Schmidt, Mariana (2018a). Una década protegiendo los bosques nativos. Claroscuros de una política ambiental en defensa de los bienes comunes. *Bordes. Revista de política, derecho y sociedad*. <http://revistabordes.com.ar>
- Schmidt, Mariana (2018b). Historizando la política de protección de bosques. La ley de “defensa de la riqueza forestal” en Argentina. *Luna Azul*, (46), 33-53. <https://www.redalyc.org/journal/3217/321759619004/html/>
- Schmidt, Mariana y Moricz, Mariana (2010). *Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos: Territorialidades en disputa en la provincia de Salta*. [Ponencia]. VII Jornadas de Investigación y Debate: “Conflictos rurales en la Argentina del Bicentenario. Significados, alcances y proyecciones”. Quilmes, Argentina.
- Seoane, José (2017). *Las (re)configuraciones neoliberales de la cuestión ambiental: una arqueología de los documentos de Naciones Unidas sobre el ambiente 1972-2012*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Luxemburg, IEALC-Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, GEAL-Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe. <https://fesprosa.org.ar/img/instituto.pdf>
- Silvetti, Felicitas; Soto, Gustavo; Cáceres, Daniel y Cabrol, Diego (2013). ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas. *Mundo Agrario*, 13(26). <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv13n26a05>
- Stavrakakis, Yannis (1999). Fantasía verde y lo real de la naturaleza: elementos de una crítica lacaniana. *Tópicos en Educación Ambiental*, 1(1), 47-58. <http://anea.org.mx/Topicos/T%201/Pag%2047%20-%2058.PDF>
- Swampa, Maristella (2012). Pensar el desarrollo desde América Latina. En Massuh Gabriela (Ed.) *Renunciar al bien común: extractivismo y (pos)desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Mardulce.
- Tamburini, Daniela, Gavier, Gregorio y Bucher Enrique (2005). El desajuste entre las normas legales que regulan la conservación del bosque nativo y la creciente deforestación en las Sierras Chicas de Córdoba, Argentina. En Gallardo Gallardo, Enrique y Schmithüsen, Franz (Eds.) *La Contribución del Derecho Forestal-Ambiental al Desarrollo Sustentable en América Latina*. IUFRO World Series Volume 16. pp.32-43. Viena: IUFRO. <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/49125/1/eth-2560-01.pdf#page=46>
- Télam (2013, 10 de septiembre). El fuego sin control ya devoró unas 50.000 hectáreas en Córdoba. *Télam digital*. <https://www.telam.com.ar/notas/201309/32144-fuego-sin-control-quema-miles-de-hectareas-en-cordoba-por-sequia-y-altas-temperaturas.html>
- UNCiencia (2015a, marzo). El informe científico de la UNC que explica las inundaciones en las Sierras Chicas de Córdoba. *UNCiencia. Prosecretaría de Comunicación Institucional de la Universidad Nacional de Córdoba*. <https://unciencia.unc.edu.ar/sin-categoria/el-informe-cientifico-de-la-unc-que-explica-las-inundaciones-en-las-sierras-chicas-de-cordoba/>

- UNCiencia (2015b, septiembre). En 14 años, los incendios afectaron 657 mil hectáreas de las sierras cordobesas. *UNCiencia. Prosecretaría de Comunicación Institucional de la Universidad Nacional de Córdoba*. <https://unciencia.unc.edu.ar/biologia/en-14-anos-los-incendios-afectaron-657-mil-hectareas-de-las-sierras-cordobesas/>
- UNSa (2004). *Informe Comisión Oficial realizada a los Lotes 32 y 33*. Universidad Nacional de Salta. <http://bo.unsa.edu.ar/cs/R2004/R-CS-2004-0315anexo.html>
- Urfalino, Philippe (2013). *Cerrar la deliberación*. Buenos Aires: Prometeo.
- van Dijk, Teun A. (2001). Texto y contexto de los debates parlamentarios. *Tonos Digital. Revista de estudios filológicos*, (2), 1-47. <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/39831/1/Texto%20y%20contexto%20de%20los%20debates%20parlamentarios%201.pdf>
- Vaca, Juan Carlos (2017, 1 de febrero). Ley de Bosques Nativos de Córdoba: si no hay consenso en la Legislatura, “no hay ley”. *Agro Verdad*. <https://agroverdad.com.ar/2017/02/ley-bosques-nativos-cordoba-no-consenso-la-legislatura-no-ley>
- Vera, Alejandro (2015). El primer ordenamiento territorial de bosques nativos de Córdoba: Algunos aspectos políticos e institucionales del proceso participativo. En Conforti Natalia [et al.] *La investigación jurídica en políticas públicas ambientales: Parte II*. pp.211-231. Córdoba: Advocatus y Editorial Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. <https://seminarioderechoambiental.files.wordpress.com/2016/05/libro-la-investigacion-juridica-en-politicas-publicas-ambientales-parte-ii.pdf>
- Vera, Alejandro y Giménez, Laura (2011). *Ley de bosques Córdoba*. Coalición Argentina para la Iniciativa de Acceso. The Access Initiative. <https://sites.google.com/site/leydebosquescordoba/home>.
- Vitale, María Alejandra (1994). Las instituciones en dos formaciones discursivas ante el golpe de estado de 1966. En Agnone, C. y M. *El discurso político. Del foro a la televisión*. Buenos Aires: Biblos.
- World Resources Institute (2003). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Marco Conceptual de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio*. World Resources Institute. <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.3.aspx.pdf>
- Zarrilli, Adrián (2003, agosto). *Explotación forestal y regulación estatal. La legislación nacional sobre bosques. (1890-1950)*. [Ponencia]. Duodécimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina. Buenos Aires, Argentina.
- Zarrilli, Adrián (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. *Revista Luna Azul*, (26), 87-106. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1909-24742008000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1909-24742008000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=es)
- Zarta Ávila, Plinio (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. *Tabula Rasa*, (28), 409-423. <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.18>

## Documentos legales

Acta constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente - COFEMA (1990).  
<http://www.saij.gob.ar/LPD1000172>

Constitución Nacional de la República Argentina.  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Decreto nacional 91/2009 de reglamentación de la ley nacional 26331.  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=150399>

Decreto provincial 848 (2008). Establece la Secretaría de Ambiente como autoridad de aplicación de la ley nacional 26331 en Córdoba.

Decreto provincial 170/2011 (2011). Reglamentación de la ley 9814 de Córdoba.  
[https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2014/08/100211\\_seccion1.pdf](https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2014/08/100211_seccion1.pdf)

Decreto provincial 1131/2012 (2013). Modificación del Decreto 170/2011 y de la ley 9814. Boletín Oficial Año C - Tomo DLXXXIII - N° 139, 1° sección. [https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2013/10/160813\\_BOcba\\_1s.pdf](https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2013/10/160813_BOcba_1s.pdf)

Ley nacional 13273 (1948) de defensa de la riqueza forestal.  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=30713>

Ley nacional 25670 (2002) Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCBS.  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=79677>

Ley nacional 25675 (2002) General de Ambiente.  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=79980>

Ley nacional 25916 (2004). Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=98327>

Ley nacional 26331 (2007) de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=136125>

Ley nacional 26509 (2009) de emergencia agropecuaria. Sistema nacional para la prevención y mitigación de emergencias y desastres agropecuarios  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=157271>

Ley nacional 26562 (2009). Presupuestos mínimos para el control de actividades de quema.  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=161547>

Ley nacional 26639 (2010). Presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=174117>

Ley nacional 27520 (2019). Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global.  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333515>

Ley provincial 8066 (1991). Bosques y tierras forestales de Córdoba. <http://www.saij.gob.ar/8066-local-cordoba-bosques-tierras-forestales-lpo0008066-1991-07-23/123456789-0abc-defg-660-8000ovorpyel?q=%28numero-norma%3A8066%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=1>

- Ley provincial 8779 (1999). Orgánica de ministerios. <http://www.saij.gob.ar/8779-local-cordoba-ley-organica-ministerios-lpo0008779-1999-07-15/123456789-0abc-defg-977-8000ovorpyel?q=%28numero-norma%3A8779%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=1>
- Ley provincial 9454 (2007). Estructura orgánica del Poder Ejecutivo. <http://www.saij.gob.ar/9454-local-cordoba-estructura-organica-poder-ejecutivo-provincial-lpo0009454-2007-12-19/123456789-0abc-defg-454-9000ovorpyel?q=%20texto%3A%20MINISTERIO%20AND%20texto%3A%20DE%20AND%20texto%3A%20AGUA%2C%20AND%20texto%3A%20AMBIENTE%20AND%20texto%3A%20Y%20AND%20texto%3A%20ENERG%20CDA&o=18&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=35>
- Ley provincial 9526 (2008). De actividad minera en la provincia de Córdoba. <http://www.saij.gob.ar/9526-local-cordoba-ley-actividad-minera-provincia-cordoba-lpo0009526-2008-09-24/123456789-0abc-defg-625-9000ovorpyel?q=%28numero-norma%3A9526%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=1>
- Ley provincial 9687 (2009). Aprueban e implementan plan vial director de Córdoba. <http://www.saij.gob.ar/9687-local-cordoba-aprueban-implementan-plan-vial-director-lpo0009687-2009-10-07/123456789-0abc-defg-786-9000ovorpyel?q=%28numero-norma%3A9687%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=1>
- Ley provincial 9814 (2010). Ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Córdoba. <http://www.saij.gob.ar/9814-local-cordoba-ley-ordenamiento-territorial-bosques-nativos-provincia-cordoba-lpo0009814-2010-08-05/123456789-0abc-defg-418-9000ovorpyel?q=%28numero-norma%3A9814%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=1>
- Ley provincial 9841 (2010). Regulación de los usos del suelo en la Región Metropolitana de Córdoba - sector primera etapa-. <http://www.saij.gob.ar/9841-local-cordoba-regulacion-usos-suelo-puesta-vigencia-plan-metropolitano-usos-suelo-sector-primer-etapa-complementado-segunda-etapa-forman-parte-plan-vial-director-para-region-metropolitana-cordoba-lpo0009841-2010-09-29/123456789-0abc-defg-148-9000ovorpyel?q=%28numero-norma%3A9841%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=1>
- Ley provincial 10004 (2011). Implementa el Plan Metropolitano de usos del suelo. <http://www.saij.gob.ar/10004-local-cordoba-implementa-plan-metropolitano-usos-suelo>

- [lpo0010004-2011-11-02/123456789-0abc-defg-400-0100ovorpyel?q=%28numero-norma%3A10004%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=1](http://www.saij.gob.ar/10208-local-cordoba-politica-ambiental-provincial-lpo0010004-2011-11-02/123456789-0abc-defg-400-0100ovorpyel?q=%28numero-norma%3A10004%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=1)
- Ley provincial 10208 (2014). Política Ambiental de Córdoba. <http://www.saij.gob.ar/10208-local-cordoba-politica-ambiental-provincial-lpo0010208-2014-06-11/123456789-0abc-defg-802-0100ovorpyel?q=%28numero-norma%3A10208%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=1>
- Ley provincial 10467 (2018). Plan provincial agroforestal. <http://www.saij.gob.ar/10467-local-cordoba-crease-plan-provincial-agroforestal-lpo0010467-2017-08-02/123456789-0abc-defg-764-0100ovorpyel?q=%28numero-norma%3A10467%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=2>
- Ley provincial 10663 (2019). Programa de buenas prácticas agropecuarias de Córdoba. <http://www.saij.gob.ar/10663-local-cordoba-programa-buenas-practicas-agropecuarias-cordoba-lpo0010663-2019-10-16/123456789-0abc-defg-366-0100ovorpyel?q=%28numero-norma%3A10663%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n/Local/C%F3rdoba&t=2>
- Ley provincial XVI N°60 de Área Integral de Conservación y Desarrollo Sustentable Corredor Verde de la provincia de Misiones. <http://digestomisiones.gob.ar/uploads/documentos/leyes/LEY%20XVI%20-%20N%2060.pdf>
- Pacto Federal Ambiental (1993). <http://www.saij.gob.ar/LPD1000172>
- Proyecto de ley provincial 5662/L/2010 (2010). Ordenamiento territorial de los bosques nativos de Córdoba.
- Proyecto de ley provincial 20811 (2016) de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y Regulación de Bosques Exóticos de la provincia de Córdoba. Expte. 20811/L/16
- Reglamento Interno de la Legislatura de la provincial de Córdoba. <https://legislaturacba.gob.ar/wp-content/uploads/2020/07/Reglamento-Interno-Poder-Legislativo.pdf>
- Resolución 353 del Ministerio de Agroindustria de la Nación (2016). Declara para la provincia de Córdoba, el estado de emergencia y/o desastre agropecuario a las explotaciones agrícolas, ganaderas, tamberas y apícolas, perjudicadas por el fenómeno de anegamiento de suelos por lluvias extraordinarias. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=267250>
- Resolución 80/2004 del COFEMA (2004). Concluir que las Leyes con contenido ambiental sancionadas hasta el presente avanzan sobre competencias reservadas constitucionalmente a las Provincias.
- Resolución 236/2012 del COFEMA (2012). Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos.

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resolucion\\_no\\_236\\_-\\_pautas\\_metodologicas\\_para\\_las\\_actualizaciones\\_de\\_los\\_otnb\\_-\\_2012.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resolucion_no_236_-_pautas_metodologicas_para_las_actualizaciones_de_los_otnb_-_2012.pdf)

Resolución 277/2014 del COFEMA (2014). Lineamientos para la Presentación de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos (OTBN).

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resoucion\\_no\\_277\\_-\\_distribucion\\_del\\_fnecbn\\_2014.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resoucion_no_277_-_distribucion_del_fnecbn_2014.pdf)

Resolución provincial 328 (2008). La Secretaría de Ambiente crea el Programa y Proceso de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Córdoba.

Ordenanza municipal 9375 (2012) Creación de una zona de resguardo ambiental de agroquímicos en Alta Gracia, provincial de Córdoba. <https://agroquimicos.fundeps.org/wp-content/uploads/2019/05/Ordenanza-9375-Concejo-Deliberante-Ciudad-de-Alta-Gracia.pdf>

Universidad Nacional de Río Cuarto c/Córdoba, Provincia de y Otro s/acción declarativa de inconstitucionalidad a la Suprema Corte de la Nación. (2014). <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-universidad-nacional-rio-cuarto-cordoba-provincia-otro-accion-declarativa-inconstitucionalidad-fa14000075-2014-05-20/123456789-570-0004-1ots-eupmocsollaf?>