

La acción de los expertos en contexto

La aplicación de la política de protección de bosques nativos en cuatro provincias argentinas

The Action of the Experts in Context: The Apply of Native Forest Protection Policy in Four Argentinian Provinces

Lucas M. Figueroa y Ricardo A. Gutiérrez*

Resumen: Frente a la complejidad técnica requerida para el diseño de políticas ambientales, nos preguntamos: ¿Cuáles son los factores que inciden en el rol de los expertos y el uso de su conocimiento en el diseño de una política ambiental? ¿De qué manera se vincula el contexto político y económico con el rol de los expertos? Distinguimos dos tipos de expertos (proactivo y asesor) y partimos de la hipótesis de trabajo según la cual los expertos serán más proactivos en contextos de mayor conflicto económico-ambiental por el uso del territorio y de mayor pluralidad política. Para dar respuesta a nuestras preguntas comparamos la aplicación de la Ley Nacional de Bosques Nativos en las provincias argentinas de Formosa, Mendoza, Santa Cruz y Tierra del Fuego entre 2008 y 2012. Nuestros hallazgos muestran que los expertos cumplen un rol proactivo en contextos de mayor conflicto económico-ambiental pero no necesariamente en contextos de mayor pluralidad política.

Palabras clave: expertos, proactivo, asesor, políticas ambientales, políticas públicas, Argentina.

Abstract: In the light of the technical complexity required for the design of environmental policies, we ask: What are the factors that influence the role of experts and the use of their knowledge in the design of an environmental policy? How is the political and economic context linked to the role of experts? We distinguish between two types of experts (proactive and advisory) and depart from the working hypothesis that experts will be more proactive

***Lucas M. Figueroa** es jefe de trabajos prácticos y becario doctoral Conicet, Universidad Nacional de San Martín y Conicet, Avenida 25 de mayo 1021, Edificio de Ciencias Sociales, piso 1°, San Martín, Provincia de Buenos Aires, 1650, Argentina. Tel: (54) (11) 4172 1947. Correo-e: lfigueroa@unsam.edu.ar. ORCID: 0000-0003-3316-4194. **Ricardo A. Gutiérrez** es profesor titular e investigador Conicet, Universidad Nacional de San Martín y Conicet, Avenida 25 de mayo 1021, Edificio de Ciencias Sociales, piso 1°, San Martín, Provincia de Buenos Aires, 1650, Argentina. Tel: (54) (11) 2033 1450. Correo-e: rgutierr@unsam.edu.ar. ORCID: 0000-0002-1400-6257.

Artículo recibido el 28 de julio de 2020 y aceptado para su publicación el 2 de agosto de 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v31i1.1014>

in contexts of greater economic-environmental conflict over land uses and greater political plurality. To answer our questions, we compare the application of the National Law on Native Forests in the Argentine provinces of Formosa, Mendoza, Santa Cruz and Tierra del Fuego between 2008 and 2012. Our findings show that experts play a proactive role in contexts of greater economic-environmental conflict but not necessarily in contexts of greater political plurality.

Keyword: experts, proactive, advisory, environmental policies, public policies, Argentina.

INTRODUCCIÓN

El diseño y la implementación de políticas públicas suelen ser sumamente complejos debido a la necesidad de conocimiento especializado que deben poseer quienes participan en las múltiples áreas de políticas (Sabatier y Weible, 2007). Entre los actores intervinientes, los expertos son importantes por su dotación de conocimiento técnico (Aguilar-Støen y Hirsch, 2016; Bryant, 2002; Silva, 2008; Stone, 2012). Por ello es relevante comprender el rol que desempeñan y la manera en que utilizan su conocimiento al momento de diseñar e implementar una política pública. En esta línea, hay estudios que muestran que el uso del conocimiento de los expertos es utilizado de diferente manera: *a*) como recurso estratégico para incidir activamente en el diseño e implementación de las políticas (Dargent, 2014; Gutiérrez, 2010; Moore, 2018; Tesh, 1999); *b*) como fuente de información para los *policy makers* (Garcé, 2014; Geddes, 1994; Tesh, 1999), o *c*) como recurso legitimador de decisiones previamente tomadas por las elites políticas (Stone, 2012). Sin embargo, a pesar de que la literatura examina las distintas formas en que los expertos utilizan el conocimiento, menos atención se ha prestado a los factores contextuales que comparativamente inciden en la variación del rol que ellos desempeñan.

Una de las áreas de políticas que mayormente demanda especificidades técnicas es la ambiental (Aguilar-Støen y Hirsch, 2016; Tesh, 1999; Weible, 2005). Por lo tanto, representa un ámbito propicio para analizar los factores contextuales que inciden en el rol de los expertos y el uso de su conocimiento. Frente a la complejidad técnica requerida para el diseño de las normativas ambientales, este trabajo se pregunta: ¿Cuáles son los factores que inciden en el rol de los expertos y el uso de su conocimiento en el momento del diseño de una política pública ambiental? Particularmente, se espera responder ¿de qué manera se vincula el contexto político y económico con el rol de los expertos?

Como punto de partida, en este trabajo distinguimos dos tipos de expertos (proactivo y asesor) y sometemos a consideración la hipótesis de trabajo según la cual el conflicto económico-ambiental por el uso del territorio y el grado de

pluralidad del sistema político inciden en el rol de los expertos. De corroborarse esta hipótesis, los expertos serían más proactivos en contextos de mayor conflicto económico-ambiental y de mayor pluralidad política. Con nuestro estudio buscamos contribuir al análisis contextual de la acción política de los expertos, que generalmente presta más atención al contexto político que al económico.

Para dar respuesta a nuestras preguntas y poner a prueba la hipótesis de trabajo, analizamos comparativamente el proceso de diseño de adecuación normativa a la Ley Nacional de Bosques Nativos (LNBN) (N°26.331/07) en cuatro provincias argentinas: Formosa, Mendoza, Santa Cruz y Tierra del Fuego entre 2008 y 2012. Sancionada a finales de 2007, la LNBN propuso garantizar la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos, amenazados, principalmente, por el avance de la frontera agropecuaria en el norte del país (Fehlenberg *et al.*, 2017; Nolte *et al.*, 2017). Siguiendo las competencias constitucionales del federalismo argentino (artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional), la LNBN estableció que todas las provincias con bosques nativos debían sancionar leyes provinciales para adecuar sus normativas a los estándares nacionales, denominadas leyes de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Con base en criterios técnicos ambientales y sociales específicos, los OTBN deben contener un mapa que clasifique a los bosques nativos de cada una de las provincias en tres categorías de conservación: dos en las que no se puede desmontar (roja y amarillo) y una en la que puede desmontarse, pero siguiendo los lineamientos definidos por la ley nacional (verde). Para promover la adecuación provincial, se dispusieron dos instrumentos centrales. Por un lado, una moratoria que frenaba la autorización de desmontes hasta la sanción de los OTBN y, por otro lado, un fondo anual de compensación económica dirigido, principalmente, a los propietarios de zonas con bosques nativos para garantizar su conservación. El acceso al llamado Fondo de Bosques constituyó uno de los incentivos centrales para que las provincias revisaran su normativa forestal dado que la condición necesaria para acceder al fondo era la sanción de la respectiva ley provincial de OTBN.

Entre 2008 y 2016, todas las provincias con bosques nativos aprobaron por ley sus respectivos OTBN. En varias provincias se generaron debates entre distintos actores (estatales y sociales) que disputaron, según sus visiones e intereses, los lineamientos de la nueva política (Gutiérrez, 2017; Juliá, 2010; Schmidt, 2014). En estos debates, los expertos tuvieron un papel importante, tendiendo vínculos con otros actores para incidir en el diseño del OTBN (Gutiérrez, 2017), aunque los roles que tuvieron fueron variados. A partir de esto último y considerando los

requerimientos técnicos necesarios para la elaboración de los OTBN, es relevante comprender los factores que inciden en los diferentes roles de estos actores en las distintas provincias.

La selección de los casos provinciales es significativa por varios motivos. Por un lado, los lineamientos de las políticas de OTBN en las cuatro provincias fueron definidos por expertos, pero el rol que estos tuvieron a lo largo del proceso fue diferente. Por otro lado, las combinaciones del contexto político y económico son diferentes en los cuatro casos. Ello nos permite analizar de qué manera el conflicto económico-ambiental por el uso del territorio y la pluralidad del sistema político se relacionan con el rol de los expertos en cada caso.

Para realizar este estudio se recopilieron fuentes documentales y hemerográficas, se analizaron los debates parlamentarios de las leyes de OTBN y se revisaron investigaciones realizadas sobre casos provinciales. Además, se realizaron 27 entrevistas y comunicaciones con distintos actores estatales y sociales para evaluar, desde la perspectiva de los protagonistas, los casos estudiados.

Para analizar el escenario de conflicto económico-ambiental por el uso del territorio en cada provincia, se toma en cuenta un indicador central de la estructura económica subnacional: la existencia de actividades económicas que se desarrollan en zonas con bosques nativos, entre 2008 y 2012. Como se dijo, este fue el periodo en que se definieron los estándares de protección ambiental en los cuatro casos. Con base en imágenes del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques Nativos desarrollado por la Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sustentable, en primer lugar, se identifican los departamentos provinciales que tienen bosques nativos y, en segundo lugar, utilizando datos del Ministerio de Hacienda se analizan las actividades económicas que se realizan en esos departamentos con el objetivo de encontrar complementariedades o contraposiciones entre las actividades productivas y la protección de los bosques nativos. Esperamos que ocurra un escenario de conflicto económico-ambiental por el uso del territorio cuando ciertas actividades económicas se contraponen con la conservación de los bosques nativos.

Para medir el nivel de apertura del sistema político subnacional se toman en cuenta tres indicadores: la alternancia en el cargo del ejecutivo provincial, la diferencia entre la primera y la segunda fuerza política y el número efectivo de partidos (NEP) que componen la legislatura provincial entre 2003 y 2015. Para ello, se recopila y analiza información disponible en el *Atlas de elecciones en Argentina* (Tow, s.f.). Esperamos que se presente un sistema político plural cuando el partido que obtiene el cargo ejecutivo provincia alterne, la diferencia entre la

primera y la segunda fuerza política sea acotada y la composición de la legislatura refleje, al menos, la existencia de dos partidos políticos.

Nuestros hallazgos muestran que los expertos cumplen un rol más proactivo en contextos de mayor conflicto económico-ambiental (Tierra del Fuego y Formosa versus Santa Cruz y Mendoza) pero no necesariamente en contextos de mayor pluralidad política (Mendoza y Tierra de Fuego versus Formosa y Santa Cruz). Estos hallazgos confirman la importancia de prestar más atención al contexto económico en el estudio de la acción política de los expertos.

Además de la introducción, el artículo se divide en los siguientes apartados. En el primero, se analiza teóricamente cómo diferentes contextos políticos y económicos pueden incidir en el rol de los expertos y en el uso de su conocimiento. En el segundo apartado se exponen los principales conceptos del análisis. A la luz de estos conceptos, en la tercera y cuarta sección se analizan los cuatro casos provinciales seleccionados. Por último, se cierra con una conclusión que recapitula lo desarrollado a lo largo del trabajo.

ROL DE LOS EXPERTOS Y SU IMPACTO EN POLÍTICA PÚBLICA

El rol de los expertos en el diseño de políticas públicas ha sido investigado, en términos generales, desde dos puntos de partida diferentes. Por una parte, algunos estudios colocan a los expertos como portadores de un saber específico que son convocados a la arena pública, ya sea para legitimar decisiones de gobierno (Stone, 2012) o para atender las demandas de distintos actores (Garcé, 2014; Geddes, 1994). En el primer caso, los expertos son convocados para avalar decisiones previamente tomadas por los funcionarios políticos (Bäckstrand, 2003). En el segundo caso, los expertos son llamados por los políticos u organizaciones sociales y transportan sus saberes hacia ellos, quienes deciden la manera de utilizarlos (Garcé, 2014; Geddes, 1994; Moreno, 2020; Suárez Rincón *et al.*, 2018; Tesh, 1999).

Por otra parte, una segunda perspectiva posiciona a los expertos como actores que toman la iniciativa en el proceso con el objetivo de participar e incidir en los lineamientos de la política pública con sus visiones e intereses específicos (Aguilar-Støen y Hirsch, 2016; Bryant, 2002; Dargent, 2014; Gutiérrez, 2010; Moore, 2018). A diferencia del enfoque anterior, los expertos no son meros proveedores de soluciones a demandas o problemas planteados por los políticos o las organizaciones sociales. Por el contrario, ellos mismos tienen incentivos para incidir en la definición de la agenda social y política y para proponer y elaborar soluciones con el fin de resolver los problemas en cuestión (Aguilar-Støen y Hirsch, 2016; Bryant, 2002; Cortés y Kessler, 2013). Adicionalmente, Culpepper (2008)

demuestra que, en tiempos de vacíos o crisis institucionales, se abre un espacio de fuerte incerteza en la que entran en competencia distintos saberes que intentan imponerse para dar forma a las nuevas instituciones. Particularmente en el área ambiental, en el que la información especializada es crucial para la formulación e implementación de las políticas públicas (Tesh, 1999; Gutiérrez, 2010; Moore, 2018), es esperable que el debate sobre el diseño de una política específica pueda dar origen a una controversia experta (Christel y Gutiérrez, 2017; Tesh, 1999). El intento de incidencia de algunos expertos puede contraponerse a los intentos de otros y, de ese modo, producirse una controversia entre expertos. No obstante, el rol de los expertos y estas contraposiciones son variadas por lo que es necesario detenerse en el análisis de cada caso puntual para observar cómo inciden distintos tipos de contextos en el accionar de estos actores.

Dentro de esta literatura, algunos autores han destacado que los expertos tienen mayor posibilidad de influencia cuando están inmersos en redes de conocimiento internacional (Aguilar-Støen y Hirsch, 2016; Alcañiz, 2016; Forsyth, 2003; Steinberg, 2001). Según Aguilar-Støen y Hirsch (2016), la posibilidad de incidencia política de los expertos aumenta en los contextos en que estos actores tienen lazos establecidos con, por ejemplo, organismos internacionales. Sin embargo, en este trabajo, intentamos mostrar que los expertos inciden en la definición de nuevos estándares ambientales, a pesar de no estar involucrados en redes de conocimiento internacional.

Otro conjunto de trabajos pone un énfasis importante en los contextos políticos para explicar la incidencia política de los expertos (Gutiérrez, 2010; Jones *et al.*, 2009; Sabatier y Weible, 2007). Según distintos autores, los Estados menos democráticos tienden a bloquear la participación activa de expertos que sean críticos de las visiones e intereses de las élites políticas (Jones *et al.*, 2009; Moore, 2018; Sabatier y Weible, 2007), generando que el conocimiento de los expertos sea utilizado para legitimar decisiones previamente tomadas (Moore, 2018). Por el contrario, en sistemas políticos más plurales, los expertos tienen la posibilidad de actuar de manera estratégica en búsqueda de incidir en el diseño normativo. Para tener éxito en este escenario, los expertos deben obtener apoyo de, al menos, el partido en el gobierno para poder impulsar sus propuestas políticas (Gutiérrez, 2010).

En este trabajo buscamos sopesar el contexto político con el contexto económico, al que la literatura ha prestado menos atención. Estudios recientes han centrado su atención en el contexto económico para explicar la acción de distintos actores y los alcances diferenciales de las políticas ambientales (Christel, 2020;

Fehlenberg *et al.*, 2017; Fernández Milmanda y Garay, 2019). A pesar de ello, el contexto económico ha sido escasamente utilizado para comprender el accionar de los expertos. A la luz de nuestros casos, consideramos que el impacto de los contextos económicos disimiles es relevante, ya que los expertos también están atravesados por distintos incentivos y visiones económicas que pueden orientar su comportamiento. De esta manera, consideramos crucial analizar el peso de las diferentes actividades económicas que son contrarias a la protección ambiental, con el objetivo de comprender cómo esto también puede afectar el rol que desempeñan los expertos.

MODELO TEÓRICO

En esta sección se presentan los conceptos centrales utilizados a lo largo de los apartados siguientes y que dan sustento a nuestra hipótesis de trabajo. En este trabajo definimos a los expertos como actores que cuentan con saberes específicos en determinadas áreas puntuales. En lo que atañe a las políticas públicas, los expertos pueden pertenecer, al menos, a dos ámbitos diferentes. En primer lugar, los expertos pueden ser funcionarios técnicos del Estado quienes, por su conocimiento especializado en el área que ocupan, dedican parte de su tiempo a pensar el diseño de nuevas normativas y políticas públicas. En segundo lugar, los expertos pueden ser investigadores que forman parte de universidades o de centros de investigación quienes se relacionan con agencias estatales en torno a una política pública específica (Gutiérrez, 2010).

De esa forma, entendemos que los expertos desempeñan un rol clave específicamente en aquellas áreas en que la información especializada es central para la formulación e implementación de las políticas públicas, como el área ambiental (Bryant, 2002; Gutiérrez, 2010; Stone, 2012). Esto hace que, en determinados casos puntuales, puedan utilizar sus conocimientos como un recurso de poder con el objetivo de incidir en la definición de la agenda pública y en el diseño e implementación de políticas públicas (Dargent, 2014). A partir de la consideración de los expertos como actores estratégicos, sostenemos que sus acciones dan lugar a dos tipos de roles posibles: proactivo y de asesor técnico.

Bajo el rol proactivo, los expertos tienen la capacidad para irrumpir en el escenario público y establecer vínculos con otros actores (estatales y sociales) para proponer sus propias ideas, imponer sus visiones en la formulación de nuevas instituciones y políticas y participar activamente en el debate público. Los expertos proactivos pueden entrar en controversia entre ellos mismos y con otros actores. El rol de asesor técnico tiene lugar cuando los funcionarios políticos

requieren el saber científico y, por ese motivo, convocan a los expertos a participar en el proceso de diseño de la política pública. El asesor técnico no interviene por iniciativa propia, sino que lo hace ante una demanda de funcionarios políticos para dar respuesta a un problema concreto y restringe su intervención a la formulación de una propuesta técnica, aunque puede tener autonomía para definir los criterios de esa propuesta. Al intervenir en respuesta a una convocatoria de las autoridades, disminuyen las posibilidades de que los expertos asesores entren en una controversia entre ellos o con otros actores.

Sostenemos que para comprender el rol que cumplen los expertos es importante considerar el contexto en el que desarrollan su acción. Por ello partimos de la hipótesis de trabajo según la cual el contexto económico y el contexto político inciden en el rol de los expertos.

En lo que respecta al contexto económico, sostenemos que es importante analizar el conflicto económico-ambiental por el uso del territorio. Por conflicto económico-ambiental por el uso del territorio entendemos la relación pujante entre alguna actividad productiva que forme parte de la matriz económica de una jurisdicción determinada y el ecosistema que está en juego. De esta forma, esperamos que los expertos tengan un rol más proactivo cuando una actividad económica se vea, posiblemente, afectada por la sanción de una nueva normativa ambiental que regule dicha actividad. Este escenario genera incentivos para que los expertos tomen posición, tanto en contra como a favor, y desarrollen estrategias activas para incidir en el proceso de diseño de los lineamientos de la política en cuestión. Por el contrario, la ausencia de dicho escenario favorece el rol de los asesores técnicos que son convocados por los funcionarios políticos para diseñar una nueva normativa en respuesta a un problema surgido de la agenda política. En países federales y descentralizados, como Argentina, los contextos económicos, en general, y los escenarios de conflicto económico-ambiental por el uso del territorio, en particular, se multiplican (Behrend y Bianchi, 2017; Christel, 2020; Espinosa *et al.*, 2018). Por este motivo, circunscribir la escala de análisis al nivel subnacional de gobierno es relevante para captar la manera en que las variaciones en los contextos económicos pueden dar lugar a roles de expertos distintos ante un mismo incentivo nacional.

El sistema político es relevante porque puede aumentar o minimizar el conflicto en general. En esta línea, en sistemas políticos más abiertos, los distintos actores (entre ellos, los expertos) tienen mayores posibilidades de vincularse con otros afines a sus visiones e intereses, generando una atmósfera más controversial y disputada (Christel, 2020; Stone, 2012). Por el contrario, en sistemas políticos

menos abiertos, es probable que el poder ejecutivo sea quien domine el proceso, bloqueando la participación de actores contrarios a las iniciativas gubernamentales (Moore, 2018; Sabatier y Weible, 2007). Nuevamente, en países federales y descentralizados, los sistemas políticos subnacionales suelen ser disímiles (Ardanaz *et al.*, 2014; Flamand, 2006; Suárez Cao, 2011). A modo de ejemplo, en Argentina las provincias tienen la potestad para establecer sus propias constituciones y poseen autonomía para definir las reglas electorales para cargos provinciales (Suárez Cao, 2011; Ardanaz *et al.*, 2014). Dichas competencias abren la posibilidad para generar sistemas políticos heterogéneos que, en algunas ocasiones, dan lugar a partidos políticos hegemónicos (Ardanaz, *et al.*, 2014). En ese sentido, es de esperar que un sistema político provincial más abierto aumente el nivel de conflictividad, en comparación con sistemas políticos menos abiertos, y genere mayores incentivos para el accionar de expertos proactivos.

ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO SUBNACIONAL Y LA COMPETENCIA ECONÓMICA POR EL TERRITORIO

En este apartado, se analizan las diferentes particularidades políticas y económicas de las cuatro provincias bajo estudio. A partir de esto, se expone que, por un lado, Tierra del Fuego y Mendoza presentan sistemas políticos más abiertos y plurales que Santa Cruz y Formosa. Por otro lado, se mostrará que, en Formosa y Tierra del Fuego, a diferencia de Santa Cruz y Mendoza, la protección ambiental choca con intereses económicos que podrían ir en contra del avance de una política de regulación, dando lugar a un escenario de conflicto económico-ambiental por el uso del territorio.

Conflicto económico-ambiental por el uso del territorio

Para analizar el conflicto económico-ambiental por el uso del territorio se estudia un elemento central: la existencia de actividades productivas que puedan contraponerse a la protección ambiental de los bosques nativos de cada una de las provincias, entre 2008 y 2012. En relación con este factor, es posible acomodar los cuatro casos en dos grupos. En Formosa y Tierra del Fuego la protección ambiental de los bosques nativos entra en contradicción con actividades productivas de ambas provincias, mientras que esto no sucede en Mendoza y Santa Cruz.

Los bosques nativos de la provincia de Santa Cruz se encuentran distribuidos en cuatro departamentos (Lago Buenos Aires, Río Chico, Lago Argentino y Güer Aike) que bordean la cordillera de Los Andes e integran la región forestal Bosque Andino-patagónico. Respecto a las actividades productivas, solamente la producción

ganadera que se desarrolla en el departamento de Güer Aike podría generar una contraposición con la protección de los bosques nativos. En este departamento se produce 43 por ciento de ganadería ovina de la provincia (Ministerio de Hacienda, 2018). No obstante, del total de ese porcentaje la mayor parte se realiza en la región central del departamento donde predominan los pastizales (y no hay bosques nativos) (Consejo Agrario Provincial de Santa Cruz, 2009). Por lo tanto, se concluye que en Santa Cruz no hay conflicto económico-ambiental por el territorio.

Los bosques nativos de la provincia de Mendoza forman parte de la región forestal Monte y se concentran en cinco departamentos (Lavalle, Santa Rosa, La Paz, General Alvear y San Rafael) (Villagra *et al.*, 2010). Si se analizan las principales actividades productivas que generan aportes al total de los ingresos provinciales (cadena vitivinícola, frutícola, olivícola, de hidrocarburos y turismo) (Ministerio de Hacienda, 2016), es posible notar que ninguna de estas podría afectar la protección ambiental de los bosques provinciales, ya que se realizan en zonas en las que no hay bosques nativos (Villagra *et al.*, 2010). Por lo tanto, al igual que en Santa Cruz, no hay conflicto económico-ambiental por el territorio.

En la totalidad de los departamentos que integran la provincia de Formosa¹ se encuentran bosques nativos que forman parte de la región forestal Parque Chaqueño (la cual concentra la mayor cantidad de bosques nativos en el país) (Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2018). Entre las principales actividades productivas se encuentran las cadena oleaginosa, ovina, forestal y hortícola, las que entran en contraposición con la sostenibilidad de los bosques provinciales (Ministerio de Hacienda, 2016). Por lo tanto, es posible sostener que las principales actividades productivas de la provincia entran en contraposición con la protección ambiental de los bosques y, por este motivo, podrían generar tensiones entre actores estatales y sociales, quienes pueden pretender bloquear o impulsar una política de protección ambiental de estos ecosistemas.

Tierra del Fuego presenta bosques nativos en los únicos tres departamentos que integran la provincia (Río Grande, Tolhuin y Ushuaia) y forman parte de la región Bosque Andino-Patagónico. Respecto a las actividades productivas que se realizan en esos departamentos, hay dos que podrían generar contraposiciones con la protección de los bosques nativos: la producción de ganadería que se centra en Tolhuin y Río Grande y el desarrollo del turismo focalizado en centros de *sky* que tiene su epicentro en Ushuaia (Ministerio de Hacienda, 2017). En resu-

¹ Los departamentos de la provincia de Formosa son: Bermejo, Formosa, Laishi, Matacos, Patiño, Pilagas, Pilcomayo, Pirané y Ramón Lista.

men, al igual que en Formosa, en Tierra del Fuego se presenta un escenario en el que hay un conflicto económico-ambiental por el territorio.

A modo de cierre, observamos que Mendoza y Santa Cruz se caracterizan por tener un desarrollo productivo que no involucra una presión sobre la protección de los bosques. De esta manera, es esperable que, en un escenario como estos, los expertos no tengan incentivos para desplegar acciones estratégicas y desempeñar un rol proactivo en el proceso de elaboración de la política pública ambiental. Por el contrario, en Formosa y Tierra del Fuego, los bosques nativos están en constante amenaza por el avance de las distintas actividades económicas mencionadas a lo largo de esta sección. Este hecho da lugar a que haya incentivos para que distintos actores estatales y sociales con intereses y visiones contrapuestas (a favor de la protección ambiental y a favor del desarrollo productivo) movilicen recursos y desarrollen distintas estrategias para avanzar sus propias propuestas e imponerse en los resultados de la política en cuestión. De este modo, este es el escenario en el que se espera que haya motivaciones para que los expertos desempeñen un rol proactivo y usen su conocimiento de modo estratégico.

Sistemas políticos subnacionales

Un primer elemento para evaluar es la alternancia en el cargo del ejecutivo provincial que lo medimos de acuerdo con la cantidad de veces que el partido de gobierno no fue reelecto para el cargo de gobernador. Un segundo elemento es el desempeño electoral del partido gobernante y la posibilidad de que el mismo pierda las elecciones, lo que medimos mediante la distancia entre la primera y la segunda fuerza política en las elecciones a gobernador. Un tercer elemento es la composición de las legislaturas provinciales para determinar la concentración o no del partido gobernante. En referencia a estos elementos, es posible encontrar grandes diferencias en las cuatro provincias bajo análisis de 2003 a 2015, como lo muestra el cuadro 1.

Tierra del Fuego y Mendoza presentan altos grados de competencia partidaria. En Tierra del Fuego, hubo cuatro alternancias en el partido que gobernó la provincia, la distancia promedio entre el primer candidato y el segundo es de 6.42 por ciento y, en todas las elecciones se llegó a instancias de *ballotage*. Además, solamente una gobernadora logró ser reelecta (2007-2015), a pesar de haber perdido en ambas elecciones la primera vuelta electoral. En relación con el ámbito legislativo, nunca un partido logró obtener más de 50 por ciento de las bancas de la legislatura unicameral. A su vez, el NEP promedio del periodo 2003-2015 fue de 3.89, lo que demuestra una gran pluralidad de fuerzas políticas en

CUADRO 1. Nivel de apertura del sistema político (de más abierto a menos abierto) en Formosa, Mendoza, Santa Cruz y Tierra del Fuego para el periodo 2003-2015

<i>Provincia (2003-2015)</i>	<i>Alternancia en el cargo ejecutivo provincial</i>	<i>Diferencia entre la primera y segunda fuerza (%)</i>	<i>Número efectivo de partidos</i>
Tierra del Fuego	4	6.42	3.89
Mendoza	2	8.61	2.33*
Santa Cruz	0	18.03	1.42
Formosa	0	50.63	1.67

Fuente: Elaboración propia con base en Tow (s.f.). *Nota:* la diferencia entre la primera y segunda fuerza se refiere al promedio entre el porcentaje de votos obtenido por el primer y el segundo candidato en todas las elecciones sucedidas desde 2003 hasta 2015. Está representado en puntos porcentuales. El número efectivo de partidos (NEP) es un indicador de fragmentación partidaria que representa el número de bancas de cada fuerza política en una legislatura (Laakso y Taagepera, 1979). *Al tener un poder legislativo bicameral se calculó el promedio entre la cantidad de partidos representados en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Las demás provincias cuentan con una legislatura unicameral.

la legislatura provincial. Mendoza tuvo dos alternancias partidarias y cuenta con un promedio de diferencia entre el primer y segundo puesto de 8.61 por ciento para el periodo 2003-2015. A diferencia de Tierra del Fuego, esta provincia cuenta con una competencia centrada en dos fuerzas políticas (Partido Justicialista-PJ y la Unión Cívica Radical-UCR) que han vencido en las elecciones a gobernador en dos oportunidades cada una (PJ en 2007 y 2011, y UCR en 2003 y 2015). Dicha competencia partidaria se manifestó en cada una de las elecciones de las distintas cámaras legislativas provinciales (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores). De hecho, el NEP promedio (2003-2015) es de 2.39 para la Cámara de Diputados y 2.27 para la Cámara de Senadores.

A diferencia de Tierra del Fuego y Mendoza, Formosa y Santa Cruz presentan menor grado de competencia partidaria para el acceso a la gobernación y legislaturas menos plurales, por lo tanto, presentan sistemas políticos menos abiertos. En ambas provincias gobierna el PJ desde 1983 hasta la fecha, por lo que no hubo alternancia partidaria. Además, en la mayoría de las elecciones, dicho partido obtiene la gobernación por amplio margen respecto a la segunda fuerza. No obstante, si nos centramos en los porcentajes de diferencia entre el lugar primero y el segundo entre 2003 y 2015, estos son diferentes. En Santa Cruz

el promedio (18.03%) está diez puntos por encima del alcanzado por Mendoza, mientras que en Formosa la diferencia proporcional entre las dos fuerzas más votadas es de 50.63 por ciento. El PJ monopoliza el poder desde el retorno de la democracia en Formosa, pero, a diferencia de Santa Cruz, desde 1995 hasta la actualidad lo hace una misma persona (Gildo Insfrán). La hegemonía del poder provincial también se manifiesta en el análisis de la composición de las legislaturas de ambas provincias, ya que en Santa Cruz el NEP desde 2003 hasta 2015 es de 1.42 por ciento, mientras que el de Formosa es semejante: 1.67 por ciento. A su vez, los datos de la composición de la legislatura durante cuatro elecciones (2003-2015) demuestran el dominio de un partido (el PJ) que siempre obtuvo en ambas provincias más de 50 por ciento de las bancas en disputa.

Como demuestran los datos, Santa Cruz y Formosa presentan sistemas políticos menos abiertos en comparación con los de Mendoza y Tierra del Fuego. Sin embargo, dada la nula competencia partidaria y la hegemonía centrada en un liderazgo específico se sostiene que, comparativamente, el sistema político de Formosa es aún más cerrado que el de Santa Cruz. A la luz del objetivo de investigación y de los casos caracterizados, sería esperable que el nivel de conflictividad en Tierra del Fuego y Mendoza fuese más elevado que en Formosa y Santa Cruz y que ello redundase en un rol más proactivo de los expertos. Sin embargo, como veremos a continuación, ese no es precisamente el caso.

ROL DE LOS EXPERTOS EN LOS CASOS DE FORMOSA, MENDOZA, SANTA CRUZ Y TIERRA DEL FUEGO

En esta sección se muestra que, en Tierra del Fuego y Formosa, los expertos asumen un rol proactivo, mientras que en Mendoza y Santa Cruz intervienen como asesores en respuesta a la demanda del gobierno provincial. Esto confirma parcialmente nuestras expectativas teóricas sobre el peso del contexto, dado que se muestra que los expertos son más proactivos en contextos de conflicto económico-ambiental por el uso del territorio, pero no necesariamente en contextos de mayor pluralidad política.

Santa Cruz

El proceso de sanción del OTBN en Santa Cruz comenzó en septiembre de 2008 cuando el entonces gobernador (Daniel Peralta, FPV-PJ) elaboró un decreto (núm. 2446/08) en el que se estableció que el Consejo Agrario Provincial (CAP)² sería la

²El Consejo Agrario Provincial está conformado por cinco miembros designados por la cabeza del poder ejecutivo provincial, quienes fueron aceptados por el presidente de la cámara legislativa provincial.

Autoridad Local de Aplicación (ALA) que tendría la función principal de elaborar el OTBN. Meses después del decreto, el CAP nombró cinco personas para integrar una Unidad Ejecutora Provincial (UEP), quienes iban a estar encargadas de analizar y poner en práctica los criterios de sustentabilidad ambiental de la LNBN y, posteriormente, elaborar el mapa final del OTBN con las tres categorías de conservación (roja, amarilla y verde). Los nominados por el poder ejecutivo provincial fueron tres directores del propio CAP (Ernesto Heinz, director general de Recursos Naturales; Miguel Ferro, director de Bosques y Parques; y Luis Salazar, director de Investigación y Extensión) y dos miembros técnicos de la Estación Experimental Agropecuaria Santa Cruz del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (Pablo Rial y Pablo Peri).

El trabajo denominado “Informe técnico: Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de Santa Cruz” fue presentado en julio de 2009, al poco tiempo de la creación de la UEP. La rapidez con que fue elaborado el informe responde a que prácticamente fue autoría de una sola persona: Pablo Peri, quien intervino ante la convocatoria del poder ejecutivo provincial, asumiendo el rol de asesor técnico.

Peri es ingeniero forestal, forma parte de la Estación del INTA en Santa Cruz hace aproximadamente 25 años y es un especialista en manejo forestal silvopastoril y en el manejo de los bosques santacruceños. La selección de este experto para integrar la UEP respondió al incentivo del poder ejecutivo provincial de elaborar rápidamente un informe que fuese la base técnica de la ley y sancionar el OTBN. En una entrevista con el experto, Peri afirmó: “en el caso de Santa Cruz, yo formé parte... lo hice yo” (entrevista experto INTA, Ushuaia, abril 2019). Además de la confirmación de Peri, esta situación se refleja al analizar el informe técnico. A modo de ejemplo, de las cuatro publicaciones no oficiales que se utilizaron como antecedentes técnicos, tres le corresponden al autor mencionado (CAP, 2009). A su vez, el texto de la ley provincial refleja la visión silvopastoril que caracteriza al INTA Santa Cruz. Es posible reconocer que varios artículos del OTBN van dirigidos específicamente a atender a este tipo de producción en particular. A modo de ejemplo,

La categoría II (amarillo) referido al bosque de ñire se basará en forma general en las pautas para el manejo silvopastoril de los bosques nativos de ñire en Patagonia que tiendan a maximizar la producción del sistema y propender a su conservación basado en el conocimiento actual. En este sentido, se proponen lineamientos generales para la presentación de los Planes de Manejo para ñirantales con uso silvopastoril propuesto en Peri *et al.* (2009) (Ley núm. 3142 de OTBN, Santa Cruz, 2010).

Retomando el proceso que derivó en la sanción del OTBN, tras la presentación del informe final, un año más tarde (en julio de 2010), sin modificaciones y prácticamente sin debate parlamentario, fue sancionada la ley núm. 3142/10, que en su Anexo 1 incorporó el informe mencionado. El proceso que derivó en la sanción del OTBN fue cerrado, rápido y sin debates entre actores. En pocas palabras, la dinámica fue dominada por las decisiones del poder ejecutivo provincial que, como vimos previamente, controla la legislatura provincial y no tiene una fuerte oposición para la gobernación. A su vez, la ausencia del conflicto económico-ambiental por el uso del territorio generó que no hubiese un escenario de contraposición de intereses y visiones (más proteccionista o productivista). Para dar cuenta de la poca presión económica que tienen los bosques nativos santacruceños, Peri sostuvo que en el proceso de formulación del OTBN: “no había mucha tensión. [...] en nuestra provincia, la mayoría es bosque en color amarillo de bajo manejo. Ponele que 90 por ciento es así” (entrevista a experto INTA, Ushuaia, abril de 2019).

Mendoza

El proceso de formulación y sanción del OTBN de Mendoza fue, también, veloz, ya que demandó menos de un año. Ante la posibilidad de quedarse sin los fondos compensatorios establecidos por la LNBN, a comienzos de 2010, el poder ejecutivo convocó a un conjunto de profesionales del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (Ianigla), dependiente del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), para que elaborasen el OTBN. Como en el caso anterior, nuevamente fue el poder ejecutivo provincial el que hizo un llamamiento, a partir de un interés puntual, a algunos expertos para obtener información y delegarles el trabajo de realizar el mapa del OTBN, siguiendo los criterios técnicos de la LNBN. Ante los apuros del poder ejecutivo, estos expertos, encabezados por Pablo Villagra (doctor en biología), tardaron alrededor de seis meses en terminar el documento técnico que sería la base del OTBN mendocino. Para su elaboración, principalmente, se valieron de investigaciones previamente desarrolladas, expuestas en el Anexo II de la ley núm. 8195/10. El aporte más importante que hicieron fue cuestionar el concepto de bosques nativo que se había utilizado en el inventario forestal desarrollado por la actual Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sustentable (2005). Para el inventario, en Mendoza no había lo que se denomina “Tierras forestales”. Sin embargo, considerando las características áridas de la región forestal Monte, los expertos argumentaron que había alrededor de dos millones de hectáreas con bosques nativos. En una entrevista, un experto resumió la discusión de este modo:

[decíamos:] fijense porque existen los bosques estos, que en inglés le llamamos *woodlands*, de zona árida, que tienen 20 por ciento de cobertura y son bosques. Claro, si uno lo ve, al ojo... es una macana porque tiene unos arbolitos, unos algarrobos bajitos. Nada que ver con los bosques de la selva misionera. Pero guarda que la academia está diciendo que estos también son bosques” (entrevista experto Ianigla, Ciudad de Mendoza, agosto de 2018).

Una vez finalizado el documento y justificada la cantidad de bosques nativos que tenía la provincia, sin desarrollar el proceso de audiencia pública que establece la LBN para la elaboración de los OTBN, el proyecto de ley fue presentado a la Cámara de Diputados. Una muestra de la rapidez del proceso y del apuro del poder ejecutivo provincial fue manifestado por uno de los expertos que formó parte del proceso:

El problema que yo vi en ese momento, que lo planteé y estuvimos a punto de no sacarlo, era que no se hizo la consulta a las comunidades. Entonces, yo en ese momento y alguno más dijimos “no, así no sale. Hay que hacer esto, está mal si no hacemos esto”. Entonces ahí Bourguet (coordinador Forestal de Mendoza) nos dijo: mirá, lo tienen que sacar porque la semana o el mes que viene llega la plata (entrevista a experto Ianigla, Ciudad de Mendoza, agosto de 2018).

Una vez en la Cámara de Diputados provincial, el proyecto fue tratado y aprobado por unanimidad sin debate ni modificaciones. Al poco tiempo, teniendo en cuenta que Mendoza tiene un poder legislativo bicameral, fue debatido en la Cámara de Senadores en la que, nuevamente, sin modificaciones, sin debate y por unanimidad fue aprobada bajo el núm. 8195/10. Como es posible observar, al igual que en Santa Cruz, no hubo participación de actores sociales o expertos más allá de los mencionados. En ese sentido, el proceso de elaboración del OTBN de Mendoza fue también dominado por el poder ejecutivo provincial, de modo cerrado y sin conflicto, a pesar de tener un sistema político más abierto que Santa Cruz. En conclusión, al igual que en Santa Cruz, los expertos en este caso asumieron un rol de asesor técnico, ya que respondieron ante la convocatoria del gobierno provincial y elaboraron el OTBN en respuesta a sus demandas e intereses.

Formosa

A diferencia de los casos anteriores, la sanción del OTBN de Formosa fue resultado de un largo proceso en el que un grupo de expertos de fuera de la provincia logró plasmar sus visiones en la ley provincial, tras un trabajo con técnicos y autoridades de la provincia.

Desde 2004, Jorge Adámoli, director del Grupo de Estudios de Sistemas Ecológicos en Ambientes Agrícolas de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y parte de su equipo se encontraban trabajando en la provincia en un proyecto de ordenamiento territorial ambiental, para lo cual contaban con financiamiento de organismos internacionales. A medida que el programa avanzaba, Adámoli, quien tenía vínculos previos con funcionarios políticos de la provincia por distintos trabajos en Formosa, les presentó una propuesta de ordenamiento territorial para toda la provincia, dando lugar al Programa de Ordenamiento Territorial de Formosa (POT-For). No obstante, en medio del trabajo, a finales de 2007, fue sancionada la LNBN la cual obligó a las provincias a adecuarse, a través de leyes provinciales, para poder recibir el dinero del Fondo de Bosques y volver a autorizar nuevos cambios de uso del suelo y aprovechamientos forestales, algo central para la economía provincial.

Teniendo en cuenta el trabajo previo desarrollado, las autoridades del poder ejecutivo acordaron con el equipo de Adámoli la adecuación normativa a la ley nacional en base al POT-For. Como mencionara un entrevistado del equipo de Adámoli que formó parte del proceso:

Jorge [Adámoli] fue siempre referente [en Formosa] y era un pequeño proyecto, si no recuerdo mal, de OEA para empezar a hablar en algunas provincias del norte sobre el tema de ordenamiento territorial. Y en Formosa, por contactos que tenía Jorge, fue donde fuimos bien acogidos y presentamos el tema [...] Después, ya con la sanción de la ley nacional, ahí sí nos contactan a nosotros y armamos el primer proyecto; que es el que termina desarrollando la parte más técnica que después se sanciona en la ley (entrevista a experto UBA, Ciudad de Buenos Aires, agosto de 2018).

A finales de 2009, tras un proceso cerrado entre los expertos mencionados y funcionarios provinciales, el proyecto de OTBN (que contenía el mapa con las categorías de la zonificación) estaba listo para ser presentado en la legislatura. Sin embargo, para realizarlo, la provincia debía convocar previamente a un proceso de audiencia pública de modo de cumplir con los procesos de participación ciudadana requeridos por la LNBN. Una audiencia pública fue convocada para diciembre de 2009, aunque por reclamos de distintas organizaciones socioambientales (ONG ambientalistas y organizaciones locales), quienes denunciaban que no se habrían cumplido los tiempos para abrir dicho mecanismo de consulta (30 días desde la convocatoria hasta la fecha efectiva de la audiencia), la misma fue pospuesta para marzo de 2010. En un comunicado dirigido a Hugo Bay (subsecretario de Recursos Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental del Ministerio

de la Producción y Ambiente de Formosa) en febrero de 2010, la organización socioambiental local PUMHA reclamó:

Para poner a consideración dicho proyecto y con escaso tiempo de anticipación, se convocó a una audiencia pública para el 21 de diciembre de 2009, siendo de destacar que, por rara casualidad, ...la fecha elegida para la audiencia pública coincidió con la época en que los habitantes de nuestra provincia han comenzado a celebrar las fiestas de fin de año o se ausentan hacia otros lugares con motivo de las vacaciones [...] Por otra parte, la circunstancia de que el proyecto elaborado por el gobierno no haya sido conocido por la ciudadanía en general y por las organizaciones con una prudencial anticipación [...] impidió que el mismo pudiera ser estudiado en profundidad y/o que se propusieran proyectos alternativos (Godoy, 2010).

Tras la audiencia de marzo de 2010, que contó con una importante participación de organizaciones socioambientales locales y nacionales, funcionarios, expertos y legisladores, el proyecto de OTBN quedó listo para ser presentado en la legislatura provincial.

Una particularidad del OTBN merece ser resaltado, ya que demuestra el rol proactivo que tuvieron los expertos en este proceso. Un elemento que diferencia a Formosa del resto de las leyes de OTBN provinciales es que la categoría verde (en la que pueden efectuarse desmontes) cubre la mayor cantidad de hectáreas con bosques nativos (alrededor de 70 por ciento de los bosques nativos). Dicho elemento abrió un momento de conflicto desde finales de 2009 hasta la sanción del OTBN (junio de 2010) con quienes sostenían que, de ser sancionado el OTBN, implicaría abrir la posibilidad a nuevos desmontes indiscriminados (Greenpeace, 2010). No obstante, como queda plasmado en el OTBN, el verde es restrictivo porque solamente permite un porcentaje específico de cambio de uso del suelo, por lo tanto, una vez alcanzada dicha proporción, a nivel predial, queda inhabilitada la presentación de nuevos planes de desmonte. Como fue manifestado por los actores que participaron en el proceso de elaboración, la decisión de pintar la mayor parte de verde fue propuesta por el equipo de Adámoli y, luego, consensuada con los funcionarios provinciales. Así lo expresó un alto funcionario ambiental de la provincia:

acá inmediatamente surgió el “hagamos realismo político y vayamos al contexto”. Todo el mundo estaba detrás de poner más zonas rojas y amarillas [porque] esto convertía el ordenamiento como exitoso. Nosotros creíamos [...] que el éxito era tratar de lograr algo que sea homogéneo, teniendo en cuenta lo que ocurre a nivel predial. [...] Si nosotros miramos los

colores de la ley, si vamos al verde que es 75 por ciento de la provincia, y ves los porcentajes de restricción que tienen, te vas a dar cuenta que más de la mitad de eso se convierte en amarillo” (entrevista a alto funcionario Formosa, Ciudad de Formosa, julio de 2018).

Retomando el proceso, tras el periodo de conflictividad, el OTBN fue presentado y aprobado en la legislatura provincial tal como fuera formulado por el equipo técnico. En resumen, el proceso de sanción del OTBN en Formosa fue diferente a los anteriores. Por un lado, hubo más conflicto que en Mendoza y Santa Cruz. La mayor conflictividad fue producto de los reclamos de las organizaciones socioambientales, quienes denunciaron que la sanción del OTBN en base al POT-For podría implicar futuros desmontes. A su vez, la visión ambientalista se contraponía a la de los expertos convocados y el gobierno provincial, quienes argumentaban, como vimos, que el verde era restrictivo. Por otro lado, el rol de los expertos en este caso fue proactivo, debido a las estrategias de Adámoli y su equipo para intentar plasmar sus visiones formuladas previamente para el POT-For en el OTBN.

Tierra del Fuego

El proceso de formulación del OTBN de Tierra del Fuego estuvo cargado de debates entre diferentes actores (políticos, sociales y estatales), quienes desplegaron distintas acciones estratégicas con el objetivo de imponer sus visiones en los lineamientos de la ley debatida. Dentro de estos actores, los expertos fueron centrales ya que, como veremos, establecieron vínculos con la gran multiplicidad de actores (no solo los estatales) y formaron parte de los grupos que confrontaron durante todo el proceso.

Al igual que en Formosa y al contrario de Mendoza y Santa Cruz, en Tierra del Fuego los bosques nativos son ecosistemas que están presionados por diversas actividades económicas. Teniendo en cuenta la gran cantidad de actores socioeconómicos que podrían verse preocupados por la sanción de una normativa que regule el manejo del bosque nativo, Nicolás Lucas, por entonces secretario del Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia, convocó a la ONG Fundación Futuro Latinoamericano para que cumpliera la función de intermediaria entre la secretaría y los actores involucrados, durante 2008. No obstante, dado el rechazo que generó en los actores locales la intervención de una ONG internacional, dicha Fundación fue apartada del proceso rápidamente. A partir de ese momento, sería la Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sustentable (SDSYA) la que comandaría el proceso.

Desde finales de 2008 y durante aproximadamente un año, la SDSYA encabezó un proceso de diálogo entre distintos actores (empresarios, organizaciones locales, expertos, entre otros). Entre estos, los expertos del Centro Austral de Investigaciones Científicas (Cadic), dependiente del Conicet, fueron centrales durante todo el proceso. Dentro del Cadic había dos visiones contrapuestas. Por un lado, el área forestal, de vínculos formales e informales con el sector maderero y ganadero, tenía una visión productiva del bosque. Por otro lado, la Dirección del Cadic, que estaba conformada en mayor medida por biólogos, tenía una visión que integraba el desarrollo productivo con la protección ambiental. Esta última postura se asemejaba con la de los expertos que integraban la SDSYA (Vara y Collado, 2013).

Los expertos del Cadic fueron quienes lideraron las discusiones y, a través de sus vínculos estratégicos, lograron dominar el proceso confrontativo. A modo de ejemplo, la respuesta de la Asociación Forestal Argentina (Afoa) al primer borrador del OTBN circulado por la SDSYA reproduce textualmente un documento del área forestal del Cadic (Vara y Collado, 2013). Sobre este hecho, un funcionario ambiental de ese entonces comentó:

algunos actores del sector académico cizañaban, cizañaban y les metía cizaña a los madereros y a los otros (productores ganaderos) que se opusieron desde siempre a la ley de bosques (entrevista a alto funcionario Tierra del Fuego, Ushuaia, abril de 2019).

Tras largos debates y sin haber llegado a un acuerdo entre las partes, en septiembre de 2009, expertos de la SDSYA elaboraron un mapa de OTBN que fue aprobado mediante una resolución (núm. 339/09). El objetivo, nuevamente, era acceder a los fondos disponibles por la LNBN. No obstante, aún faltaba un elemento central: la aprobación del OTBN. El primer intento para lograrlo comenzó en abril de 2010, cuando el poder ejecutivo giró un proyecto para ser debatido en la legislatura, que, a su vez, contaba con el visto bueno del directorio del Cadic. Sin embargo, ante la contraposición del sector forestal del Cadic y el poder de lobby del sector ganadero y forestal, el proyecto no fue tratado y perdió estado parlamentario.

El reinicio del intento de sancionar el OTBN coincidió con la renuncia de Nicolás Lucas y la llegada de Ariel Martínez (quien era subsecretario y cercano a la gobernadora Fabiana Ríos) a la SDSYA. Rápidamente, junto a expertos de la Secretaría, Martínez modificó el proyecto (lo hizo más corto y genérico) y volvió a abrir un proceso participativo. El objetivo de Martínez fue incorporar nuevos actores a favor del proyecto para poder equilibrar las fuerzas que tenían los actores que se oponían a la ley, principalmente los expertos del área forestal del Cadic y

productores ganaderos. Para hacerlo se encargó personalmente de enviar notificaciones a distintos actores, principalmente a expertos (el directorio del Cadic, el rectorado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego y la sede del INTA de la provincia), quienes expusieron, en distintos ámbitos, la necesidad de sancionar el OTBN y criticaron la posición del área forestal del Cadic:

desgraciadamente, en el Conicet (Cadic) he trabajado para los privados, se trabaja con un doble rol. Bueno, lo puedo decir claramente, con un doble rol eh [...] No quiero ofender a nadie, pero a veces se ha utilizado la chapa de la ciencia para parecer que uno es objetivo [...] Y bueno, se usa eso para después brindar sus servicios para los privados [...] En general, eso pasa con muchos ingenieros forestales (entrevista a experta Tierra del Fuego, virtual vía Zoom, junio de 2020).

Por el bando contrario, desde el área forestal del Cadic continuaban las críticas que detenían el proceso de diseño de la normativa, ya que, parte de sus argumentos seguían alimentando las posturas contrarias del sector forestal y ganadero, quienes tenían poder de lobby en la legislatura provincial.

Cuando parecía que el proyecto no iba a tratarse en la legislatura, entre diciembre de 2011 y comienzos de 2012 un desastre ambiental vino en “ayuda”. En un verano atípico, seco y caluroso, se produjeron grandes incendios forestales que llamaron la atención de la comunidad en general, que espontáneamente se manifestó en la capital provincial (Ushuaia). Este trágico evento fue utilizado estratégicamente por Martínez quien, aprovechando su vínculo con la gobernadora, dio una conferencia de prensa en la Gobernación en la que alertó sobre las consecuencias negativas de los incendios y notificó que de no aprobarse el OTBN la situación podría volver a repetirse. En este momento, los principales centros de investigación de la provincia, con el Cadic a la cabeza, se manifestaron públicamente en favor de la aprobación del OTBN. En resumen, la movilización social y experta contrapuso la visión productivista del sector maderero y ganadero y del área forestal del Cadic que había trabado la aprobación del primer proyecto de ley y propició que la legislatura debatiera el segundo proyecto, previamente ingresado. En el marco de esa movilización, y ante la expectativa de poder solicitar recursos del Fondo de Bosques, en abril de 2012 la legislatura aprobó la Ley de Ordenamiento de los Bosques Nativos de Tierra del Fuego. En conclusión, el proceso de sanción del OTBN en Tierra del Fuego fue, como en Formosa, complejo por la oposición que generó la sanción de una política de protección de los bosques provinciales. En este caso, el rol de los expertos también fue proactivo, expresándose incluso en el enfrentamiento entre sectores dentro del Cadic, el

principal centro de investigación de la provincia. Por un lado, las acciones desplegadas por el área forestal del Cadic fueron importantes para retrasar el tratamiento del OTBN. Por otro lado, los vínculos que tendieron funcionarios de la SAYDS con el directorio del Cadic y expertos de otros centros de conocimiento (INTA, Universidad Nacional de Tierra del Fuego) fueron importantes, junto con la movilización social, para aumentar la cantidad de actores que se manifestaron a favor de la sanción del OTBN.

CONCLUSIÓN

En este trabajo partimos de la consideración de que los expertos son actores centrales en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas. Dentro de las múltiples áreas de políticas públicas, la ambiental se caracteriza por la gran importancia del conocimiento técnico en la elaboración de sus políticas. No obstante, dimos cuenta de que, a pesar de ser actores relevantes, los expertos no siempre cumplen un mismo rol, por lo que este trabajo buscó responder ¿cuáles son los factores que inciden en el rol de los expertos y el uso de su conocimiento en el momento del diseño de una política pública ambiental? Particularmente, se analizó ¿de qué manera se vincula el contexto político y económico con el rol de los expertos?

Para intentar dar respuesta a estos interrogantes, se propuso analizar comparativamente los procesos de diseño de adecuación normativa a la Ley Nacional de Bosques Nativos (LBNB) (núm. 26.331/07) en cuatro provincias argentinas: Formosa, Mendoza, Santa Cruz y Tierra del Fuego entre 2008 y 2012. En Santa Cruz y Mendoza, los expertos cumplieron un rol de asesor técnico, ya que participaron del diseño del OTBN en respuesta a la convocatoria de funcionarios provinciales y restringieron su intervención a la formulación técnica del OTBN. En Formosa y Tierra del Fuego, los expertos tuvieron un rol más proactivo porque desplegaron distintas acciones para instalar el tema en la agenda e intentar incidir en el diseño de las normativas en cuestión y participaron activamente en el debate público en torno a la protección de los bosques. En el caso de Formosa, la formulación del OTBN se inscribió en un proceso previo de ordenamiento territorial liderado por Jorge Adámoli y su equipo, mientras que en Tierra del Fuego la proactividad de los expertos se manifestó incluso en la división entre los expertos de un mismo centro de investigación (el CADIC).

Entonces, ¿cómo se vinculó en rol de los expertos con el contexto político y económico? El cuadro 2 describe el tipo de rol experto y el contexto político y económico de las cuatro provincias. Tal como se expresa en el cuadro 2, el rol de los

CUADRO 2. Rol experto, conflicto económico-ambiental y pluralidad política

<i>Provincia</i>	<i>Conflicto económico-ambiental por el uso del territorio</i>	<i>Pluralidad de sistema político</i>	<i>Rol de los expertos</i>
Tierra del Fuego	Sí	Más abierto	Proactivo
Formosa	Sí	Menos abierto	Proactivo
Mendoza	No	Más abierto	Asesor técnico
Santa Cruz	No	Menos abierto	Asesor técnico

Fuente: Elaboración propia.

expertos parece asociarse más con el conflicto económico-ambiental por el uso del territorio que con la pluralidad del sistema político.

Los casos de Formosa y Tierra del Fuego muestran que, en el momento de diseño de una política ambiental, la presencia de actividades económicas que se contraponen a la protección da lugar a un escenario de conflictividad entre una visión productiva y otra ambiental en el que los expertos toman posición y despliegan múltiples estrategias para lograr trasladar sus visiones e intereses a la política en discusión. Este escenario, por lo tanto, favorece un rol más proactivo de los expertos. Por el contrario, los casos de Santa Cruz y Mendoza parecen indicar que una ausencia de un conflicto económico-ambiental por el uso del territorio puede generar menos incentivos para que los expertos realicen esfuerzos estratégicos para participar activamente en los ámbitos decisorios. En este escenario, los expertos participan en respuesta a la convocatoria de funcionarios estatales y, en el marco de un escaso debate público, se circunscriben a la formulación técnica del OTBN, asumiendo un rol más asesor o de asesoría técnica.

Del contraste entre Mendoza y Santa Cruz, por un lado, y Formosa y Tierra del Fuego, por el otro, se infiere que el rol de los expertos no guarda mayor relación con la pluralidad del sistema político, a tal punto que los expertos fueron más proactivos en los dos casos extremos: Tierra del Fuego (mayor pluralidad política de los cuatro casos) y Formosa (mayor concentración del poder político provincial). De todos modos, la comparación entre Formosa y Tierra del Fuego permite observar de modo secundario cómo interviene el nivel de pluralidad del sistema político. En Tierra del Fuego (que posee un sistema político más plural) los expertos se vieron involucrados protagónicamente en las discusiones controversiales entre diferentes actores, formando parte de un conflicto político que

duró cuatro años. Por el contrario, en Formosa (que cuenta con un sistema político dominado por un partido político), la conflictividad del caso fue mayor que en Santa Cruz y Mendoza, pero menor que en Tierra del Fuego. En este caso, la menor pluralidad del sistema político de Formosa parece haber ayudado a mitigar la mayor conflictividad económico-ambiental del proceso.

Dar cuenta del rol de los expertos en contextos económicos y políticos disímiles nos permite realizar algunos aportes a la literatura sobre expertos y políticas públicas. En primera instancia, este trabajo toma distancia de los estudios que posicionan a los expertos como meros agentes que responden a los estímulos de los funcionarios políticos. Por el contrario, sostenemos que, aún en los procesos en que los funcionarios convocan a expertos por la necesidad de conocimiento específico para diseñar una política pública, estos actores tienen autonomía para incidir en los lineamientos de la política en cuestión, aun cuando la iniciativa no haya surgido de ellos ni se hallan involucrado en el debate --público, como muestran los casos de Santa Cruz y Mendoza. En segunda instancia, podemos argumentar que el contexto económico parece ser más relevante que el político para explicar el nivel de conflictividad y los distintos roles de los expertos en el momento del diseño de una política pública. Ciertamente nuestros hallazgos no son definitorios y se necesitan más estudios para sopesar su generalidad teórica. Pero sí advierten sobre la importancia de prestar más atención al peso de los contextos económicos. Consideramos que el principal aporte teórico de este trabajo a la literatura consiste en incorporar los contextos económicos, en general, y el escenario del conflicto económico-ambiental por el uso del territorio, en particular, en el análisis del rol de los expertos en el proceso de elaboración de una política pública. A su vez, entender mejor el papel del contexto tiene implicancias importantes para la gestión y la administración pública porque alerta a los decisores sobre las condiciones y limitaciones que distintos contextos políticos y económicos pueden imponer a sus propuestas de política pública. ☐

REFERENCIAS

- Aguilar-Støen, M. y C. Hirsch (2016), “REDD+ and Forest Governance in Latin America: The Role of Science-Policy Networks”, en B. Bull y M. Aguilar-Støen (eds.), *Environmental Politics in Latin America: Elite Dynamics, the Left Tide and Sustainable Development*, Londres, Routledge.
- Alcañiz, I. (2016), *Environmental and Nuclear Networks in the Global South*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ardanaz, M., M. Leiras y M. Tommasi (2014), “The Politics of Federalism in Argentina

- and its Implications for Governance and Accountability”, *World Development*, 53, pp. 26-45, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.004>.
- Bäckstrand, K. (2003), “Civic Science for Sustainability: Reframing the Role of Experts, Policy-Makers and Citizens in Environmental Governance”, *Global Environmental Politics*, 3(4), pp. 24-41, DOI: <https://doi.org/10.1162/152638003322757916>.
- Behrend, J. y M. Bianchi (2017), “Estructura económica y política subnacional en Argentina”, *Cuaderno crh*, 30(80), pp. 217-235, DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-49792017000200002>.
- Bryant, T. (2002), “Role of Knowledge in Public Health and Health Promotion Policy Change”, *Health Promotion International*, 17(1), pp. 89-98, DOI: <https://doi.org/10.1093/heapro/17.1.89>.
- Christel, L.G. (2020), “Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)”, *Política y Gobierno*, XXVII(1), pp. 3-27.
- Christel, L.G. y R.A. Gutiérrez (2017), “Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina”, *The Journal of Environment & Development*, 26(3), pp. 322-347, DOI: <https://doi.org/10.1177/1070496517701248>.
- Consejo Agrario Provincial de Santa Cruz (2009), *Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Santa Cruz, Informe Técnico*, Santa Cruz, Consejo Agrario Provincial.
- Cortés, R. y G. Kessler (2013), “Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)”, *Revista de Indias*, 73(257), pp. 239-264, DOI: <https://doi.org/10.3989/revindias.2013.010>.
- Culpepper, P. B. (2008) “The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining”, *International Organization*, 62(1), pp. 1-33. doi:10.1017/S0020818308080016
- Dargent, E. (2014), *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Espinosa, S., J. Martínez y C. Martel (2018), “¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros?” *Gestión y Política Pública*, XXVII(2), pp. 375-395, DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v27i2.471>.
- Fehlenberg, V., M. Baumann, N.I. Gasparri, M. Piquer-Rodríguez, G. Gavier-Pizarro y T. Kuemmerle (2017), “The Role of Soybean Production as an Underlying Driver of Deforestation in the South American Chaco”, *Global Environmental Change*, 45, pp. 24-34.
- Fernández Milmanda, B. y C. Garay (2019), “Subnational Variation in Forest Protection in the Argentine Chaco”, *World Development*, 118, pp. 79-90, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>.

- Flamand, L. (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 mexicano”, *Política y Gobierno*, XIII(2), pp. 315-379.
- Forsyth, T. (2003), *Critical Political Ecology: The Politics of Environmental Science*, Londres, Routledge/CRC Press.
- Garcé, A. (2014), “Regímenes políticos de conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)”, *Revista de Ciencia Política*, 34(2), pp. 439-458.
- Geddes, B. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Oakland, University of California Press.
- Godoy, R.M. (2010), *Formosa: El proyecto de ordenamiento territorial aumentará los desmontes*, Formosa, Asociación PUMHA.
- Greenpeace (2010), *Observaciones a la Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de Formosa*, Greenpeace.
- Gutiérrez, R.A. (2010), “When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23(1), pp. 59-88, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01467.x>.
- Gutiérrez, R.A. (2015), “Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina”, *Temas y Debates*, 30, pp. 13-36.
- Gutiérrez, R.A. (2017), “La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: La política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)”, *Revista saap*, 11(2), pp. 283-312.
- Jones, N., A. Datta y H. Jones (2009), *Knowledge, Policy and Power: Six Dimensions of the Knowledge-Development Policy Interface*, Londres, Overseas Development Institute, disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/download/3790.pdf> [fecha de consulta: 19 de octubre de 2019].
- Juliá, M.S. (2010), “La Ley de Protección del Bosque Nativo en Argentina: Algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación”, *Pampa Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 6(6), pp. 169-184.
- Laakso, M. y R. Taagepera (1979), “‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, 12(1), pp. 3-27, DOI: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>.
- Ministerio de Hacienda (2016), *Informes productivos provinciales: Formosa*, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda-Secretaría de Economía.
- Ministerio de Hacienda (2018), *Santa Cruz: Informe sintético de caracterización socio-productiva*, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda-Secretaría de Hacienda.

- Ministerio de Hacienda (2017), *Informes productivos provinciales: Tierra del Fuego*, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda-Secretaría de Política Económica.
- Moore, A. (2018), “Deliberative Democracy and Science”, en A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J. Mansbridge y M. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 639-654, DOI: <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780198747369.013.16>.
- Moreno, I.D.R. (2020), “Organizaciones de base e injusticia ambiental: La relevancia de las alianzas estratégicas para la incidencia en las políticas públicas. El caso de las políticas de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Gestión y Política Pública*, XXIX(1), pp. 131-162, DOI: <https://doi.org/10.29265/gypv.v29i1.659>.
- Nolte, C., Y. le Polain de Waroux, J. Munger, T.N.P. Reis y E.F. Lambin (2017), “Conditions Influencing the Adoption of Effective Anti-Deforestation Policies in South America’s Commodity Frontiers”, *Global Environmental Change*, 43, pp. 1-14, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.01.001>.
- Peri P.L., N. Hansen, V. Rusch, L. Tejera, L. Monelos, M. Fertig, H. Bahamonde y M. Sarasola (2009), “Pautas de manejo de sistemas silvopastoriles en bosques nativos de *Nothofagus antarctica* (ñire) en Patagonia”, Posadas, Misiones, Argentina, *Actas Primer Congreso Nacional de Sistemas Silvopastoriles*.
- Sabatier, P.A. y C.M. Weible (2007), “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”, en P.A. Sabatier, *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 189-220.
- Schmidt, M.A. (2014), “Ordenadores y ordenados: Actores en disputa en el ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta”, *Cuadernos de Antropología*, 11, pp. 37-45.
- Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sustentable (2018), *Informe del estado del ambiente*, Buenos Aires, Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Silva, P. (2008), *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*, University Park, Pennsylvania State University Press, DOI: [10.5325/j.ctt7v1c5](https://doi.org/10.5325/j.ctt7v1c5).
- Steinberg, P. (2001), *Environmental Leadership in Developing Countries: Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*, Cambridge, MIT Press.
- Stone, D. (2012), “Agents of Knowledge”, en D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0024>.
- Suárez Cao, J. (2011), “¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina”, *Revista saap*, 5(2), 305-321.
- Suárez Rincón, J.V., A. Camacho y F. Herrera-Tapia (2018), “Las redes de conocimiento

- para la gestión territorial: El caso de la Red GTD”, *Gestión y Política Pública*, XXVII(2), pp. 541-570, DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv27i2.475>.
- Tesh, S.N. (1999), “Citizen Experts in Environmental Risk”, *Policy Sciences*, 32(1), pp. 39-58.
- Tow, Andy (s.f.), “Atlas de elecciones en Argentina”, en *Blog de Andy Tow*, disponible (con previo registro) en: <https://www.andytow.com/atlas/totalpais/index.html> [fecha de consulta: 20 de junio de 2020].
- Vara, P. y L. Collado (2013), *Hacia la implementación de políticas de protección ambiental de los Bosques Nativos: Un análisis del proceso de diálogo iniciado entre el 2008-2012 para el ordenamiento de los bosques de la provincia de Tierra del Fuego*, XI Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional de Entre Ríos, pp. 1-23.
- Villagra, P., E. Cesca, J. Álvarez, F. Rojas, M. Bourguet, C. Rubio y P. Mastrángelo (2010), *Documento de Ordenamiento de Bosques Nativos de la Provincia de Mendoza*, Mendoza, Dirección de Recursos Naturales Renovables, disponible en: https://wiki.mendoza-conicet.gob.ar/images/7/75/ORDENAMIENTO_BOSQUES_NATIVOS_MENDOZA.pdf [fecha de consulta: 20 de marzo de 2020].
- Weible, C.M. (2005), “Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks”, *Political Research Quarterly*, 58(3), pp. 461-475.

Lucas M. Figueroa es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Unsam), magíster en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe por la misma casa de estudios. Actualmente, se encuentra realizando el doctorado en Ciencia Política en la Unsam con una beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Sus temas de estudio versan sobre el proceso de formulación e implementación de la Ley Nacional de Bosques Nativos en Argentina. Además, es jefe de Trabajos Prácticos en la asignatura Política Comparada en la Escuela de Política y Gobierno (EPYG) de la Unsam.

Ricardo A. Gutiérrez es licenciado en Ciencia Política y magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctor en Ciencia Política por la Johns Hopkins University. Sus investigaciones se centran en la interacción entre Estado y sociedad en la construcción de problemas y políticas ambientales. Ha dirigido varios proyectos de investigación sobre gestión de cuencas hídricas, políticas ambientales municipales, degradación ambiental y pobreza, políticas de residuos sólidos urbanos y protección de bosques nativos.