

**COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL
EN POLÍTICAS AMBIENTALES.
LA LEY DE BOSQUES NATIVOS EN LAS
REGIONES FORESTALES: PARQUE CHAQUEÑO
Y BOSQUE ANDINO-PATAGÓNICO (2008-2012)**

Lucas M. Figueroa (*)

Universidad Nacional de San Martín / CONICET

RESUMEN

La coordinación intergubernamental constituye un factor central para que las políticas nacionales alcancen una implementación homogénea. No obstante, dentro de los estudios sobre la coordinación se sostiene que, entre sus tipos, la coordinación horizontal (entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno) tiende a no ocurrir. Poniendo en discusión este postulado, este trabajo se pregunta ¿Cuáles son los factores que producen que las jurisdicciones subnacionales decidan actuar de manera conjunta para implementar una política ambiental nacional? Partiendo del análisis comparativo del proceso de formulación de las leyes de adecuación normativa a la Ley Nacional de Bosques Nativos en Argentina, se argumenta que las provincias actúan conjuntamente cuando hay un marco institucional formalizado y legítimo disponible para ser utilizado en los momentos en que una estructura de incentivos produce que los políticos locales decidan formular e implementar una política ambiental homogénea en sus jurisdicciones.

PALABRAS CLAVE:

Coordinación intergubernamental, coordinación horizontal, políticas públicas ambientales, incentivos territoriales, legitimidad institucional.

ABSTRACT

Intergovernmental coordination is a key factor to achieve a homogeneous implementation in national policies. However, the bibliography of coordination argues that the horizontal coordination (among jurisdictions of the same level of government) does not occur. On the contrary, this paper asks: Which factors produces that the subnational jurisdictions decide to act together to enforce a national environmental policy? Based on comparative analysis of the formulation process of the adequation laws to the National Forest Law in Argentina, I argue that the provinces act together when there are a regularized and legitim institutional frame available and a structures of incentives that produce that the locals politicians decide formulate and enforce an environmental policy in theirs jurisdictions.

KEY WORDS:

Intergovernmental coordination, horizontal coordination, environmental policies, territorial incentives, institutional legitimacy.

(*) E-mail: lucasmfigueroa17@gmail.com

RECEPCIÓN: 15/10/19

ACEPTACIÓN FINAL: 20/01/20

1 INTRODUCCIÓN

El federalismo es un sistema de gobierno en el que conviven dos o más niveles de gobierno (Riker, 1975) y en el que cada uno tiene autonomías o competencias delimitadas y/o superpuestas en distintas áreas de políticas públicas (Riker, 1975; Filipov, 2005). Dadas las diferentes tareas que deben realizar los distintos estratos gubernamentales, la coordinación intergubernamental es un elemento central para la formulación e implementación de políticas homogéneas en todo el territorio federal. Del mismo modo, la gestión pública del área ambiental requiere la cooperación entre los distintos niveles (nacional, provincial y municipal) que componen el Estado, ya que los diferentes ecosistemas no reconocen los límites fronterizos. De esta forma, el campo ambiental es analíticamente interesante, porque resulta necesario que las distintas unidades subnacionales se relacionen entre sí de modo de buscar abordajes semejantes para encarar un mismo problema o intento de solución ambiental.

En términos generales, la teoría de la coordinación intergubernamental analizó, en su mayoría, el impacto de las relaciones entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales (coordinación vertical) (i.e. Wrigth, 1997; Martínez Nogueira, 2010; Cao et al., 2016; Gutiérrez y Alonso, 2018) y desatendió las relaciones entre las unidades subnacionales de un mismo nivel de gobierno

(coordinación horizontal) por encontrar que estas tienen problemas de coordinación (Bolleyer, 2009). Al contrario de este último postulado, tomando como caso de estudio el área ambiental, este trabajo se centra puntualmente en el estudio de las relaciones intergubernamentales entre las jurisdicciones que comparten un mismo nivel de gobierno con el objetivo de buscar los factores que pueden derivar en la coordinación horizontal.

Particularmente para el área ambiental, una diversidad de investigaciones demostraron que la coordinación, en general, es poco habitual (i.e. Rabe, 2007; Gutiérrez, 2012; Steurer y Clar, 2015). En esta línea, es posible encontrar dos escenarios potenciales. En primer lugar, hay momentos en que un mismo ecosistema compartido por dos o más jurisdicciones es regulado por políticas con abordajes disímiles, generando un escenario de inconsistencia institucional (Gutiérrez, 2012; Rey, 2013; Gautreau et al, 2014). En segundo lugar, hay situaciones en que una política de regulación ambiental definida en un nivel superior de gobierno tiene alcances disímiles en las distintas jurisdicciones (Abers y Keck, 1997; Steurer y Clar, 2015; Figueroa, 2017). En este último caso, una serie de trabajos demuestra que la política ambiental tiene resultados positivos cuando hay instancias de coordinación vertical previamente establecidas que son utilizadas por los distintos niveles de gobierno encargados de gestionar la política ambiental (Walti, 2004; Steurer et al., 2019). Este trabajo comparte que el desarrollo institucional es necesario, también, para garantizar el funcionamiento de espacios formales de coordinación horizontal. No obstante, esto no basta para explicar la decisión de las unidades subnacionales de establecer relaciones con otras jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno.

Este trabajo tiene el objetivo de echar luces a las causas que explican que las distintas jurisdicciones subnacionales deciden establecer relaciones intergubernamentales para implementar de manera conjunta una política ambiental nacional en sus territorios. Por lo tanto, los interrogantes que guían el artículo son los siguientes: ¿Cuáles son los factores que producen que las jurisdicciones subnacionales decidan actuar de manera conjunta para implementar una política pública nacional ambiental de manera homogénea? Y a su vez ¿Cómo impacta la coordinación horizontal en las legislaciones provinciales y qué escenario se presenta cuando esta no sucede?

Como se mencionó previamente, en este trabajo se comparte que el desarrollo de un marco institucional previo importa para explicar los casos positivos de coordinación intergubernamental, pero no bastan. En este artículo se sostiene que las jurisdicciones subnacionales deciden actuar conjuntamente cuando hay un marco institucional formalizado y legítimo disponible para ser

utilizado en los momentos en que una estructura de incentivos produce que los políticos locales decidan formular e implementar una política ambiental homogénea en sus jurisdicciones.

Para responder la pregunta de investigación, se analiza empíricamente los comportamientos y las respuestas disímiles que tuvieron diferentes provincias¹ al momento de adecuarse a la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Nº 26.331) en Argentina desde el año 2008 hasta 2012 (momento en que las provincias analizadas formularon sus leyes provinciales).

A la luz de la pregunta planteada, el estudio de la Ley de Bosques Nativos (LBN) es analíticamente representativo e importante por diversos motivos. En primer lugar, la LBN se inscribe en las denominadas «leyes de presupuestos (estándares) mínimos». Con respecto a estas leyes, la Constitución nacional (artículo 41 y 124) establece que las provincias tienen la obligación de adecuarse a los estándares definidos por el Estado nacional y encargarse de su implementación. Por ese motivo, las políticas ambientales nacionales, en general, y, en particular, la LBN es útil para analizar las diferentes acciones que desplegaron las provincias al momento de adecuarse a los lineamientos nacionales.

En segundo lugar, la LBN estableció un fondo de compensación económica (el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos) que funcionó como incentivo para que las distintas provincias decidan comenzar el proceso de adecuación normativa. En tercer lugar, producto del fondo de compensación, aunque no únicamente, las veintitrés provincias con bosques en sus territorios respondieron al mandato constitucional y sancionaron leyes complementarias (las denominadas leyes de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos u OTBN), buscando adecuarse a los estándares nacionales. En cuarto lugar, dado que los bosques nativos de Argentina están divididos en seis regiones forestales² y estas trascienden los límites provinciales, la coordinación entre las provincias que comparten una misma región forestal es sumamente necesaria para crear un abordaje integral que atienda a la problemática de los bosques nativos en las distintas regiones forestales. Por último, a pesar la importancia de la coordinación horizontal, estudios previos centrados en la región forestal Parque Chaqueño (la que cuenta con la mayor cantidad de bosques nativos y la más afectada por la deforestación) demostraron que las provincias no tuvieron instancias de coordinación efectivas que deriven en lineamientos normativos semejantes (i.e. García Collado, et al, 2013; Gautrau et al, 2014). No obstante, en un trabajo previo (Figuroa, 2017) que analizó la adecuación normativa de todas las leyes provinciales a la LBN, observé que

las provincias integrantes de la región Bosque Andino–Patagónico utilizaron criterios semejantes y elaboraron OTBN parecidos.

Por lo tanto, con el objetivo de hallar los factores que producen la coordinación horizontal, se propone un estudio comparativo entre las provincias que integran dos regiones forestales diferentes: Parque Chaqueño y el Bosque Andino–Patagónico. Con respecto a la primera, el Parque Chaqueño reúne el 24,3% de los bosques nativos del país que se encuentran alojados en once provincias: Salta, Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Córdoba, Corrientes, San Luis, San Juan, Corrientes, Catamarca y La Rioja. Además de ser la región forestal que más bosques nativos presenta, es la que concentra casi el 80% de la deforestación total (Figueroa, 2017). Por lo tanto, es importante reconocer las acciones que desplegaron los actores políticos de cada una de las provincias al momento de elaborar estos OTBN para encontrar los factores que impidieron la coordinación horizontal. En relación con la segunda región forestal, el Bosque Andino–Patagónico posee el 2,7% de los bosques nativos argentinos que se encuentran distribuidos en cinco provincias: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Como se mencionó, la selección de estas provincias responde a que definieron criterios semejantes en sus OTBN. Por este motivo, resulta importante analizar por qué las provincias de ésta última región forestal decidieron y lograron construir criterios colectivos con el objetivo de adecuarse a los estándares de una normativa nacional.

Para realizar este estudio se recopilamos fuentes documentales y hemerográficas de cada una de las provincias, se analizaron los debates parlamentarios en los que las leyes de OTBN fueron debatidas por los legisladores y se utilizó investigaciones realizadas sobre casos provinciales. Además, se realizaron alrededor de 20 entrevistas con distintos actores estatales y sociales para evaluar, en palabras de los protagonistas, los casos estudiados.

Además de la presente introducción, lo que resta del artículo está organizado de la siguiente manera. En la segunda sección se revisa la literatura que analizó la coordinación intergubernamental para demostrar que hay un vacío teórico con respecto a las causas que producen la coordinación horizontal. En la tercera sección, se propone el argumento teórico que explica por qué los funcionarios provinciales decidan coordinar horizontalmente. En la cuarta sección se analiza las características formales del federalismo argentino y, específicamente, los estándares de la Ley de Bosques Nativos. En la quinta sección, se responde a la pregunta de investigación a la luz del análisis comparativo de los casos propuestos. Por último, el artículo cierra con una conclusión que recapitula los principales aportes del artículo.

2 INCENTIVOS TERRITORIALES Y LAS POSIBILIDADES DE COORDINAR

Un sistema político federal presenta al menos dos atributos fundamentales. Por un lado, coexisten dos o más niveles de gobierno (Estado nacional y Estados subnacionales) que, cada uno de ellos, tiene constitucionalmente ámbitos delimitados (o superpuestos) de autonomía y, por otro lado, comparten y regulan el mismo territorio y el mismo *demos* (Riker, 1975; Filipov, 2005). De esta manera, a la hora de formular o implementar una política pública homogénea a lo largo de todo el territorio nacional es necesaria la coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno (Wright, 1997).

En general, una parte de la literatura que estudia la coordinación intergubernamental analiza el impacto de las instancias de coordinación (Watts, 1996; Wright, 1997; Cao et al., 2016; Steurer et al., 2019), aunque pierde de vista que esta no es un fenómeno que en todas las ocasiones sucede (Gutiérrez y Alonso, 2018). Por el contrario, otros estudios argumentan que la coordinación es una acción que no es común ni produce, en todos los casos, los efectos esperados (Bolleyer, 2009; Gutiérrez y Alonso, 2018). De esa manera, es especialmente importante analizar, por un lado, las condiciones bajo las cuáles los funcionarios políticos deciden coordinar y, por otro lado, los factores que determinan que, una vez efectuada la decisión de la coordinación, esta tenga un resultado positivo.

Teniendo en cuenta los múltiples niveles de gobierno, a diferencia de un Estado unitario o poco descentralizado, los actores políticos que operan en el nivel subnacional de gobierno están atravesados por dos incentivos: el político-partidario y el territorial. En otras palabras, Falleti (2013) sostiene que, en sistemas políticos federales, los representantes son electos en diferentes unidades geográficas y, por ese motivo, «vocalizan no solo los intereses de sus partidos, sino también los intereses de los habitantes de esas regiones en las que han sido electos» (2013:16). En consecuencia, para explicar los factores que determinan la decisión de la coordinación o la atomización al momento de formular o implementar una política pública en los ámbitos subnacionales (en este caso ambiental) es necesario comprender, además de los factores institucionales, los incentivos territoriales (i.e. políticos, económicos) que se presentan en cada caso puntual porque pueden determinar las acciones de los actores políticos nacionales y subnacionales (Falleti, 2013).

A pesar de reconocer a la coordinación intergubernamental como un fenómeno variable, Flamand (2006) demuestra que el aumento de competencias autónomas que poseen las unidades subnacionales genera incentivos para que los funcionarios políticos provinciales se preocupen por atender efectivamente a la

población de la que dependen electoralmente. En este escenario, la coordinación intergubernamental se vuelve compleja y dificultosa debido a que dichos actores tendrán preferencias en responder ante su electorado de modo inmediato antes que interactuar con actores y organismos de otras jurisdicciones (nacionales y subnacionales) para implementar de manera homogénea una política pública (Flamand, 2006; Bolleyer, 2009). De esta manera, dados los pocos incentivos que tienen los actores locales, es esperable que no haya coordinación. No obstante, una serie de estudios demuestran que en algunos momentos el Estado nacional logra coordinar eficientemente con diferentes estados subnacionales con el objetivo de expandir una misma política a lo largo de todo el territorio (i.e. Cao et al, 2016; Alonso y Gutiérrez, 2018; Steurer et al, 2019).

A pesar de estos avances teóricos, hay pocos estudios que analicen los momentos en que las unidades subnacionales de un mismo nivel de gobierno (i.e. entre provincias/estados o municipios) deciden establecer vínculos para formular o implementar una misma política pública. En general, la literatura argumenta que este escenario no es posible o resulta irrelevante porque, las provincias tienen problemas de coordinación para formular criterios semejantes o, luego, para implementarlos (Bolleyer, 2009; Goyburu, 2015).

A pesar de las conclusiones que arribaron estos últimos trabajos citados, en este trabajo se pretende demostrar que, en algunas ocasiones, las unidades subnacionales logran sobrepasar sus problemas de coordinación y tienen incentivos para establecer vínculos con otras jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno con el objetivo de formular y/o implementar una política pública semejante en sus territorios. Antes de avanzar hacia el desarrollo empírico, en la próxima sección se analiza la combinación de factores que inciden en la decisión y en la posibilidad de las distintas provincias para coordinar de manera horizontal.

3 INCENTIVOS TERRITORIALES SUBNACIONALES Y DISPOSITIVOS INSTITUCIONALES LEGÍTIMOS

Como fue mencionado en la introducción, este trabajo se centra puntualmente en el estudio de la coordinación horizontal. En el apartado anterior se mencionaron algunos estudios que argumentan que este tipo de coordinación, más allá del área de gestión, tiende a no suceder (Bolleyer, 2009; Goyburu, 2015; Steurer y Clar, 2015). Particularmente para el área ambiental, distintos autores sostienen que los organismos ambientales de los estados subnacio-

nales, en general, suelen tener pocos recursos económicos, técnicos y humanos para formular e implementar políticas en esta área (Abers y Keck, 1997; Fernández y Garay, 2019). Esto podría generar mayores problemas para que las distintas unidades subnacionales tiendan vínculos entre sí, haciendo la coordinación horizontal un escenario prácticamente inexistente. Este resultado llevó a algunos autores a identificar al federalismo como una variable negativa para la protección ambiental (Harrison, 1996; Steurer y Clar, 2015).

Sin embargo, algunos trabajos demostraron que hay instancias en las que las unidades subnacionales implementan criterios semejantes para garantizar la protección ambiental (i. e. Walti, 2004; Steurer et al., 2019). Al igual que la literatura sobre relaciones intergubernamentales, estos pocos estudios le asignan un rol determinante a las instituciones formales que establecen y formalizan la coordinación entre el nivel nacional y los subnacionales. En esta línea, hay estudios que argumentan que la existencia de instancias de coordinación formales es un factor determinante para el éxito de una política de protección ambiental definida en un nivel superior de gobierno (Walti, 2004; Steurer et al., 2019). En esta línea, Steurer y sus coautores (2019) demuestran que el resultado positivo de una política de reducción de gases con efecto invernadero depende de la existencia de arreglos institucionales de gobernanza adecuados que faciliten la coordinación entre los actores encargados de gestionar el área ambiental (entre las estructuras ministeriales de las unidades subnacionales y entre estas y las instancias federales).

Si bien este trabajo comparte que la existencia de un dispositivo institucional que formalice las relaciones intergubernamentales entre distintas provincias, también, es un elemento importante, aquí se argumenta que no basta para garantizar la coordinación horizontal. Siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013), no toda formación institucional tiene un resultado exitoso. En este caso, se argumenta que es necesario que las instituciones sean legítimas y compartidas por los actores que hacen uso de estas. De ese modo, un factor que se considera necesario, aunque no suficiente, para garantizar el éxito de la coordinación horizontal es la existencia de un dispositivo institucional que sea reconocido y legítimo por los funcionarios políticos subnacionales que tienen que elaborar o implementar una política ambiental.

A diferencia de este enfoque, otro cuerpo bibliográfico sostiene que la coordinación depende de los incentivos de los actores políticos subnacionales (Rabe, 2007; Alonso y Gutiérrez, 2018). Según Gutiérrez y Alonso (2018), la decisión de coordinar sucede cuando 1) las provincias pueden obtener recursos económicos que, luego, pueden ser utilizados para sus políticas y, de esa manera, tienen la

posibilidad de «reclamar el crédito» electoral o 2) cuando deben relacionarse necesariamente para no ser culpados por la falta de desarrollo de una política en particular (en palabra de los autores: «para evitar la culpa») (Gutiérrez y Alonso, 2018: 74). No obstante, el resultado de su estudio demostró que los escenarios de «reclamar el crédito» o «evitar la culpa» solamente son útiles para explicar los esfuerzos de los actores políticos locales para relacionarse con actores políticos de un nivel superior de gobierno (nacional o provincial). De este modo, estos autores constatan que «la coordinación (interinstitucional/ interjurisdiccional) no es una práctica extendida. [...] Según resulta de lo manifestado por los propios funcionarios municipales la coordinación intermunicipal es inexistente o irrelevante» (Gutiérrez y Alonso, 2018: 75).

Si bien estos autores desestiman la posibilidad de la coordinación horizontal, en este trabajo se sostiene que, en algunos contextos, los incentivos territoriales de los actores políticos locales pueden llevar a que éstos se relacionen entre sí en favor de la formulación e implementación de políticas ambientales compartidas. No obstante, la coordinación horizontal no podrá ser realizada ni efectiva si hay una ausencia de un marco institucional previamente establecido y legítimo que sea compartido por los actores políticos locales. En otras palabras, y a modo de cierre, en este artículo se sostiene que las jurisdicciones subnacionales deciden actuar conjuntamente cuando hay un marco institucional formalizado y legítimo disponible para ser utilizado en los momentos en que una estructura de incentivos produce que los políticos locales decidan formular e implementar una política ambiental homogénea en sus jurisdicciones.

4 FEDERALISMO AMBIENTAL Y

EL CASO DE LA LEY DE BOSQUES NATIVOS EN ARGENTINA

Antes de poner a prueba el argumento causal en los casos empíricos, en el presente apartado se caracteriza las instituciones formales del federalismo ambiental argentino para analizar las instancias de coordinación que establece. El federalismo ambiental argentino tiene características que llevan a posicionarlo dentro de lo que la literatura denomina «federalismo cooperativo» (Watts, 1996) o de «concertación» (Gutiérrez, 2012; 2015; Gabay, 2018). A diferencia del tipo de federalismo competitivo, en el que los distintos niveles de gobierno tienen competencias específicas y suelen primar las relaciones de tensión entre estos, en el tipo cooperativo la distribución de funciones entre el nivel nacional y los subnacionales se encuentra superpuesta (Watts, 1996). En este caso, como

veremos a continuación con el caso argentino, hay mecanismos formales de articulación con el objetivo de alcanzar las exigencias de la cooperación que están derivadas de la existencia de responsabilidades compartidas.

La reforma constitucional de 1994 estableció, en su artículo 41, el deber del Estado para garantizar el «derecho al ambiente sano». Al igual que sostiene Gabay (2018), la innovación del artículo 41 se encuentra también en la distribución de competencias entre el Estado nacional y los provinciales. Previamente a 1994, el marco normativo ambiental funcionaba a partir de las «leyes de adhesión», es decir, normativas que solo eran aplicables a las provincias que decidían complementarse bajo leyes específicas. A diferencia de las leyes de adhesión, el artículo 41 dispuso que el Estado nacional, a través del Congreso de la Nación, tiene la obligación de sancionar «los presupuestos (o estándares) mínimos» que deben regir en todo el país y derivó la responsabilidad de la adecuación y posterior implementación de esas políticas a las provincias. Esto último, en consonancia del artículo 124 de la constitución reformada que reconoció el derecho originario de las provincias en el manejo de los recursos naturales presentes en sus territorios.

De esta manera, el esquema es el siguiente. En primer lugar, el Estado nacional debe sentar las bases normativas con el objetivo de garantizar el derecho al ambiente sano para todos los habitantes del país y, en segundo lugar, las provincias deben sancionar normativas complementarias en su territorio y encargarse de su aplicación. Como sostiene Gabay (2018: 62) «se trata, pues, de un diálogo cooperativo entre jurisdicciones que revaloriza el federalismo a través de instrumentos jurídicos apropiados para el logro de finalidades en las cuales convergen la Nación y las provincias. Las competencias no se interpretan como inconexas, sino como concertables coordinadamente». En ese sentido, el diseño constitucional ambiental en Argentina establece divisiones competenciales que tienden a la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

A pesar de haber clasificado las tareas que debía encarar cada nivel de gobierno en materia ambiental, el artículo 41 no estableció los mecanismos bajo los cuales el poder nacional y los provinciales debían articular y poner en práctica sus competencias correspondientes (Gutiérrez, 2012; Gutiérrez e Isuani, 2014). Este escenario de vacío institucional fue resuelto, parcialmente, en el año 2002 cuando fue sancionada la Ley General del Ambiente (N°25.675/02). En pocas palabras, la Ley General del Ambiente incorporó y especificó las tareas que debía seguir cada nivel de gobierno. De esa manera, en primer lugar, definió el concepto de «presupuestos mínimos», los cuales deben ser uniformes para todo el territorio nacional; en segundo lugar, fortaleció el Consejo Federal de

Medio Ambiente (organismo de coordinación vertical) y, por último, estableció los principios e instrumentos que debe tener toda normativa ambiental nacional³ (Gutiérrez, 2012; 2015; Gutiérrez e Isuani, 2014).

Además de la Ley General del Ambiente, desde el 2002 hasta la actualidad fueron sancionadas diez leyes de presupuestos mínimos⁴, dentro de las cuales, la Ley de Bosques Nativos tiene particularidades que la hacen diferente a las demás. Desde un plano institucional, la LBN es la única que incorporó todos los principios e instrumentos de la Ley General del Ambiente. Dentro de las herramientas normativas se destacan: el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, los procesos de consulta popular (consultas y audiencias públicas en diferentes instancias de la implementación) y la obligación de realizar estudios y evaluaciones de impacto ambiental para proyectos que puedan afectar la protección de los bosques nativos. Por fuera de los instrumentos de la Ley General del Ambiente, esta normativa es innovativa porque incorporó, por un lado, un Fondo de compensación económica (denominado Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos). El fondo tiene dos objetivos, el primero de ellos es compensar a los titulares, públicos y privados, que conserven los bosques nativos provinciales, por los servicios ambientales que éstos brindan. En ese sentido, el 70% del dinero proveniente del fondo es derivado para este fin. El segundo objetivo es fortalecer las estructuras burocráticas encargadas de implementar la ley nacional en las distintas provincias. De esa manera, el 30% restante es derivado para el fortalecimiento institucional. En pocas palabras, el Fondo funcionó como un incentivo económico para que las distintas provincias decidan adecuarse a los estándares nacionales e implementarlos en sus territorios. Por otro lado, la LBN estableció otro instrumento central que no está dentro de los de la Ley General del Ambiente: la moratoria. En ese sentido, la LBN dispuso que las provincias estaban imposibilitadas de autorizar nuevos desmontes o aprovechamientos hasta que sancionen sus OTBN. Esto último fue particularmente importante para las provincias que cuentan con una gran cantidad de bosques nativos en sus territorios, porque, al poner un freno al desarrollo productivo provincial, contribuyó a impulsar la sanción de los OTBN.

Desde un plano competencial, la Ley de Bosques Nativos respetó el diseño de federalismo de concertación al reproducir la distribución de competencias entre el Estado nacional y los provinciales dispuesta en la Constitución nacional. En primer lugar, el Congreso de la Nación estableció los presupuestos mínimos que deben regir en todo el país. En esta línea, dispuso que todas las provincias con bosques nativos en sus territorios debían sancionar una ley

provincial (denominada Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos u OTBN), clasificando a los bosques nativos de cada una de las provincias en tres categorías de conservación, dos en las que está prohibido desmontar (roja y amarilla) y una en la que está permitido bajo ciertos criterios específicos (verde). En segundo lugar, entre el 2008 y el 2016, todas las provincias sancionaron sus respectivos OTBN, respondiendo, de esa manera, al mandato constitucional de sancionar leyes complementarias. Sin embargo, el hecho de que todas las provincias hayan sancionado sus OTBN hace a la Ley de Bosques Nativos un caso inusual dentro del federalismo ambiental argentino (Gutiérrez, 2017) y un caso de suma importancia para analizar los factores que llevaron a que las provincias intenten adecuarse a la ley nacional.

No obstante, a pesar de haber respondido a su mandato constitucional, en un estudio previo (Figuroa, 2017) se demostró que, a nivel general, las provincias no utilizaron todos los criterios establecidos por el Congreso nacional y su nivel de adecuación fue heterogéneo. La Tabla 1 demuestra tres aspectos relevantes. En primer lugar, las provincias colocaron alrededor del 80% de sus bosques nativos en las categorías roja y amarilla, en las que no está permitido desmontar. En segundo lugar, a pesar de haber colocado gran parte de sus bosques en categorías que deben garantizar la protección, algunas provincias habilitaron actividades que no están permitidas por la ley nacional y que pueden afectar la protección de los bosques nativos. Por último, una sola provincia ha utilizado todos los criterios que fijó la LBN a la hora de realizar sus OTBN (Mendoza). Con respecto al uso de los criterios establecidos en la Ley de Bosques Nativos, el Congreso nacional definió 10 criterios de sustentabilidad ambiental⁵ que debían ser incorporados por las provincias a la hora de elaborar el mapa de clasificación de los bosques nativos provinciales. Un dato relevante es que más de la mitad de las provincias (17 en total) usaron la mitad o menos de la mitad de estos criterios. No obstante, estos datos no deben llevar a pensar que las provincias hicieron uso de los mismos criterios para hacer sus OTBN. Por el contrario, predomina una gran heterogeneidad en la manera en que todas las provincias los tomaron para realizar sus respectivas leyes complementarias.

Tabla 1.

Análisis de la adecuación normativa de las provincias a la Ley Nacional de Bosques Nativos.

Provincia	% Cat roja y amarilla	Actividades por fuera de la ley	Total criterios utilizados
Buenos Aires	81	No	6
Catamarca	87	No	4
Chaco	69	Si	6
Chubut	98	No	5
Córdoba	100	Si	5
Corrientes	46	Si	8
Entre Ríos	77	No	2
Formosa	25	No	3
Jujuy	87	No	4
La Pampa	77	No	3
La Rioja	96	No	5
Mendoza	93	No	10
Misiones	73	No	4
Río Negro	99	No	5
Neuquén	91	No	4
Salta	81	Si	6
San Juan	96	No	5
San Luis	77	No	4
Santa Cruz	100	No	5
Santa Fe	100	No	2
Santiago del Estero	88	Si	3
Tierra del Fuego	82	No	5
Tucumán	97	No	7

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Figueroa (2017).

No obstante, dentro de esta variación, las provincias patagónicas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén), que comparten una misma región forestal (Bosque Andino–Patagónico), han utilizado criterios semejantes a la hora de realizar sus OTBN, como consecuencia de la existencia de instancias de coordinación horizontal. Por el contrario, las provincias que integran la región forestal Parque Chaqueño tuvieron un escenario opuesto, ya que son las que mayor heterogeneidad presentaron al utilizar los criterios de la ley nacional y en la que hubo ausencia de coordinación horizontal.

Por lo tanto, la comparación entre las provincias integrantes de la región forestal Bosque Andino–Patagónico y Parque Chaqueño es, analíticamente, útil para analizar los factores que llevaron a que las provincias tomen la decisión de ponerse de acuerdo en función de establecer criterios parecidos al momento de adecuarse e implementar estándares definidos por el Estado nacional.

5 INSTITUCIONES LEGITIMAS E INCENTIVOS ECONÓMICOS: LOS CASOS DEL PARQUE CHAQUEÑO Y BOSQUE ANDINO–PATAGÓNICO

En el presente apartado se analizan los factores que explican la decisión de coordinación entre las provincias que integran la región Bosque Andino–Patagónico. A su vez, en contraposición, se estudian las razones que derivaron en las fallas de coordinación de las provincias que integran la región Parque Chaqueño. De esta manera, con el estudio comparativo se espera realizar una contribución teórica a las causas que llevan a que las provincias decidan establecer relaciones intergubernamentales entre ellas con el objetivo de definir criterios semejantes para implementar una política ambiental en sus jurisdicciones. Aquí se sostiene que es necesario que se combinen dos factores para que las distintas provincias que componen una misma región forestal decidan coordinar entre sí. Por un lado, una estructura de incentivos territoriales y, por otro lado, un factor de legitimidad institucional.

20

5.1. INCENTIVOS TERRITORIALES

Como fue mencionado anteriormente, en su articulado, la Ley de Bosques Nativos estableció dos instrumentos que funcionaron como disparador para que las provincias decidan adecuarse a los estándares nacionales. El primero fue la creación del fondo económico de compensación y el segundo fue el establecimiento de la moratoria que imposibilitaba a las provincias a autorizar nuevos desmontes o aprovechamientos. Esta última disposición fue central para las provincias que tienen una gran cantidad de bosques nativos en sus territorios elaboren y aprueben sus OTBN, porque, como se dijo, colocó un freno al desarrollo productivo en esas zonas provinciales.

En primer lugar, el fondo fue un incentivo económico importante para que todas las provincias decidan comenzar el proceso de formulación de los OTBN, aunque fue particularmente relevante para las provincias integrantes de la región Bosque Andino–Patagónico. A modo de ejemplo, en el debate parlamentario en

la legislatura de Río Negro, la legisladora Patricia Renea (Concertación para el Desarrollo) señaló la relevancia de los fondos para la protección de los bosques y para dotar de capacidades presupuestarias a las burocracias provinciales al manifestar que «se presenta la oportunidad de contar con recursos presupuestarios para diseñar un sistema de protección y compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos [...] consideramos que Río Negro se encuentra en condiciones de sancionar su OTBN y, con ello, aumentar el fortalecimiento de las instituciones provinciales que los custodian» (Legislatura Río Negro, 2010). Del mismo modo, en Tierra del Fuego, Juan Carlos Arcando (Frente para la Victoria), por entonces legislador, remarcó la necesidad del dinero de fondo para la gestión de los bosques nativos al sostener: «estamos definiendo políticas de Estado, generando herramientas de gestión y consiguiendo recursos para la provincia. Aplicar en la provincia los recursos del Fondo para poder financiar proyecto de conservación y manejo de bosque nativo que nos permitirá cumplir con los objetivos planteados en la ley» (Legislatura Tierra del Fuego, 2012).

En segundo lugar, la moratoria funcionó también como un incentivo territorial, en este caso, político–económico, para impulsar la elaboración y sanción de los OTBN de las provincias del Parque Chaqueño. En ese sentido, un funcionario de Santiago del Estero sostuvo: «se puso una moratoria que no dejaba que haya ni cambios de uso del suelo, ni aprovechamientos forestales, nada. Entonces hubo que adecuarse para salir de la moratoria» (entrevista funcionario Santiago del Estero, agosto 2019). Del mismo modo, Oscar Dudik (Unión Cívica Radical), legislador de Chaco, en el debate parlamentario del OTBN comentó: «hay una imposibilidad que tienen muchos productores y empresarios de continuar con las inversiones [por eso] insistimos en la necesidad de dar tratamiento a este proyecto e indudablemente coincidimos en que tiene una importancia fundamental para el desarrollo de nuestra provincia» (Cámara de Diputados de Chaco, 2009).

De forma, lo desarrollado en esta sección demuestra que producto de los distintos incentivos territoriales, las provincias avanzaron en el proceso de sanción de sus OTBN. No obstante, la manera en que afrontaron la elaboración de las leyes provinciales fue diferente. En pocas palabras, como veremos a continuación, una vez incentivadas por recibir el dinero del Fondo nacional, las provincias del Bosque Andino–Patagónico establecieron vínculos y coordinaron criterios técnicos y normativos semejantes a través de un organismo de investigación forestal de la Patagonia: el Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico (CIEFAP). Por el contrario, las provincias del Parque Chaqueño carecieron de instancias de coordinación horizontal, lo que se ve reflejado en los diferentes criterios utilizados y en los mapas finales de los OTBN.

5.2. DIFERENTES ORGANISMOS E INSTITUCIONES

Teniendo en cuenta la importancia de establecer criterios interjurisdiccionales semejantes, en los dos casos analizados (provincias del Bosque Andino–Patagónico y las del Parque Chaqueño) hubo intentos de promover instancias de coordinación horizontal. Sin embargo, en el Parque Chaqueño se dieron las fallas de coordinación que imposibilitaron la puesta en común entre las provincias, mientras que en el Bosque Andino–Patagónico se dio un escenario de coordinación positiva, al contrario de lo que espera la literatura (i.e. Bolleyer, 2009; Gutiérrez y Alonso, 2018). En este apartado se sostiene que, tras haber tenido incentivos para promover la elaboración de los OTBN, el desarrollo institucional previo de un organismo forestal legítimo compartido por los funcionarios provinciales de la región forestal Bosque Andino–Patagónico fue central a la hora de acordar abordajes similares.

En primer lugar, en el momento de elaboración de los OTBN de la región forestal Bosque Andino–Patagónico el rol del CIEFAP fue central. El CIEFAP fue creado en la provincia de Chubut en el año 1988 por iniciativa de las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut y Tierra del Fuego y comenzó sus funciones en 1990. Desde 1988 hasta 2014, la existencia del CIEFAP era renovada cada 5 años por las provincias integrantes, quienes, además, se encargaban de su financiamiento. Sin embargo, en 2014 fue sancionada la Ley nacional N° 26.966 que formalizó la existencia del CIEFAP como organismo interjurisdiccional. Este organismo tiene dos funciones principales, la primera es fomentar la investigación sobre los recursos forestales con el objetivo de potenciar el desarrollo productivo y garantizar la sustentabilidad ambiental de los bosques. Mientras que la segunda función es articular, con base en las investigaciones, con los gobiernos provinciales para establecer criterios semejantes tanto para la protección ambiental de los bosques como para la producción forestal. Como mencionó un entrevistado, «el CIEFAP nace porque se juntaron las provincias de la Patagonia a decir “queremos un mecanismo con técnicos que respondan a la necesidad de la gestión”, porque las preguntas de la gestión (a diferencia de las académicas) son muy concretas y (el CIEFAP) tuvo éxito» (entrevista funcionario 1 Tierra del Fuego, Ciudad de Buenos Aires, julio 2019).

Producto de la importancia del CIEFAP para los distintos gobiernos provinciales, entre 2005 y 2013 se crearon delegaciones en todas las provincias integrantes de la región Bosque Andino–Patagónico en las cuales trabajan más de 50 personas abocados a las tareas mencionadas⁶. Debido al reconocimiento del CIEFAP como organismo de coordinación en el ámbito forestal, los funcionarios provinciales de las burocracias encargadas de elaborar los OTBN

utilizaron este organismo con el objetivo de establecer criterios semejantes en sus leyes provinciales. En esta línea, un funcionario de Tierra del Fuego comentó

Nosotros desde la Patagonia le dimos la facultad al CIEFAP de que nos ayude en la coordinación. Entonces el mapa patagónico se lo presenta desde «Patagonia» como un solo conjunto para la rendición de los fondos nacionales [...] y vos ves ese mapa y tiene una lógica, la idea es darle continuidad de límites porque es muy ridículo que acá (en un límite fronterizo) sea verde y puedas desmontar y acá (del otro lado del límite fronterizo) sea rojo, porque estamos hablando de valores de conservación (entrevista funcionario 2 Tierra del Fuego, Ciudad de Buenos Aires, julio 2019).

Tal como lo manifestó el entrevistado, las provincias patagónicas coordinaron de modo horizontal, lo que se vio reflejado en los mapas provinciales. La Imagen 1 muestra los mapas patagónicos de OTBN centrado en los límites fronterizos de Neuquén, Río Negro y Chubut para demostrar la correspondencia de criterios y categorías de conservación. En necesario mencionar, que las provincias de Chubut y Santa Cruz no comparten bosques nativos en sus fronteras, al igual que las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego (esta última debido a que es una isla). No obstante, los criterios utilizados fueron semejantes en las cinco jurisdicciones y el porcentaje de bosques nativos puestos para la conservación también (más del 80%), como lo demostró la Tabla 1.

De esa manera, el análisis del proceso de elaboración de los OTBN patagónicos demuestra que, tras tener incentivos para poner en marcha dicho proceso, los funcionarios de todas las provincias patagónicas decidieron hacer uso de un organismo interjurisdiccional para coordinar horizontalmente criterios técnicos semejantes que se vieron reflejados en los mapas finales de cada una de las leyes provinciales. De esa manera, la credibilidad y legitimidad técnica del CIEFAP fue el elemento central que permitió formular OTBN semejantes entre las provincias integrantes de la región forestal Bosque Andino–Patagónico. A su vez, este análisis refleja que la coordinación horizontal es necesaria e importante para implementar homogéneamente una política pública ambiental nacional en territorios subnacionales.

Al contrario de lo recientemente expuesto, el proceso de elaboración de los OTBN en el Parque Chaqueño fue carente de coordinación, a pesar de los intentos de algunos actores del Estado nacional de promoverla. Teniendo en cuenta el avance de la deforestación en esta región, en febrero de 2007, la Dirección de Bosques dependiente de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo

Sustentable de la Nación creó el Nodo Regional Parque Chaqueño con el objetivo monitorear los desmontes en el territorio. No obstante, con posterioridad a la sanción de la Ley de Bosques Nativos, a fines de 2007, al Nodo se le agregó la tarea de brindar capacidades técnicas a las distintas provincias con el fin de unificar criterios, pensando en la elaboración de los OTBN. No obstante, a diferencia de lo ocurrido con el CIEFAP, este Nodo no contaba con los recursos humanos ni operativos para poder coordinar efectivamente con todas las provincias. En ese sentido, el organismo no cuenta con delegaciones en las diferentes provincias y, como se mencionó, el personal es escaso, porque, tan solo participan (al momento de la redacción de este artículo) el coordinador regional, un secretario administrativo y un técnico que tienen que ocuparse de la coordinación de, aproximadamente, 15 millones de hectáreas. En suma, al ser un organismo creado desde el Estado nacional se originaron resistencias con algunas provincias para integrarse al trabajo coordinado. El coordinador del Nodo Parque Chaqueño mencionó acerca de la falta de recursos operativos y los problemas de coordinación con algunas provincias de la región. «La capacidad operativa que tenemos nosotros no es mucha y no hemos tenido mucha relación con Formosa. También el problema tiene que ver con que las provincias te dicen que, como dice la constitución, los recursos naturales son de las provincias y la nación no tiene porqué meterse» (Funcionario Nodo Parque Chaqueño, Ciudad de Santiago del Estero, agosto 2019). Como resultado, producto de la falta de coordinación «los ordenamientos son bastantes independientes, de hecho, la ley te dice que tiene que haber que haber una continuidad y eso no se cumple en lo absoluto» (Funcionario Nodo Parque Chaqueño, Ciudad de Santiago del Estero, agosto 2019).

En resumen, sin la coordinación, los OTBN de la región del Parque Chaqueño se caracterizan, por un lado, por la gran heterogeneidad en la manera en que se han utilizado los criterios de la ley nacional y, por otro lado, por la falta de continuidad fronteriza en las categorías de conservación. La Imagen 2 muestra las fronteras de las provincias de Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Santa Fe según las categorías de conservación de la Ley de Bosques Nativos. Si bien, como se mencionó previamente, la región forestal Parque Chaqueño está integrada por otras provincias, el Nodo Regional Parque Chaqueño se encarga de la coordinación de estas provincias.

Imagen 1.

Distribución de los bosques nativos de Neuquén, Río Negro y Chubut por categoría de conservación (roja, amarilla y verde)

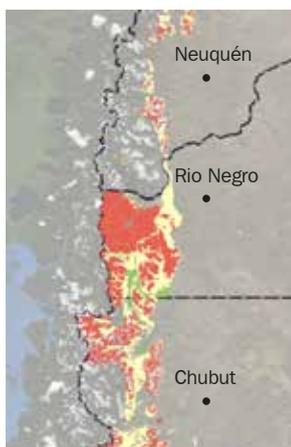
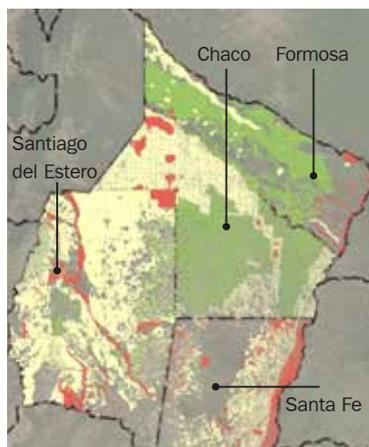


Imagen 2.

Distribución de los bosques nativos de Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Santa Fe por categoría de conservación



Fuente: Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques de la República Argentina, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Disponible en: <http://snmb.ambiente.gob.ar/develop/> (consultado 29/9/2019).

En este caso, el análisis del proceso de elaboración de los OTBN del Parque Chaqueño demuestra que, a pesar de haber contado con incentivos para poner en marcha el proceso de formulación, los funcionarios decidieron actuar de manera atomizada a la hora de definir los criterios para establecer las categorías de conservación. Este hecho se refleja en el análisis de los mapas de OTBN y en las discontinuidades fronterizas de las provincias analizadas. A modo de ejemplo, en su análisis sobre las leyes de OTBN de las provincias del norte del país, García Collazo y sus coautores (2013) demostraron que en la frontera de Santiago del Estero y Chaco hay un 58,3% de concordancia en las categorías de conservación, mientras que entre Chaco y Formosa el porcentaje es menor, tan solo un 10,54%. En este caso, a diferencia de lo ocurrido en las provincias de la región forestal Bosque Andino–Patagónico, la falta de existencia de un organismo interprovincial que cuente con legitimidad entre los funcionarios

encargados de implementar la política nacional de bosques nativos en los diferentes territorios provinciales es el factor central que explica, por un lado, la falta de correspondencia en el uso de los diferentes criterios establecidos en la ley nacional y, por otro lado, los diferentes mapas de OTBN.

6 CONCLUSIONES

Con el objetivo de discutir con la literatura que sostiene que las unidades subnacionales tienden a no coordinar entre sí (i.e. Bolleyer, 2009), este trabajo se preguntó ¿Cuáles son los factores que producen que las subunidades decidan actuar de manera conjunta para implementar una política pública nacional ambiental de manera homogénea? Para intentar dar respuesta al interrogante planteado, se propuso analizar el proceso de elaboración de las leyes provinciales de adecuación normativa (los OTBN) a la Ley Nacional de Bosques Nativos. Como fue analizado, este caso es representativo porque, en primer lugar, por mandato constitucional todas las provincias debían adecuarse a los estándares normativos definidos por el Estado nacional. En segundo lugar, porque todas las provincias con bosques nativos en sus territorios respondieron al mandato constitucional y sancionaron las leyes de OTBN (representando un caso único en el federalismo ambiental argentino). En tercer lugar, porque, a pesar de haber sancionado sus OTBN, las provincias utilizaron los criterios ambientales de la ley nacional de modo heterogéneo. En cuarto lugar, dentro de esa heterogeneidad, las provincias de la región forestal Bosque Andino-Patagónico coordinaron criterios específicos que se vieron reflejados en los mapas finales. En quinto lugar, en contraposición a esta región, la región forestal Parque Chaqueño (la que concentra la mayor parte de bosques nativos y la que tiene la mayor tasa de deforestación) fue la utilizó de manera más heterogénea los criterios de la Ley de Bosques Nativos. Por este motivo, se seleccionó un caso positivo con el objetivo de explicar los factores que generaron que las provincias patagónicas coordinen entre sí y un caso negativo para demostrar las causas que derivaron en las fallas de coordinación.

En contraposición a la literatura que sostiene que las unidades subnacionales tienen problemas de coordinación y, por ese motivo, no logran establecer vínculos positivos entre sí (i.e. Bolleyer, 2009), en este trabajo se demostró que las jurisdicciones subnacionales deciden actuar conjuntamente cuando hay un marco institucional formalizado y legítimo disponible para ser utilizado en los momentos en que una estructura de incentivos produce que los políticos

locales decidan formular e implementar una política ambiental homogénea en sus jurisdicciones. En ese sentido, este trabajo contribuye a llenar un vacío teórico en la literatura de la coordinación horizontal al demostrar dos cuestiones. En primer lugar, que las provincias necesitan un incentivo territorial (económico o político) para iniciar un proceso de adecuación normativa a una ley nacional y, en segundo lugar, que, una vez iniciado el proceso, es necesario que exista un organismo e instituciones formales legítimas que estén a disposición de ser utilizadas por los funcionarios políticos que deben elaborar la política pública (en este caso, ambiental). En resumen, la existencia de este organismo genera que las provincias decidan utilizarlo para adecuarse a los estándares nacionales mediante el establecimiento de criterios semejantes, como demostró el uso del CIEFAP en el caso del proceso de formulación de los OTBN de la región forestal Bosque Andino-Patagónico. Por el contrario, ante la inexistencia de un marco institucional y organizacional legítimo, las provincias deciden encarar procesos autónomos y rechazan la posibilidad de coordinar horizontalmente, dando como resultado un marco normativo heterogéneo. El desarrollo del caso de las provincias integrantes de la región forestal Parque Chaqueño, demostró que, ante la falta de instituciones formales de coordinación previamente desarrolladas y legitimadas por los actores políticos subnacionales éstas decidieron elaborar y sancionar OTBN que son diferentes entre sí.

En resumen, este trabajo generó, al menos, dos aportes teóricos. Por un lado, es posible hallar escenarios de coordinación horizontal. Estos escenarios son posibles cuando hay una estructura de incentivos que motiva el inicio del proceso de formulación de una política pública y cuando hay un marco institucional y organizacional legítimo y compartido por los actores políticos subnacionales. Por otro lado, este trabajo contribuye a explicar los casos negativos. En otras palabras, es posible aumentar los conocimientos sobre los factores que producen fallas en la coordinación entre unidades subnacionales de un mismo nivel de gobierno. A modo de cierre, este trabajo demostró que la coordinación horizontal, no solamente es posible, sino que es positiva para implementar de manera homogénea una política pública nacional en ámbitos subnacionales.

NOTAS

¹ De ahora en más, en este trabajo se utiliza el término provincia para aludir al segundo nivel de gobierno de países federales, aunque en algunos casos esta unidad puede denominarse «estado», como en el caso de Brasil o Estados Unidos.

² Los bosques nativos argentinos están divididos en seis regiones forestales: Parque Chaqueño, Espinal, Delta e Islas del Río Paraná, Monte, Selva Boliviano-Tucumana (o Yungas), Selva Misionera (o Paranaense) y el Bosque Andino-Patagónico

³ Para un análisis de los principios e instrumentos de la Ley General del Ambiente, véase: Gutiérrez e Isuani (2014) y Gabay (2018).

⁴ Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de Residuos Industriales (N° 25.612/02); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de PCBs (N° 25.670/02); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas (N° 25.688/03); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección para el Acceso a la Información Pública (N° 25.831/04); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (N° 25.916/04); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos

(N° 26.331/07); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema (N° 26.562/09); Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial (N° 26.639/10); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios (N° 27.279/16); Ley de Presupuestos Mínimos para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático (N° 27.520/19).
⁵ Los criterios de sustentabilidad son los siguientes: 1) superficie forestal; 2) Vinculación con otras comunidades naturales; 3) Vinculación con áreas protegidas e integración regional; 4) Existencia de valores biológicos sobresalientes; 5) Conectividad entre ecorregiones; 6) Estado de conservación; 7) Potencial forestal; 8) Potencial de sustentabilidad agrícola; 9) Potencial de conservación de cuencas; 10) valores que las comunidades indígenas y campesinas le dan a los bosques nativos.

⁶ El CIEFAP cuenta con seis grandes áreas de investigación: Ecología de Sistemas Terrestres; Extensión; Panificación, Manejo y Uso Múltiple del Bosque; Tecnología de la Madera; Protección Forestal y Geomática. Para mayor información, véase: <http://ciefap.org.ar/>

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos H. y Chudnovsky, Mariana (2013). «Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos». En Acuña, Carlos H. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: OSDE/Siglo XXI.

Ames, Barry y Keck, Margaret E. (1997). «The Politics of Sustainable Development: Environmental Policy Making in Four Brazilian States». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39(4)1–40.

Bolleyer, Nicole (2009). *Intergovernmental Cooperation: Rational Choice in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

Cao, Horacio, Rey, Maximiliano y Serafinoff Valeria A. (2016). «Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 27: 67–99.

Falleti, Tulia G. (2013). «Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada». En Falleti, Tulia G., González Lucas y Lardone, Martín (eds.) *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Fernández Milmanda, Belén, y Garay, Candelaria (2019). «Subnational Variation in Forest Protection in the Argentine Chaco». *World Development* 118: 79–90.

Figuroa, Lucas M. (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.

Filipov, Mikhail (2005). «Riker and Federalism». *Constitutional Political Economy* 16:93–111.

Flamand, Laura (2006). «El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos». *Política y Gobierno* 13(2):315–359.

Gabay, Mónica (2018). «Apuntes sobre el sistema normativo ambiental argentino». En Gutiérrez, Ricardo A. (comp.) *Construir el ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Ciudad de Buenos Aires: Teseo.

García Collazo, María Agustina, Panizza, Amalia Panizza 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.

Gautreau, Pierre, Langbehn, Lorenzo y Laure-EliseRouso Laure-Elise (2014). «Movilización de información en el ordenamiento territorio de bosques nativos de Argentina.» *Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina*, 7 al 9 de mayo de 2014. Tandil.

Goyburu, María Laura (2015). «¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina». Tesis de Maestría: Universidad Torcuato Di Tella.

Gutiérrez, Ricardo A. (2012). «Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina». *Revista EURE* 38(114):147–171

——— (2015). «Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina» *Temas y Debates* 30(19): 13–36.

——— (2017). «La confrontación de coaliciones sociedad–Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004–2015)». *Revista SAAP*, 11(2): 283–312.

Gutiérrez, Ricardo A. y Isuani Fernando (2014). «La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina». *Revista de Administração Pública* 48(2):229–332.

Gutiérrez, Ricardo A. y Alonso, Guillermo V. (2018). «Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 18(31):57–80.

Harrison, Kathryn (1996). *Passing the Buck. Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Legislatura de la Provincia de Río Negro (2010). *Diario de Sesiones. 39º período legislativo, reunión IX-8º sesión ordinaria*. Viedma, Legislatura de la Provincia de Río Negro.

Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego (2012). *Diario de Sesiones. XXIX período legislativo, reunión Nº3, 2º sesión ordinaria*. Ushuaia, Legislatura de la provincia de Tierra del Fuego.

Legislatura de la Provincia del Chaco (2009). *Diario de las Sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia del Chaco. 36º reunión, 24º sesión ordinaria*. Resistencia, Cámara de Diputados de la provincia del Chaco.

Rabe, Barry G. (2007). «Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance System». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20(3):423–444.

Rey, Maximiliano (2013). «Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina». *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 55: 1–22.

Riker, William (1975). «Federalism». En Greenstein Fred y Polsby, Nelson (eds.) *The Handbook of Political Science, Volume V: Government, Institutions and Processes*. Reading MA: Addison Wesley.

Steurer, Reinhard y Clar, Christoph (2015). «Is Decentralization Always Good for Climate Change Mitigation? How Federalism Has Complicated the Greening of Building Policies in Austria». *Policy Sciences* 48(1):1–24.

Steurer, Reinhard, Clar, Christoph y Casado-Asensio Juan (2019). «Climate Change Mitigation in Austria and Switzerland: The Pitfalls of Federalism in Greening Decentralized Building Policies». *Natural Resources Forum*: 1–14.

Walti, Sonja (2004). «How Multilevel Structures Affect Environmental Policy in Industrialized Countries». *European Journal of Political Research* 43(4): 599–634.

Watts, Ronald L. (1996). *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Ontario: Queens University.

Wright, Deil S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Figueroa L.M. (2019). «Coordinación intergubernamental en políticas ambientales. La ley de bosques nativos en las regiones forestales: parque chaqueño y bosque andino-patagónico (2008–2012)», *DAAPGE*, año 19, Nº 33 (jul–dic), 2019, pp. 7–30. Santa Fe, Argentina: UNL.
