

Jornadas de Antropología, Rosario, 24 y 25 de octubre de 2019

Un estudio antropológico de una política estatal forestal destinada a comunidades indígenas y campesinas del norte argentino¹

Castelnuovo Biraben Natalia UBA-CONICET

Resumen: La ponencia trata sobre una política estatal forestal dirigida a campesinos y pueblos indígenas localizados en el Gran Chaco argentino, cuyas tierras y sistemas de vida vienen siendo afectados por la deforestación y la expansión del modelo agrícola ganadero. El objetivo del trabajo es poner de relieve las concepciones, los valores y supuestos en la conformación de una política pública desde el posicionamiento de los funcionarios y técnicos del proyecto. Para lo cual se describen y analizan distintas instancias de una política estatal en curso: el Proyecto Bosques Nativos y Comunidad (de aquí en adelante, el proyecto Bosques) gestionado desde la Subsecretaría de Planificación y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y realizado en estrecha colaboración con la Dirección de Bosques de la misma Subsecretaría. El proyecto se aprueba y financia por el Banco Mundial a través de un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en marzo de 2015. Es de nuestro interés reconstruir cuál ha sido la génesis del proyecto, sus objetivos y los valores que lo sustentan. Mostraremos en qué sentido el proyecto se piensa y fundamenta como una forma de fortalecer la participación de comunidades indígenas y campesinas en la Ley de Bosques.

¹ El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación UBACyT (20020170100457BA) "Las articulaciones prácticas de distintos niveles de organización político-administrativa: relaciones sociales y procesos políticos" (2018-2021). Como también en el marco del Programa FILOCyT (FC19-015) "Políticas públicas, territorialidades y dispositivos tecnológicos: un análisis antropológico comparativo de procesos sociales de producción, demarcación y representación espacial en Argentina" (2018- 2021).

Introducción

El Proyecto Bosques Nativos y Comunidad (de aquí en adelante, el proyecto Bosques) se gestiona desde la Subsecretaría de Planificación y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y realiza en estrecha colaboración con la Dirección de Bosques de la misma Subsecretaría. Luego de un largo proceso de gestación, el proyecto presentado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo es aprobado en marzo de 2015 y financiado por el Banco Mundial a través de un préstamo de 58,76 millones de dólares del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con fecha de finalización en el mes de mayo de 2020.

El proyecto Bosques se desarrolla en las provincias de Salta, Santiago del Estero y Chaco que se encuentran en la región del Gran Chaco², una de las zonas del país donde en las últimas décadas más se han expandido la agricultura y la ganadería, lo cual llevó a que esta región fuese caracterizada por algunos autores como un *hotspot* de la deforestación³ (Aguiar, S. et al. 2018; Hansen et. al. 2013).

Ahora bien, si las provincias de Salta, Santiago del Estero y Chaco se encuentran entre las provincias con mayores tasas de deforestación (Camba Sans et al., 2018; Nolte et al., 2017), también es cierto que ellas son las que cuentan con mayor superficie de bosque remanente y que la ubicación de muchos de estos bosques se corresponde con lugares con alta presencia de comunidades indígenas y campesinas. Una gran mayoría de estos pobladores tienen en los bosques la base de sus sistemas económicos, sociales y culturales (REDAF, 2012).

La deforestación en la región se da en paralelo a otro fenómeno que es el de “acumulación por desposesión” (Harvey, 2004), ya que muchos proyectos del capital suponen el despojo de comunidades indígenas⁴, campesinas y/o de pequeños productores. Una situación que se ve facilitada por el hecho de que muchos de estos pobladores tienen formas precarias de tenencia de la tierra⁵. En un estudio realizado para el Banco Mundial, Deininger advierte sobre este fenómeno y encuentra una

² La región chaqueña abarca la totalidad de las provincias de Formosa, Chaco, Santiago del Estero, al norte de las provincias de Córdoba, Santa Fe, San Luis, y al este de las provincias de Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, San Juan y noroeste de Corrientes.

³ De acuerdo a Torella et. al., la expansión agrícola en la región conllevó a “la pérdida de casi 6 millones de hectáreas de bosque entre 1977 y 2010” y a “1 millón de hectáreas más entre 2012 y 2016” (2018: 38). Así mientras el área de bosque disminuía, el área cultivada aumentó un 4% por año, de 2,5 a 4,3 millones de hectáreas (Venencia et al. 2012). Los bosques secos son sustituidos por campos destinados a la agricultura, especialmente para los cultivos anuales de soja y maíz y pasturas mega-térmicas para alimentar ganado vacuno (Grau et al. 2005).

⁴ La Ley 26.160 de Emergencia Territorial sancionada en el 2006 declara la emergencia de las tierras que tradicionalmente ocupan comunidades indígenas originarias del país y suspende por el término de cuatro años la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos cuyo objeto sea el desalojo de comunidades de sus territorios.

⁵ De acuerdo a un informe realizado por el Observatorio de Políticas (2012), un 60% de las comunidades indígenas de la región carecen de títulos de propiedad sobre las tierras ancestrales.

correlación estadísticamente significativa entre la débil protección de la tierra local, los derechos y los niveles de inversión agrícola (Deininger et al. 2011). Un hallazgo que pone aún más en evidencia el hecho que los regímenes de tenencia de la tierra (especialmente las formas de tenencia precaria) son “facilitadores de la fiebre mundial de la tierra” (Cotula, 2012: 671). De ahí que en ciertos casos la deforestación y la expansión de la frontera agrícola hayan reactivado conflictos históricos por la tenencia de la tierra y traído aparejado un aumento de las disputas territoriales en la región⁶.

Teniendo en cuenta los anteriores aspectos, es que el proyecto Bosques identifica como uno de sus objetivos centrales “aportar al arraigo de las comunidades indígenas y criollas que habitan en zonas con bosques nativos, mejorando su calidad de vida, y promoviendo la conservación, restauración, uso sostenible y valoración de los recursos forestales en algunas de las zonas de mayor criticidad ambiental y social” (Marco Integral Comunitario, 54). Este objetivo es parte de uno más general que de acuerdo al *Project Appraisal Document* (Documento de Evaluación Inicial de Proyecto) consiste en “mejorar la gestión del bosque y aumentar el acceso a los mercados y servicios básicos por parte de los pequeños productores (incluyendo pueblos indígenas y campesinos) en las provincias del norte seleccionadas” (*Project Appraisal Document*, 2015: 5).

El trabajo se propone atender a dos etapas o fases del proyecto: la formulación y la implementación. Para lo cual describo y analizo cuál es la operatoria, la arquitectura institucional y consultiva pensada por el proyecto y las concepciones, los valores y supuestos por parte de los funcionarios y técnicos involucrados. Las concepciones positivistas del racionalismo limitado y las teorías de elección racional weberiana siguen dominando los estudios sobre políticas públicas y la manera cómo se piensa y conceptualiza el trabajo de formulación de políticas. En estos estudios priman ideas tales como que se trata de un campo de actividad confinado a las elites gubernamentales; que los individuos tiene un comportamiento similar al de los agentes de mercado, orientados a maximizar sus beneficios y metas (y reducir los costos o riesgos) y que es tarea de los analistas medir la conveniencia y los efectos de las políticas en cuanto a sus costos y beneficios calculables (Shore, 2010). Existe también toda una literatura sobre Estudios de Políticas Públicas que tiende a conceptualizar los procesos de formulación como...

⁶ Según Venencia et al. (2012), alrededor de 95% de la tierra en la región de bosque del Parque Chaqueño está sujeta a algún tipo de conflicto sobre derechos de tenencia.

“procesos lineales, que vienen de arriba hacia abajo, que comienzan con la formulación y terminan con la implementación: una cadena lógica de eventos que empieza con un texto (...) y finaliza con su conversión en legislación; posteriormente es traducida a medida que desciende por la cadena de mando de varios niveles administrativos, desde funcionarios del Estado y burócratas de a pie hasta llegar a su eventual recepción por parte de la gente” (Shore, 2010: 28).

En contraste con estos enfoques y estudios, la antropología y el análisis etnográfico en particular tiende a resaltar la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación de políticas, poniendo de relieve las maneras ambiguas y a menudo disputadas en que las políticas son promulgadas y recibidas por la gente “en el terreno” y que desde la lógica de la política se convierte en su “destinataria”. En otros estudios, los antropólogos tienden a enfocarse en cuáles son las concepciones, valores y supuestos de los formuladores de las políticas. El foco está puesto en los técnicos y funcionarios en tanto “agentes especializados” en un sentido weberiano del término, que portan intereses específicos y que emplean cierto tipo de estrategias.

Mi análisis se basa en datos provenientes de distintas fuentes. Por un lado, trabajé en base a documentos confeccionados por el propio proyecto: el Manual Planes Integrales Comunitarios (PIC), la Guía de Participación para la Elaboración de Planes Integrales Comunitarios, el Documento de Evaluación Inicial de Proyecto (*Project Appraisal Document*), el Marco de Gestión Ambiental, el Marco Integral Comunitario, diagnósticos preliminares, formularios y materiales de difusión. En los diversos documentos rastreo cómo se presentan los fundamentos del programa, sus objetivos y cómo se plantea la necesidad de una política de este tipo. El manual PIC es un documento central de la implementación proyecto y es la base de la capacitación de las agencias de desarrollo rural. Así como me detengo a analizar los documentos producidos por el proyecto, también me interesa explorar los usos que les dan los actores involucrados. Esto me permitirá poner en relación la documentación con instancias específicas del proceso de implementación. Para reconstruir ese proceso apelo a datos obtenidos a partir de entrevistas antropológicas realizadas a funcionarios del proyecto del gobierno nacional y provincial, técnicos gubernamentales y/o técnicos contratados en el marco del proyecto⁷.

⁷ A modo de preservar el anonimato de funcionarios que se encuentran desarrollando funciones dentro del proyecto, no se identifican los cargos que desempeñan sino al lugar dentro de la arquitectura institucional del proyecto: unidad ejecutora nacional o unidades ejecutoras provinciales.

¿Un proyecto para una Ley?: favorecer la ‘participación’ de las comunidades

Como consecuencia de este escenario ambiental, productivo y socioeconómico, en 2007 se sanciona la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos⁸ (conocida como Ley de Bosques). La Ley cuenta con el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos⁹ que tiene como objetivo “compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos nos brindan” (Ley 26.331, Artículo 11). El Fondo es ejecutado por la autoridad nacional de aplicación y dispone que las jurisdicciones aplicarán los recursos del siguiente modo: (a) el 70% se destina a compensar a los *titulares de las tierras*¹⁰ en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación (el destacado me pertenece)¹¹. En relación con este punto, merece destacarse que aunque la titularidad de la tierra pueda ser interpretada en un sentido amplio, con frecuencia lo que ocurre es que queda circunscripta a la ‘tenencia perfecta’. Esto se ve reflejado en los datos sistematizados en el Informe de estado de Implementación 2010-2015, pues, si uno observa provincia por provincia lo que surge es la baja participación de comunidades indígenas y campesinas en el Fondo (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2015).

En búsqueda de que la Ley de Bosques cumpliera con sus objetivos de “inclusión social”, en mayo de 2014 el Consejo Federal del Medio Ambiente¹² (CoFeMa) –órgano interjurisdiccional de coordinación y negociación entre la autoridad nacional de aplicación y sus equivalentes provinciales– impulsa la creación de la figura de “beneficiarios agrupados” (Resolución N° 277/14) a partir de la cual los recursos del Fondo podrán destinarse a grupos con capacidad de tramitar la solicitud por medio de una personería jurídica (ONG, organización sectorial, cooperativa, etc.). Lo cual significó un cambio, pues a partir de entonces no sólo podrían solicitar subsidios al

⁸ La reglamentación es de 2009. Un análisis sobre los instrumentos dispuestos por la Ley, su implementación y efectos, pueden consultarse en Aguiar et al. (2018).

⁹ El Fondo se distribuye anualmente entre las jurisdicciones que tengan elaborado y aprobado por ley provincial su Ordenamiento de Bosques Nativos.

¹⁰ La Ley de Bosques identifica a las personas que son titulares de tierra como beneficiarios del Fondo, siempre y cuando hayan realizado y mantengan actualizado su plan de manejo y conservación de los bosques nativos (Cabrol and Cáceres 2017).

¹¹ El otro 30% va a la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción, que lo destinará a: (1) Desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos; (2) La implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas (Art. 35, Ley de Bosques).

¹² Este esquema hace indispensable la articulación entre las autoridades nacionales y provinciales para la implementación de normas ambientales de alcance nacional. A partir de entonces el poder Ejecutivo Nacional junto al CoFeMa conviene que éste último será el órgano de negociación entre la autoridad nacional de aplicación y sus equivalentes provinciales (Decreto reglamentario, 2009).

Fondo los propietarios con título de dominio, sino también los poseedores, tenedores y comunidades indígenas con posesión acreditada.

Con la Ley de Bosques y las nuevas figuras jurídicas se van consolidando potenciales destinatarios de las políticas y esto a su vez permitió que comunidades indígenas y campesinas con títulos imperfectos puedan solicitar recursos al Fondo y contar con su propio Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos. Los cambios trajeron aparejado que en 2015 se duplicara la cantidad de planes ejecutados por comunidades indígenas y campesinas, aunque el 79,4% se distribuye entre titulares particulares. En 2014 la proporción era solo de 0,7% y en 2015 el 1,3%. Sin embargo, la proporción todavía se mantiene baja (AGN, 2015: 30). El Informe de Auditoría realizado por la Auditoría General de la Nación (AGN), en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, pone la atención sobre el mismo aspecto “la falta de priorización de comunidades indígenas y campesinas como beneficiarias de la Ley” (2017, 40). El Informe advierte la existencia de dificultades para incorporar a las comunidades indígenas y campesinas en el acceso a los beneficios de la Ley y plantea que “De acuerdo con lo informado por las autoridades provinciales, la principal dificultad se deriva del requerimiento de la tenencia de las tierras” (Informe de Auditoría, AGN, 2017, 40).

En base al reconocimiento de que la Ley no estaba alcanzando a estas poblaciones y haciéndose eco de lo que la normativa dispone para la Autoridad Nacional (Art.11, Inciso C), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable decide solicitar una cooperación técnica financiera para impulsar una política pública que incluya a las comunidades. Esa política se materializará en el Proyecto Bosques. El reconocimiento de La ley sobre la importancia de impulsar políticas públicas fue el paraguas legal bajo el cual el proyecto comenzó a delinarse. El Informe de estado de Implementación 2010-2015 elaborado por el MAyDS permitió evaluar el alcance histórico al Fondo que tuvieron distintos actores. Estos fundamentos tienen un lugar central en la génesis del proyecto y legitiman la necesidad de una política pública de este tipo. Según miembros de la unidad ejecutora nacional, se trata de un proyecto que tiene como un objetivo central mejorar la participación de las comunidades a través de los Planes Integrales Comunitarios (PIC) y transferir los aprendizajes del esquema a la Ley de Bosques.

La condición de la tenencia precaria no fue un obstáculo para que las comunidades indígenas y campesinas y pequeños productores accedan al proyecto. Por

el contrario, el proyecto se propone a través de distintos mecanismos e instrumentos fortalecer la tenencia de estos grupos. De acuerdo a los integrantes de la unidad ejecutora nacional, el PIC es un instrumento por medio del cual las comunidades establecen sus límites (delimitación territorial) y los organismos provinciales competentes son los encargados de legitimar su derecho al uso de los recursos naturales mediante la aprobación de los planes. La actuación de los organismos provinciales es clave en este sentido, porque son ellos los encargados de expedir actas, resoluciones, notas, etc. que acreditan la presencia y ocupación de las comunidades de un territorio determinado y su derecho al uso de los recursos naturales.

Definiendo criterios e instrumentos: destinatarios, criterios de elegibilidad y el PIC

El proyecto delimita como destinatarios a “comunidades criollas” y “pueblos indígenas” y define a estos últimos como “grupos vulnerables con una identidad social y cultural diferenciada que, en mayor o menor grado, presentan las siguientes características:

“(i) los miembros del grupo se autoidentifican como miembros de un grupo cultural distinto y esta identidad es reconocida por otros; (ii) el grupo tiene un apego colectivo a hábitats geográficamente definidos o territorios de uso tradicional en la zona de influencia de la obra o intervención del Proyecto Bosques Nativos y Comunidad; (iii) las instituciones culturales, económicas o sociales del grupo son distintas que las de la sociedad y cultura dominantes, y (iv) el grupo posee una lengua propia” (Guía de Participación para la Elaboración de PIC, 7).

En cuanto a las comunidades campesinas establece que tienen un “carácter grupal, familiar” y que se hayan...

“inserta(s) habitualmente en una base territorial junto a otras familias campesinas constituyendo un conjunto relativamente integrado, en el que todos comparten, en base a normas, costumbres y pautas culturales, el uso de determinados recursos naturales o de equipos de trabajo, colaborando recíprocamente en la ejecución de ciertos trabajos y ayudándose frente a situaciones de necesidad y emergencia” (Guía de Participación para la Elaboración de PIC, 12)

La gestión comunitaria es otro concepto central del proyecto y se la concibe como un conjunto de decisiones y acciones colectivas sobre los usos del territorio y del bosque, un “uso común de áreas de pastaje, áreas de cosecha y recolección de productos madereros y no madereros, caza, pesca y otras vinculadas a la provisión de bienes y servicios que brindan los recursos naturales” (Manual PIC, 7).

Ahora bien, para convertirse en destinatarias del proyecto las comunidades deben cumplir con varios requisitos a los que se llama “criterios de elegibilidad”. Estos criterios son de dos tipos: biofísicos y sociales. Los biofísicos establecen que (1) las

comunidades deben estar ubicadas dentro de ciertos departamentos: San Martín y Rivadavia en Salta, Alberdi, Pellegrini y Copo en Santiago del Estero y General Güemes en Chaco¹³; (2) la existencia de un “uso habitual”, por los miembros de una comunidad, de un área de bosque nativo perteneciente a cualquiera de las tres categorías del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos¹⁴ (Ley 26.331); (3) que cuenten con una superficie mínima (2000 hectáreas) bajo planificación comunitaria y máxima (100.000 hectáreas) y (3) que el porcentaje mínimo de cobertura de bosque sea de un 60%. Como criterios de elegibilidad social el proyecto establece que (1) las comunidades deben mostrar su “interés en proyectos comunitarios y de manejo de bosques” y (2) que su interés colectivo de participar debe quedar “adecuadamente documentado” en una “carta de intención” (Manual PIC, 16-17); (3) que solo serán destinatarios aquellos que pertenezcan a alguno de los siguientes grupos: “comunidades indígenas”, “comunidades campesinas” y/o “grupos de productores pequeños y de la agricultura familiar”; (4) que la “comunidad o unidad de gobernanza” debe estar compuesta por un mínimo de 10 y máximo de 60 familias¹⁵ (Manual de Planes Integrales, p. 16); (5) que debe existir una situación de “ocupación pacífica e ininterrumpida del territorio” por parte de la comunidad por más de 10 años y (6) que la solicitud de inversiones debe ser de tipo comunitaria.

Los planes integrales comunitarios (PIC) son el instrumento que utiliza el proyecto para recabar las propuestas de las comunidades sobre actividades asociadas al bosque: de protección, recuperación y aprovechamiento de los recursos forestales. Como el PIC trabaja y hace inversiones sobre el bosque se lo conceptualizó como un plan de manejo. El PIC se convierte entonces en el instrumento a través del cual las comunidades pueden acceder a un plan de manejo aprobado que podrá ser continuado mediante la aprobación de posteriores planes operativos anuales.

El Manual PIC define al PIC como un “documento/instrumento de planificación participativa de las actividades forestales, agrícolas y pecuarias del territorio que

¹³ Durante la preparación del proyecto, se llevó adelante un estudio para definir las “áreas críticas” en la región del Chaco. El estudio lleva como título: Determinación de Áreas Críticas Forestales en el Parque Chaqueño (SAyDS, 2011). Un factor de peso en la priorización de estas provincias y departamentos es el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) que va desde un 26% y alcanza un 49% en algunos departamentos (*Project Appraisal Document*, 2015). Además, “las áreas más críticas (y los departamentos escogidos por el proyecto)” coinciden con una alta presencia de población indígena (aproximadamente un 80%) y donde un 30% de los hogares tienen necesidades básicas insatisfechas (*Project Appraisal Document*, 2015: 2).

¹⁴ La Ley de Bosques establece que las provincias deberán realizar el ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN) y zonifica los bosques del siguiente modo: **Categoría I (rojo)**: sectores de muy alto valor de conservación que no deben desmontarse ni utilizarse para la extracción de madera y que deben mantenerse como bosque para siempre. **Categoría II (amarillo)**: sectores de alto o medio valor de conservación, que pueden estar degradados pero que si se los restaura pueden tener un valor alto de conservación. **Categoría III (verde)**: sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, con la previa realización de una Evaluación de Impacto Ambiental.

¹⁵ También se proyectó prever mecanismos de excepcionalidad para comunidades aisladas con menos de 10 familias o comunidades que superasen el máximo.

ocupan una o más comunidades, que tienen por objetivo dar sostenibilidad a sus medios de vida manteniendo y recuperando los bosques que utilizan/poseen” (Manual PIC, 10). Por medio de las acciones y actividades enmarcadas en el PIC se busca “fortalecer” a las organizaciones locales, “reconocer” los territorios de uso por parte de cada comunidad, “planificar” la gestión de recursos en una secuencia ordenada y documentada en tiempo y espacio, y “promover” la producción por medio de inversiones estratégicas, capacitación y acceso a los mercados.

Génesis, operatoria y estructural institucional del proyecto

Las primeras ideas y conversaciones acerca del proyecto datan de 2007, siendo finalmente aprobado en 2015. Entre el Banco Mundial y la Secretaría de Ambiente ya existían una serie de antecedentes basados en distintos proyectos que esta agencia había financiado. Ahora bien, durante el primer año el gobierno argentino acuerda con el Banco Mundial las condiciones del préstamo, los documentos operativos y la puesta en marcha del proyecto. Solamente las negociaciones y acuerdos en torno al préstamo entre el estado y la agencia de financiamiento llevaron un año. A eso se sumó otro medio año de trabajo a cargo de un equipo técnico de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable que fue el responsable de preparar los documentos operativos: los Planes Integrales Comunitarios y el Manual Operativo.

El enfoque que debía (o no) adoptar el proyecto también fue motivo de debate y de tensiones entre actores –principalmente funcionarios y políticos– que buscaron que el proyecto estuviese acorde a sus propios intereses y motivaciones. Si en un momento inicial se pretendió darle una “mirada de inversión a las cadenas forestales”, con el tiempo este enfoque cedió paso a otro que privilegió articular tres lógicas disímiles: la “de inversión”, la de “apoyo a la Ley de Bosques” y la “social” acerca de las políticas públicas. Dicho de otro modo, el proyecto ensambló lógicas vistas como provenientes de las esferas económica, jurídica y social.

El proyecto no abandona el objetivo de mejorar “la participación de las comunidades en los mercados forestales” –que es parte de los objetivos de desarrollo del proyecto (*Project Appraisal Document*)– pero para esto se estipula que deben cumplirse previamente ciertas condiciones: tener acceso legal al recurso forestal, contar con inversiones que promuevan la producción y facilitar el contacto con los mercados a través de capacitaciones y acompañamiento técnico.

La operatoria también fue motivo de disputas, ya que algunos de la ejecución nacional defendían una posición “centralizada” del proyecto mientras que otro grupo

estaba a favor de una ejecución que respetase el federalismo. La primera posición proponía una ejecución desde nación y el desarrollo de una estructura operativa con gran capacidad operativa, financiera y de recursos humanos. La segunda postura criticaba a la anterior porque consideraba central respetar el sistema federal y darle participación a los organismos provinciales. A estas tensiones se refirió una persona de la unidad ejecutora provincial cuando me dijo: “La primera idea del proyecto [era lo más parecido a] llegamos, desembarcamos, hacemos inversión en la provincia, nosotros, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo de la Nación” (Santiago del Estero, 2018).

Las decisiones y definiciones sobre la operatoria del proyecto implicaron, entre otras cosas, establecer roles, funciones y jerarquías entre los organismos nacionales y provinciales, como asimismo desarrollar una arquitectura y operatoria inter institucional.

Otras definiciones que ocuparon un buen tiempo del proyecto tuvieron que ver con el hecho de si debía o no ser priorizado en términos de inversión de préstamo y qué tipo de condiciones de préstamo se pautaba con el Banco Mundial. Para, luego, en una segunda etapa, avanzar en la preparación del préstamo. En estos debates se vieron involucrados funcionarios y políticos de la Secretaría de Ambiente y de otros ministerios: Economía, Hacienda y Jefatura de Gabinete. El Ministro de Economía, Axel Kicillof (2013-2015), fue el responsable de negociar las condiciones del préstamo con el Banco Mundial. El préstamo de 58, 76 millones de dólares está orientado en un 70% al Componente 1 “Medios de Vida Sustentable”¹⁶ donde se financian los PIC y el resto del préstamo se distribuye entre el resto de los rubros: al Componente 2 “Administración Natural del Bosque y Sociedad Civil” le corresponde un 1,089%; al Componente 3 “Desarrollo de capacidades y Transferencia tecnológica se destina un 12, 58%; al Componente 4 “Monitoreo del Bosque” un 11, 23% y al Componente 5 “Administración del proyecto e Impacto del Monitoreo un 3, 74% (*Project Appraisal Document*, 2015: vii). De la composición y distribución presupuestaria se deduce que la intención fue destinar el mayor porcentaje del presupuesto a los PIC y un porcentaje menor a los restantes componentes, tales como los que incluyen a los gastos operativos y de consultorías.

La arquitectura institucional que adopta el proyecto es la de unidades ejecutoras provinciales que llevan adelante la selección de agencias de desarrollo rural que son las

¹⁶ El Componente 1 tiene como objetivo “mejorar los medios de vida de pequeños productores forestales y promover una administración sustentable del paisaje forestal, con especial énfasis en la región del Chaco” (*Project Appraisal Document*, 2015: 6-7).

responsable de la asistencia técnica. Entre las agencias de desarrollo rural se identifica a los organismos públicos, ONG y las unidades ejecutoras provinciales. Estas agencias serán las encargadas de que las comunidades hagan llegar su “carta de interés” hacia el proyecto. La inclusión de las ONG para brindar asistencia técnica estuvo considerada en el proyecto, no obstante la intención desde la ejecución nacional era trabajar fundamentalmente con los otros actores. Aunque esto no fue lo que ocurrió ya que diversos factores llevaron a que las ONG asumieran un papel protagónico en la implementación.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable¹⁷ no cuenta con dependencias a nivel provincial y municipal. Frente a lo cual se decide que para la implementación del proyecto trabajarán con organismos estatales con actuación a nivel provincial. Se establecen con mandato de desarrollo rural las siguientes agencias nacionales: la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), del Ministerio de Agricultura; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria¹⁸ (INTA); el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA/MTESS- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social); el Ministerio de Industria de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Social (Plan Manos a la Obra) y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) (*Project Appraisal Document*, 2015: 35).

El protagonismo que se proyectó tendrían estos organismos estatales no duró demasiado y su lugar fue cubierto mayormente por ONG. Es que al poco tiempo de haber sido aprobado el proyecto, se produce el cambio de gobierno. La asunción del presidente Mauricio Macri (2015-2019) y de su equipo de gobierno trajo aparejado cambios significativos dentro del Estado, entre otros, la reducción y el desmantelamiento de ciertas áreas. Dentro de las áreas afectadas, se encuentran la SAF, el INTA y el INTA que eran pilares fundamentales para el proyecto y que sufrieron despidos masivos; vieron discontinuados programas o cómo entraban en una fase de “seguimiento”; vieron afectada su capacidad de acción por la falta de asignación presupuestaria para combustible, movilidad y mantenimiento de sus oficinas. En este nuevo escenario, actores y organismos estatales nacionales y provinciales que habían sido considerados centrales para la ejecución del proyecto pasan a ocupar un papel

¹⁷ Desde el 2002, la Secretaría es el ámbito de ejecución del Programa Social de Bosques (ProSoBo). Si bien el programa llegaría a contar con algunos equipos y estructuras que funcionaron como nodos regionales no se logró desarrollar una arquitectura institucional permanente del programa.

¹⁸ El INTA es un organismo de investigación, estatal, descentralizado con autarquía financiera y operativa dependiente de la Secretaría de Agroindustria.

secundario o ninguno. Sobre estos cambios que no estaban previstos inicialmente en el proyecto, un ejecutor nacional me dijo:

El proyecto termina de aprobarse en el 2015 y hay cambio de gobierno y los tres actores claves del proyecto, más o menos, desaparecen, por lo menos pierden muchísima capacidad de fuego. Por lo menos para ese trabajo específico de anclaje territorial. ¿Cómo llegamos entonces a las comunidades? Nosotros decíamos que a través de las ONGs era la última instancia, y al suceder esto terminó siendo la principal (Buenos Aires, 2019).

La Secretaría y las unidades ejecutoras provinciales fueron las encargadas de llevar adelante las tareas de difusión del proyecto en medios gráficos, televisivos y radiales. Por estos medios se buscó llegar a las comunidades en tanto potenciales destinatarias del proyecto y de quienes la Secretaría debía recibir sus postulaciones de interés de participar en la formulación de PIC y un formulario para la presentación de ideas PIC donde junto a completar una serie de datos sobre la comunidad, se solicita que identifiquen con quién les “gustaría trabajar” (Manual PIC, 34-38). Las agencias de desarrollo rural interesadas en trabajar en la formulación del PIC en el marco del proyecto Bosques deben por su parte manifestar su interés de acompañar y en el caso de las ONG pasar por un competitivo proceso de evaluación.

Las unidades ejecutoras provinciales también tienen como tareas convocar a reuniones; asistir a las reuniones de los Consejos Consultivos; evaluar y monitorear PIC; realizar informes ambientales; brindar apoyo técnico a las agencias de desarrollo rural y participar, en algunos casos, de la formulación de PIC. Este fue al menos el caso de la unidad ejecutora provincial de Chaco que formuló algunos PIC. El caso de la unidad ejecutora de Santiago del Estero fue bien distinto, puesto que no formularon pero acompañaron la formulación de las agencias de desarrollo rural.

Nosotros (...) teníamos **socios** suficientes [y por eso] dijimos ‘No vamos a hacer, no, no vamos a ejecutar PIC. En todo caso vamos a estar de reserva. Hemos ayudado, hemos acompañado en talleres a diferentes ONGs, hemos corregido algunos talleres, encuentros y reuniones; hemos estado presentes pero no teníamos la responsabilidad de formular. También hemos corregido los planes una vez que llegaban (Unidad ejecutora provincial, Santiago del Estero, 2018).

La formulación de PIC en Santiago del Estero estuvo a cargo de ONG, mientras que en el Chaco y en Salta la formulación también recayó sobre las unidades ejecutoras provinciales y agencias públicas. Las variaciones están relacionadas con los grados de presencia e institucionalidad de los actores y organismos provinciales.

Las ONGs se volvieron nuestras aliadas porque a diferencia de Salta que tienen el INTA y la SAF muy presentes, acá, nosotros, teníamos el INTA con una sola agencia en Monte Quemado y que además no prosperó. Dio vueltas con un PIC un montón de tiempo y al final no prosperó. La SAF tenía tres equipos individualizados y entre todos hacían un equipo, pero ninguno tenía la especialidad

que necesitábamos. Para el plan tenía que haber un agrónomo, forestal o licenciado en ecología. Ellos eran los únicos habilitados para firmar el plan de manejo.

El reclutamiento de ONG fue un proceso complejo que implicó distintos tipos de acciones. Se hicieron llamados por medios públicos nacionales y locales para que las ONG conozcan la posibilidad de trabajar con el proyecto. También se hicieron eventos de difusión en asambleas de redes de ONG y se mandaron comunicados específicos con la información requerida para participar. Las ONG debían expresar su interés, tomar contacto con alguna comunidad y atravesar un proceso de selección competitiva que implicaba cumplir con una serie de requisitos.

Como una gran mayoría de las ONGs con base en estas provincias no cuenta con una experiencia de trabajo o *expertise* en el manejo de bosques y recursos naturales, el proyecto previo capacitaciones con la idea de nivelar técnicamente a los equipos participantes e interesados acerca de la preparación del plan de manejo, el inventario forestal, el relevamiento socio económico y la construcción de cartografía social. A esto se suma que muchas de las ONG funcionan con equipos mínimos, cuentan con escasos recursos humanos que mantienen, en gran parte, bajo modalidades de contratación precaria y temporaria (por lo general, “por proyecto”). Ahora bien, ni la falta de *expertise* ni la cantidad de recursos humanos fueron un obstáculo para la participación de las ONG en el proyecto. Había muchas ONG de la región desfinanciadas¹⁹ y eso explica por qué también el proyecto atrajo la atención de muchas de ellas. Para varias, como me dijo un integrante de la unidad ejecutora nacional, el proyecto significó “un poco de aire” refiriéndose al financiamiento que obtenían por medio de la formulación de PIC y la posibilidad de continuar trabajando.

Para participar del proyecto, las ONGs tuvieron que atravesar un proceso de presentación y evaluación competitiva con criterios definidos por el Estado argentino y el Banco Mundial. Parte de esos procesos competitivos implicaron, por ejemplo, que se evaluaran las presentaciones de equipos técnicos, antecedentes profesionales y trayectorias de trabajo en comunidades indígenas y/o campesinas. Ninguna ONG postulante fue descalificada y todas fueron adjudicatarias de contratos de asistencia

¹⁹ El desfinanciamiento de las ONGs de la región empieza a sentirse en el 2010 cuando muchas pequeñas y medianas agencias de financiamiento internacional dejan de financiar proyectos en el país. Existen una serie de factores que inciden en las decisiones de las agencias de concentrar su financiación en determinados países y continentes. Entre las variables más significativas se encuentran los indicadores macro económicos, la relación de la moneda nacional con la moneda extranjera (del donante), el producto bruto interno por habitante, etc. La política económica interna del país “receptor” y la política internacional son elementos centrales de análisis en la configuración de cómo los donantes definen y priorizan unas regiones y países sobre otros. Con la retirada de muchas agencias de financiamiento del país, muchas ONGs logran seguir funcionando con estructuras mínimas a través de proyectos estatales y/o pequeños aportes de donaciones o pequeñas agencias de cooperación.

técnica. Las unidades ejecutoras provinciales colaboraron explicando qué tipo de documentos se requerían para presentar las carpetas y qué perfiles técnicos se necesitaban para llevar adelante los trabajos. Entre las agencias de desarrollo rural que podían asumir la asistencia técnica se encuentran las agencias públicas con las cuales la Secretaría estableció distintos convenios de colaboración. Dos testimonios ilustran lo anteriormente dicho del siguiente modo:

El Banco te exige procesos competitivos para la adjudicación de asistencia técnica cuando se trata de agencias por fuera del Estado. O sea, yo al INTA le puedo hacer un convenio directo, pero a las ONGs las tengo que poner a concursar por las comunidades. Entonces, las ONG se tenían que matar presentando los equipos técnicos más cercanos a las comunidades para calificar mejor, tratar de no presentarse a un concurso donde saben que hay otra trabajando (Miembro de la unidad ejecutora nacional, Buenos Aires, 2019).

El equipo PIC formulador tenía que tener un [profesional] del área social, uno del área forestal y en lo posible un facilitador local. No se decía cuántos miembros tenían que ser, si vos después querías agregar a un veterinario, o a alguien que tuviera una *expertise* en comercialización todo eso buenísimo porque te daba puntaje como los equipos mejores constituidos (Unidad ejecutora provincial, Santiago del Estero, 2018).

Para adjudicar un concurso debe constituirse al menos una terna competitiva²⁰ y cuando esto no ocurre se debe relanzar el concurso y solo si el resultado llegase a repetirse, se remite la documentación para adjudicar a la “fuente única” o más cualificada de las dos postulaciones. Este proceso de presentación y selección produjo demoras en la adjudicación de la asistencia técnica y, por lo tanto, en la implementación. El proceso de presentación, evaluación y selección produjo demoras en la adjudicación de la asistencia técnica y por lo tanto en la implementación. Por lo cual los tiempos de esta fase del proyecto se vieron afectados, impactando en las restantes.

En muchos casos no había oferta [de ONG]. Entonces, eso demoró un montón. Y ahí era decirle al Banco ‘Me estoy demorando 6 meses porque no sé de qué manera te tengo que decir que no hay más oferta que esa en ese territorio’ (integrante de la unidad ejecutora nacional, 2019).

Si bien en algunas regiones no existía una cantidad de ONG suficientes, en el proyecto no existían restricciones en la participación por parte de las ONG no localizadas en el área de la implementación. Siempre que las ONG demostrasen la capacidad técnica necesaria y equipos acordes podían participar. Las ONG podían presentarse a más de un PIC, es decir, una misma ONG puede recibir más de un contrato lo que sí puede darse es una situación de saturación técnica de los equipos de campo. Se estableció entonces que cuando las agencias de desarrollo rural quisieran formular más de 5 PIC debían

²⁰ El Banco Mundial también impone una cláusula preventiva fijando que incluso cuando la ONG hubiese resultado ternada, la última palabra la tenía la “comunidad”. Pues siguiendo las propias salvaguardas del Banco y el derecho a la consulta, libre e informada, las comunidades indígenas deben contar con la posibilidad de elegir y manifestar su acuerdo o desacuerdo respecto a distintos aspectos que hacen a la toma de decisiones del proyecto.

presentar nuevos equipos. Así, las ONG de mayor cobertura contrataron equipos locales de manera temporal para presentarse.

Las ONG son respetuosas de su territorialidad y también son medias pesadas para moverse a lugares donde no conocen y eso también fue difícil. Entonces, empezaron a aparecer ONG que no tenían anclaje directo territorial pero que aceptaban equipos que querían trabajar. Entonces, medio que apadrinaron equipos locales para poder presentarse y ahí se nos amplió la cartera de oferta técnica. Porque la verdad es que hubo situaciones en las que teníamos 5 ONGs para 100 ideas PIC que nos aparecieron el primer año. ¡Y, claro, no daban abasto! (integrante de la unidad ejecutora nacional, 2019).

Tal como surge del análisis ante el repliegue del Estado, las ONG cumplieron un rol fundamental en la implementación. Cabe destacar que de un total de 25 PIC formulados 20 fueron realizados por ONG. En el caso de Salta la situación fue algo distinta, pues de un total de 25 proyectos, 12 los presentaron ONG, 2 por la unidad ejecutor provincial y los 11 restantes los realizó el INTA que a su vez contrató y armó equipos con técnicos de ONGs locales. El caso de Santiago del Estero llama aún más la atención, pues el 100% de los PIC (30) fueron formulados por ONG.

Reflexiones finales

El análisis etnográfico de los documentos del proyecto y las entrevistas antropológicas pone de relieve que lejos de ser la formulación y la implementación del proyecto algo coherente, unificado y ordenado, se trata más bien de un proceso largo, desordenado, complejo y disputado que es atravesado por tensiones, negociaciones y acuerdos entre los actores involucrados.

El trabajo también deja entrever cómo se construyen definiciones, lineamientos operativos y la estructura institucional en distintas etapas del proyecto. También pone de relieve cómo ante el repliegue del Estado, y en particular de ciertas agencias estatales, las ONG son quienes terminan asumiendo un papel clave (y no previsto) en la implementación del proyecto.

La configuración de los equipos de asistencia técnica también permite hacer ciertas conjeturas acerca de la existencia de fronteras porosas y fluidas entre lo que con gran frecuencia es identificado como dos compartimentos coherentes y diferenciados: el de las ONG y el Estado. Un aspecto que podría ser considerado previamente a lanzar un proyecto a través de un estudio de potenciales proveedores de asistencia técnica.

Si bien el foco del trabajo es el 'proyecto' (en dos etapas o fases), considero que dadas ciertas características que reúne es posible pensarlo bajo la luz de ciertos señalamientos realizados para pensar las políticas sociales. Especialmente, me interesa

retomar la propuesta de Shore y Wright (1997) cuando sostienen que aunque las políticas sociales se disfracen a través de un idioma objetivo, neutral y legal-racional, es necesario verlas como fenómenos esencialmente políticos. En el análisis del proyecto este carácter eminentemente político es puesto de relieve en un sinnúmero de ocasiones por los actores que desde sus distintas posiciones tratan de imprimirle un sentido unívoco al proyecto, ocultando todo tipo de disputas y contradicciones. En ese sentido, las mismas tensiones y disputas en diferentes etapas entre el Estado y el Banco Mundial también apoyan la idea de que lejos de ver a las políticas sociales como algo unívoco y coherente, las mismas deben ser pensadas como un proceso complejo, desordenado y disputado en el cual intervienen actores e instituciones situados en distintas posiciones y con distintas jerarquías que buscan imprimir e imponer un único sentido a la política en curso. Por otro lado, también hemos analizado como las políticas sociales aparecen moldeando la forma en la cual las personas se constituyen como sujetos y su subjetividad, como campesinos, como indígenas o pequeños productores forestales. Como nos advierten Shore y Wright (1997), a través de las políticas sociales los individuos son categorizados y clasificados en status y roles.

El repliegue del Estado y la alta participación de las ONG en el proyecto invitan a una reflexión acerca de la naturaleza del desarrollo y la reestructuración neoliberal, pues, sin lugar a duda que sin la participación de las ONG el proyecto no se hubiese podido realizar.

Bibliografía citada

Aguiar, Sebastián, Matías Enrique Mastrangelo; María A. García Collazo; Gonzalo H. Camba Sans; Clara E. Mosso; Lucía Ciuffoli; Mariana Schimidt; María Vallejos; Lorenzo Langbehn; Miguel Brassiolo; Diego Cáceres; Gabriela Merlinsky; José María Paruelo; Lucas Seghezzi; Luciana Staiano; Marcos Texeira; José N. Volante y Santiago Verón. 2018. “¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción? Revisar su pasado para discutir su futuro”. *Ecología Austral*, 28, pp. 400-417.

Cabrol, Diego A. and Daniel Mario Cáceres. 2017. “Las disputas por los bienes comunes y su impacto en la apropiación de servicios ecosistémicos: La Ley de Protección de Bosques Nativos, en la provincia de Córdoba, Argentina”. *Ecología Austral*, 27 (1): 134-145.

- Camba Sans, Gonzalo, Sebastián Aguiar, María Vallejos, and María Paruelo. 2018. "Assesing the effectiveness of a land zoning policy in the Dry Chaco. The case of Santiago del Estero, Argentina". *Land Use Policy*, 70, 313-321.
- Cotula, Lorenzo. 2012. "The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers". *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 649-680.
- Deininger, Klaus and Derek Byerlee with Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod and Mercedes Stickler. 2011. *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington DC: World Bank. Accesible: <http://documents.worldbank.org/curated/en/998581468184149953/Rising-global-interest-in-farmland-can-it-yeild-sustainable-and-equitable-benefits> (Consultado el 09/08/2019).
- Grau, Héctor Ricardo, Néstor Ignacio Gasparri and T. M. Aide. 2005. "Agriculture expansión and deforestation in seasonally fry forests of north-west Argentina". *Envirnonmental Conservation*, 32 (2): 140-148.
- Hansen, M. C., Peter V. Potapov, R. Moore, M. Hancher, S. Turubanova, A. Tyukavina, D. Thau, et. al. 2013. "High resolution global maps of 21st-century forest cover change". *Science*, 342 (6160): 850-853.
- Harvey, David. 2004. *The "new imperialism": accumulation by dispossession*. *Actuel Marx* 35 (1): 71-90.
- Langbehn, Lorenzo. 2017. "La Ley de Bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina". *Revista administración Pública y Sociedad*. Nº 3, Pp. 82-105.
- Medina, Ariel, F; Juan José Gonzales Kehler; Ángel Alberto Sabatini; Gustavo Sebastián González y Juan Ramón Silva. s/f. Manual Planes Integrales Comunitarios. Proyecto "Bosques nativos y Comunidad" (BIRF 8493 AR/PNUD ARG 15/004). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, presidencia de la Nación.
- Nolte, Christoph y le Polain de Waroux, Jacob Munger, Tiago. N. Reis and Eric F. Lambin. 2017. Conditions influencing the adoption of effective anti-deforestation policis in South America's commodity frontiers. *Global Environmental Change* 43: 1-14.
- Observatorio de Políticas Públicas. 2012. Comunidades Aborígens y Ordenameinto Territorial. CAT. OPP/CAG/2012-02. Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires. (Citado el 05/08/2019).

REDAF. 2012. Monitoreo de Deforestación en los Bosques Nativos de la Región Chaqueña Argentina. Informe N°1 Bosque Nativo en Salta: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia. REDAF (Red Agroforestal Chaco Argentina). Santa Fe, Argentina.

Shore, Cris. 2010. “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación de las políticas”. *Antipoda*, N° 10, pp. 21-49.

Shore, Cris y Susan Wright. 1997. “Policy. A new field of anthropology”. En: *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. Ed. Cris Shore y Susan Wright. London, Routledge.

Venencia, Carlos Daniel, Correa, Juan José, Catalina Buliubasich, Lucas, Seghezzo. 2012. Conflictos de tenencia de la tierra y la sustentabilidad del uso del territorio del Chaco salteño. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, 16 (1): 105-112.

Documentos

Manual Planes Integrales Comunitarios, Proyecto “Bosques Nativos y Comunidad” (BIRF 8493-AR/PNUD ARG 15/004), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, presidencia de la Nación.

Project Appraisal Document [Documento de Evaluación Inicial de Proyecto]. 2015. Document of The World Bank. International Bank for Reconstruction and Development. March 6.

Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, 2007.

Informe de estado de Implementación 2010-2015, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2015.

Informe de Auditoría realizado por la Auditoría General de la Nación, 2017

Guía de Participación para la Elaboración de Planes Integrales Comunitarios. Proyecto “Bosques Nativos y Comunidad” (BIRF 8493-AR/PNUD ARG 15/004). Dirección de Bosques. Dirección Nacional de Bosques, Ordenamiento Territorial y Suelos. Secretaría de Política Ambiental Cambio Climático y Desarrollo Sustentable. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, presidencia de la Nación.

Marco de Gestión Ambiental. Proyecto “Bosques Nativos y Comunidad”. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2015.

Marco Integral Comunitario, Proyecto “Bosques Nativos y Comunidad. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable- Jefatura de Gabinete de Ministros.