

**PROCESO DE FORMACIÓN Y USO
DE ESTRATEGIAS DE LAS COALICIONES
ESTADO-SOCIEDAD EN EL TRATAMIENTO
DE DOS PROYECTOS DE LEYES
AMBIENTALES EN ARGENTINA
(BOSQUES NATIVOS Y HUMEDALES)***

*Process of formation and use of strategies of the
state-society coalitions in the treatment of two projects
of environmental laws in Argentina
(native forests and wetlands)*

Lucas Martín Figueroa

Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Escuela de Gobierno,

Universidad Nacional de San Martín

lucasmfigueroa17@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3316-4194>

Recibido: 15/5/2020

Aceptado: 18/8/2020

Resumen: En contextos de *booms* de *commodities*, los procesos de formulación de leyes ambientales suelen producir debates controversiales entre diversos actores sociales y estatales, que confrontan para imponer sus visiones e intereses en torno a la normativa en cuestión. Producto de la resolución de esas confrontaciones los proyectos de leyes ambientales son aprobados o rechazados. Mediante el análisis comparativo de dos áreas de políticas ambientales (bosques nativos y humedales) que comparten, entre otras cosas, semejantes presiones productivas, este artículo busca echar luz al siguiente interrogante: ¿por qué procesos que tienen características similares producen diferentes

* Agradezco los aportes de lxs integrantes del Área de Ambiente y Política (AAP/EPYG/UNSAM), especialmente a Ricardo A. Gutiérrez por leer y comentar este trabajo. También, agradezco especialmente a Tomás Bril Mascarenhas, ya que con su comentario ha ayudado a mejorarlo.

resultados? Basado en la literatura sobre formulación de políticas públicas y coaliciones Estado-sociedad, este trabajo argumenta que la sanción de una normativa ambiental es producto de la puesta en práctica de dos estrategias conjuntas por parte de una coalición proteccionista: la estrategia institucional y la estrategia de opinión pública.

Palabras clave: estrategia de opinión pública, estrategia institucional, coaliciones Estado-sociedad, políticas ambientales, bosques nativos, humedales.

Abstract: In commodity booms, the processes of formulation of the national environmental laws produce controversial debates among diverse social and state actors who confronts to impose their visions and interests in the laws. As results of the confrontation, the projects of environmental laws are approved or rejected. Apply a comparative analysis in two environmental areas (native forests and wetlands) that have initial similar conditions, like economic pressure, this article asks: why process with similar characteristics produce different results? Based on the literature about public policy formulation and state-society coalitions, I argue that the sanction of a national environmental regulation is the product of the implementation of two joint strategies deployed by the protectionist coalition throughout the process: the institutional strategy and the public opinion strategy.

Keywords: public opinion strategy, institutional strategy, state-society coalitions, environmental policies, native forests, wetlands.

1. Introducción

En tiempos de *booms de commodities*, los procesos de formulación y sanción de políticas ambientales en América Latina suelen ser sumamente conflictivos (Figuroa, 2020; Martínez Neira y Delamaza, 2018; Medeiros y Gomes, 2019; Mutti, Yakovleba, Vázquez-Brust y Di Marco, 2012). Distintos estudios demuestran que, particularmente en estos momentos, pero no exclusivamente, las políticas ambientales dan lugar a conflictos distributivos que dividen a los actores de la sociedad civil y a las agencias estatales en torno a visiones contrapuestas (Christel y Novas, 2018; Di Marco, 2017; Gutiérrez, 2017; Weible, 2005). Teniendo en cuenta los conflictos distributivos y las tensiones que pueden originarse al interior del Estado, suelen conformarse coaliciones Estado-sociedad que confrontan con el objetivo de imponer sus visiones en la política en cuestión (Gutiérrez, 2017; 2018). Por un lado, una coalición proteccionista que es integrada, principalmente, por organizaciones y ONG socioambientales, comunidades indígenas y campesinas, agencias estatales representantes del área ambiental y legisladores que presionan para la sanción de una política de protección ambiental. Por otro lado, una coalición productivista que es integrada por productores y organizaciones de productores, agencias estatales representantes de áreas productivas y legisladores que tienen intenciones de bloquear el avance de dicha normativa. Adicionalmente, dado que los partidos políticos en la región no suelen tener programas específicos en torno a la agenda ambiental, las discusiones suelen dividir, también, a los legisladores en el Parlamento (Calvo y Tow, 2009; Christel y Torunczyk, 2017; Ryan, 2014).

Para el nivel nacional de gobierno, existe un vasto cuerpo teórico y empírico que explica la forma en que los actores sociales y estatales intervienen en los procesos de formulación de políticas ambientales (Figuroa y Gutiérrez, 2018; Gutiérrez, 2017; Weible, 2005; Yagci, 2019), sus discursos, motivaciones y acciones que despliegan (Christel y Gutiérrez, 2017; Christel y Torunczyk, 2017; Medeiros y Gomes, 2019; Weible, 2005).¹ No obstante, estos trabajos se centran en el análisis de casos exitosos (sanción de la normativa ambiental) y dejan de lado procesos que tienen particularidades semejantes, aunque los resultados alcanzados son negativos.

¹ Es necesario remarcar que en una buena parte de los países latinoamericanos (i.e. Argentina, Brasil, Colombia y México) el diseño e implementación de la política ambiental es competencia descentralizada (De Castro, Hogenboom y Baud, 2016). Sin embargo, en Argentina, el Estado nacional tiene la obligación constitucional (artículo 41 y 124) de fijar los estándares mínimos que deben regir en todo el país, sin alterar las jurisdicciones subnacionales y las provincias deben adecuarse a ellos (Gabay, 2018; Gutiérrez y Isuani, 2014).

En este artículo se analizan, de manera comparativa, los procesos de formulación de dos proyectos de leyes ambientales que proponían estándares normativos similares, que fueron tratados por el Congreso de la Nación en Argentina y que derivaron en resultados divergentes: el proyecto que derivó en la sanción, en 2007, de la Ley n.º 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (de ahora en más Ley de Bosques) y el proyecto de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Humedales (de ahora en más Ley de Humedales), que contó con media sanción por parte de la Cámara de Senadores en 2013 y 2016 pero no logró ser aprobado por la Cámara de Diputados.

Por lo tanto, ante los diferentes resultados alcanzados, la pregunta que guía este trabajo es ¿por qué proyectos que comparten características similares tienen diferentes resultados? Al llevar la pregunta al campo empírico: ¿por qué la Ley de Bosques fue aprobada mientras que el proyecto de la Ley de Humedales no contó con la misma suerte?

Para comprender el proceso de formulación de políticas ambientales nacionales, el caso argentino es analíticamente relevante. Como lo demuestran Christel y Torunczyk, (2017) para el caso de la Ley de Glaciares, los debates nacionales suelen estar entrecruzados por una discusión sobre la potestad nacional para sancionar leyes ambientales, según el artículo 41 de la Constitución nacional y la potestad de las provincias —representadas a través de sus legisladores nacionales— de mantener la autonomía sobre el manejo de sus recursos naturales (artículo 124 de la Constitución). Como se verá, parte de la discusión en el Congreso Nacional de los proyectos aquí tratados estuvo atravesada por este dilema. Además, la comparación entre los proyectos de la Ley de Bosques y la Ley de Humedales es importante por diversos motivos. En primer lugar, desde la emergencia del tema en la agenda pública hasta el final del proceso, se sucedieron interacciones y discusiones controversiales entre actores sociales y estatales quienes tendieron a agruparse en dos coaliciones Estado-sociedad contrapuestas. La coalición *proteccionista* favorable a la sanción de una ley de protección ambiental y la coalición *productivista* partidaria de bloquear el avance de la normativa ambiental nacional con el objetivo de garantizar el aprovechamiento productivo sobre los recursos naturales y defender las autonomías provinciales en materia ambiental. En segundo lugar, en los dos casos se propusieron estándares mínimos de protección semejantes que fueron objeto de controversia entre las coaliciones Estado-sociedad.² En tercer lugar, las presiones económicas sobre los bosques

2 Dentro de los instrumentos de gestión se destacan: 1. el ordenamiento territorial (que establecía una zonificación en tres categorías de conservación: dos en las que no se permitían las actividades humanas sobre el ambiente y una en la que era posible, pero bajo ciertos requisitos); 2. la moratoria (que

nativos y los humedales son semejantes (expansión de la frontera agropecuaria) para los períodos en que las normativas fueron discutidas en el Congreso Nacional. No obstante, a pesar de las semejanzas mencionadas, la Ley de Bosques fue aprobada en 2007, mientras que el proyecto de la Ley de Humedales no logró ser sancionado.

El argumento de este trabajo pone el foco en la coalición proteccionista y sostiene que la sanción de una ley ambiental nacional es resultado de la combinación de dos estrategias desplegadas por la coalición mencionada: la estrategia institucional y la estrategia de opinión pública. En resumen, una vez conformadas las coaliciones contrapuestas, estas despliegan diferentes estrategias con el objetivo de sancionar o bloquear el avance de la política ambiental. Como punto de partida, dado su poder de veto (Tsebelis, 1995, 2006) —producto de los beneficios económicos que brinda y de la representación institucional en el Parlamento— la coalición *productivista* está mejor posicionada para bloquear el avance normativo. No obstante, esta coalición puede quebrar el *statu quo* al desplegar dos estrategias. La primera es la institucional, con la que los actores sociales logran participar junto a los estatales en los canales formales de discusión (por ejemplo, las comisiones legislativas). Esta es especialmente importante para los actores sociales de la coalición proteccionista que no suelen tener acceso a los canales formales de debate público (Christel y Gutiérrez, 2017). La segunda estrategia es la de opinión pública, en la que se despliegan distintas acciones con el objetivo de llamar la atención de la población en general y, de ese modo, de las élites políticas. Aquí se sostiene que se requiere de ambas estrategias para poder lograr un cambio normativo en favor de la protección ambiental. Además de las implicancias teóricas del presente trabajo, identificar las estrategias que permiten ampliar los estándares normativos de protección ambiental es importante, especialmente, para ecosistemas que se encuentran en constante retroceso como los bosques nativos y los humedales, producto de distintas actividades productivas —principalmente, la expansión de la frontera agropecuaria.

El presente trabajo utiliza la metodología cualitativa comparada de pocos casos con el objetivo de comprender exhaustivamente los fenómenos propuestos (Seawright y Gerring, 2008). El desarrollo del artículo se basa en la recopilación y análisis de fuentes periodísticas de diarios de tira nacional, documentos públicos del actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

suspendía las actividades antrópicas en los ecosistemas hasta la elaboración del ordenamiento territorial); 3. la participación pública obligatoria (que establecía que para la elaboración de los ordenamientos territoriales debía garantizarse la participación pública de la población afectada en esos ecosistemas); 4. el fondo compensatorio (una partida presupuestaria destinada a los productores públicos y privados para incentivar la protección ambiental).

(MAYDS) y de ONG y organizaciones socioambientales. A su vez, se analizaron las versiones taquigráficas de las sesiones parlamentarias en las que los proyectos de ley fueron debatidos. Por último, fueron realizadas entrevistas y comunicaciones con actores estatales y sociales participantes de ambos procesos.

Además de la presente introducción, el resto del artículo está dividido en dos secciones y una conclusión. La primera sección es teórica y se abordan dos cuestiones. En primer lugar, basado en la literatura sobre coaliciones Estado-sociedad, se indagan las razones por las que actores sociales y estatales establecen vínculos y conforman coaliciones con el objetivo de incidir en los alcances de las políticas ambientales. En segundo lugar, se analiza y conceptualiza las estrategias que despliegan las coaliciones con el objetivo de imponerse en la confrontación y se plantea el argumento central del trabajo. La segunda sección aplica el marco teórico de las coaliciones y sus estrategias a los procesos de formulación de los dos casos propuestos para echar luz a las causas que generaron los diferentes resultados. Como cierre, en la conclusión se recapitula lo desarrollado en todo el trabajo y se plantean líneas de investigación futuras.

2. Conformación de las coaliciones Estado-sociedad y las estrategias para imponer sus visiones en la política ambiental

Según Gutiérrez (2017; 2018), es posible reconocer dos grandes perspectivas que son aplicadas a los estudios ambientales. En primer lugar, una perspectiva macropolítica que parte de la concepción de que los mecanismos de desarrollo económico-capitalista son contrarios a la preservación ambiental y que el Estado tenderá a beneficiar a los intereses de los primeros por ser un instrumento directo de la dinámica del capital (Kovel, 2002; Lowy, 2011) o por abastecerse de recursos económicos a través de los beneficios generados por la explotación ambiental (Richardson, 2009; Svampa y Viale, 2014). No obstante, estos trabajos suelen partir de una visión unificada sobre las estructuras del Estado, dan por entendido que es una unidad monolítica racionalmente coherente en sus metas y fines. Por el contrario, no reparan en que el Estado está compuesto por múltiples burocracias que dependiendo del tema en cuestión pueden entrar en conflicto porque persiguen objetivos distintos o tienen intereses que entran en contradicción (Gutiérrez, 2017; Repetto, 2014). En esta línea, otros estudios muestran que los partidos políticos nacionales no siguen una orientación programática sobre la política ambiental (Christel y Torunczyk, 2017; Ryan, 2014). Por lo tanto, las discusiones en el Congreso Nacional sobre una nueva normativa ambiental

suelen quebrar los bloques político-partidarios (Ryan, 2014). Además, en países federales o descentralizados como Argentina los gobernadores suelen ser actores de veto importantes, especialmente, en casos en que no aplica la disciplina partidaria. En esos contextos, los legisladores nacionales suelen llevar las voces de las elites provinciales, representando, de ese modo, los intereses territoriales de su distrito (Falleti, 2013).

Una segunda debilidad de esta literatura está relacionada con los conflictos sociales distributivos que se manifiestan en el debate sobre las políticas ambientales. En general, una serie de estudios sostienen que las políticas que posiblemente quiebren un *statu quo* o impongan condiciones a los actores empresariales (*i. e.* políticas ambientales) difícilmente puedan tener éxito y ser aprobadas (Fairfield, 2010; Labiano, 2018; Lindblom, 1982). Por el contrario, quienes obtienen los beneficios de las nuevas regulaciones, en este caso ambientales, suelen ser grupos poco estructurados y con menor influencia política (ciudadanía en general, organizaciones ambientalistas, organizaciones sociales, entre otros) (Downs, 1996). Por lo tanto, la sanción de una nueva normativa nacional es sumamente compleja.

El enfoque de las coaliciones Estado-sociedad (Gutiérrez, 2017; 2018) pretende solucionar estas dos debilidades y parte del presupuesto que para analizar el alcance de las políticas ambientales es necesario prestar atención a la heterogeneidad de las organizaciones estatales y a los conflictos sociales distributivos que se presentan en cada caso (Gutiérrez, 2017). Aprovechando la heterogeneidad mencionada, los actores sociales que sufren las consecuencias de la explotación ambiental y se beneficiarían con una regulación tienden a interactuar con los actores estatales que están a favor de dicha regulación y conforman una coalición Estado-sociedad (proteccionista), que entra en contradicción y disputa con una coalición contraria (productivista) que es constituida por la interacción de actores sociales y estatales que se perjudicarían con una política ambiental (Gutiérrez, 2017). Siguiendo a Gutiérrez (2017, 2018), se entiende por coaliciones Estado-sociedad a grupos conformados por actores sociales y estatales que comparten una visión mínima sobre un problema particular y su solución, y que, en algunas ocasiones, establecen vínculos formales o informales con el objetivo de imponerse a una coalición contraria e incidir en los alcances de la política pública ambiental.

El concepto *coaliciones Estado-sociedad* Gutiérrez (2017, 2018) se ubica en un intermedio entre dos de las perspectivas que, en mayor medida, han analizado a las coaliciones: las *advocacy coalitions* (Sabatier y Weible, 2010; Weible, 2005) y las *coaliciones políticas* desarrolladas por Diani (Diani, 2015; Diani y Bison, 2010). En primer lugar, todos coinciden en que las coaliciones están com-

puestas por actores estatales y sociales, pero a diferencia de Sabatier y Weible, Gutiérrez (2017; 2018) no cree que haya un sistema de creencias compartidas durante un período extenso de tiempo entre una serie de actores heterogéneos, aunque tampoco considera que la única motivación para generar la interacción sea un mero objetivo, como era el planteo de Diani. Gutiérrez argumenta que existe una interpretación (o como lo denomina, visión) compartida sobre un problema y la solución a este que genera la conformación de las coaliciones. En segundo lugar, incorpora dos atributos que son fundamentales, el primero es que estas son multinivel y el segundo es la relación conflictiva con otra coalición. En relación con el primer punto, hay que tener en cuenta que una coalición puede estar compuesta por actores sociales y estatales que operan en diferentes niveles de gobierno y su intento de incidencia puede variar. Con respecto al segundo punto, el autor incorpora que las visiones que producen las coaliciones están englobadas en una relación conflictiva con otras visiones que generan otras coaliciones. En ese sentido, el resultado de la política ambiental surge de la confrontación entre las coaliciones Estado-sociedad (Gutiérrez, 2017; 2018).

Tras haber reconocido la importancia de las coaliciones Estado-sociedad para entender de qué manera interactúan los actores estatales y sociales en los procesos de formulación de las políticas ambientales, es necesario, a la vista de la pregunta planteada, analizar las estrategias que la coalición proteccionista podría utilizar para quebrar la resistencia de los actores de veto (políticos y económicos) y, de ese modo, sancionar una política de protección ambiental.

Es posible reconocer dos tipos de estrategias, la primera es la *institucional* y la segunda es la *de opinión pública*. En primer lugar, la estrategia institucional está relacionada al accionar conjunto entre actores estatales y sociales en los ámbitos de formulación de las políticas públicas, por ejemplo, al acceso de los actores sociales a ciertos canales formales de decisión como las comisiones legislativas en las que los proyectos de ley son puestos en discusión. Esto es especialmente importante para algunos actores sociales, por ejemplo organizaciones o movimientos sociales, que no tienen acceso constante a este tipo de instancias de discusión. La participación institucional (Christel y Gutiérrez, 2017) es central para estos actores porque, por un lado, obtienen y brindan información sobre necesidades, problemáticas y posibles soluciones y, por otro lado, pueden aumentar los recursos para ejercer presión en esos ámbitos decisorios.

En segundo lugar, la estrategia de opinión pública está relacionada con distintos tipos de acciones que se realizan por canales no institucionales. Entre otras cosas, esta suele utilizarse para llamar la atención de actores estatales, medios de comunicación o público en general para poder influir en los tomadores de decisiones (Culpepper, 2008). Al ser un método informal o no convencional suele

ser más empleado por las organizaciones o actores que tienen escasos recursos y poco alcance sobre las instituciones públicas (Christel y Gutiérrez, 2017). Entre las acciones que pueden ser desarrolladas se encuentran, entre otras, manifestaciones públicas, escraches a funcionarios y empresarios y reportajes en medios de comunicación. El despliegue de esta estrategia es central porque puede generar un impulso que logre interpelar a las elites políticas nacionales para que den una respuesta que, en última instancia, quiebre el *statu quo*.

A modo de cierre, en este trabajo se argumenta que, una vez establecidas, las coaliciones emplean diferentes estrategias para imponerse en la confrontación. La posibilidad de éxito de la coalición proteccionista (la que pretende sancionar una ley ambiental que quiebre *el statu quo*) depende de la combinación de la estrategia institucional y de la estrategia de opinión pública. Como se verá a continuación, en el apartado empírico, es necesario que, conjuntamente, los actores sociales y estatales discutan y negocien los estándares normativos en los canales formales, mientras otros (o los mismos) integrantes de la coalición sostengan el asunto en la opinión pública para interpelar y convencer a las elites políticas con el objetivo de quebrar el poder de veto institucional de los gobernadores y el poder de veto económico-estructural de los empresarios, dando como resultado la sanción de la normativa ambiental.

3. Disputas en el marco de los procesos de formulación de la Ley de Bosques y de la Ley de Humedales

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 fueron aprobadas más de diez leyes de presupuestos mínimos, mientras que se presentaron una gran cantidad de proyectos que, con distintos avances en el proceso legislativo, no obtuvieron la aprobación. Dentro de todos ellos (sancionados y no sancionados), los proyectos de la Ley de Bosques y de la Ley de Humedales son particulares. En primer lugar, por la gran cantidad de actores sociales y estatales que estuvieron involucrados en discusiones controversiales que derivaron en la conformación de dos coaliciones contrapuestas: proteccionista y productivista. En segundo lugar, porque ambos proyectos se asemejan por los instrumentos de gestión que presentaron.³ En tercer lugar, porque ambos proyectos, entre otras cosas, ponen límites a la expansión de la frontera agropecuaria, lo que afectaría intereses productivos relevantes para distintas provincias. No obstante, la Ley de Bosques fue apro-

3 Por consecuencia de este factor (estándares normativos) fue excluido del análisis el proceso de formulación de la Ley de Glaciares (n.º 26639/10), en el que también se vieron involucrados una gran cantidad de actores sociales y estatales. Para un análisis sobre la sanción de la Ley de Glaciares, véase: Christel y Torunczyk, 2017.

bada (2007) y el proyecto de la Ley de Humedales perdió estado parlamentario en dos oportunidades (2015 y 2017), tras obtener media sanción en la Cámara de Senadores. Con el objetivo de echar luz a las posibles causas que produjeron los resultados divergentes, a continuación, se analiza cómo se conformaron las coaliciones y que estrategias desplegó la coalición proteccionista en cada caso.

3.1 Proceso de sanción de la Ley de Bosques

A fines de 2002, tras la publicación del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos publicado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) de la Nación (SAYDS, 2005), ONG ambientalistas y expertos comenzaron a llamar la atención sobre la acelerada pérdida de bosques nativos en medios de comunicación nacionales. Al mismo tiempo, Carlos Merenson, por entonces secretario de ambiente, alertó sobre las consecuencias negativas de la deforestación a manos de la expansión de la frontera agropecuaria. Entre el 2003 y 2004, las protagonistas de las denuncias fueron las organizaciones sociales y las ONG ambientalistas (con Greenpeace a la cabeza) que constantemente reclamaron, por distintas vías contenciosas, el cese de la deforestación y acusaron a los gobernadores de las provincias con gran cantidad de bosques (principalmente al por entonces gobernador de Salta) y a los productores sojeros de ser los responsables de la deforestación.

Producto de los constantes reclamos de las ONG ambientales y de las preocupaciones de los actores estatales del poder ejecutivo nacional y de los legisladores nacionales, Miguel Bonasso, un legislador independiente (Convergencia/CABA) cercano al presidente Néstor Kirchner (Frente para la Victoria) presentó en la Cámara de Diputados un pedido de declaración hacia el poder ejecutivo nacional para que se suspendieran los desmontes en todo el país hasta que sea sancionada una ley que protegiera a los bosques nativos (Figuroa y Gutiérrez, 2018). En mayo de 2005, la declaración fue aprobada, representó la primera acción estratégica institucional de la coalición proteccionista. Si bien la declaración no tuvo efectos directos en la regulación ambiental, abrió un espacio de discusión y confrontación entre una gran diversidad de actores estatales y sociales que estaban a favor y en contra de una política que protegiera los bosques nativos restantes.

Por lo tanto, tras la declaración, quedaron conformadas las coaliciones proteccionista y productivista, que desplegaron diferentes estrategias para imponerse en esta confrontación. Por su parte, la coalición proteccionista estuvo integrada, específicamente, por funcionarios políticos y técnicos de la SAYDS, legisladores nacionales, expertos y ONG ambientalistas. Por la otra parte, la coalición productivista estuvo formada por legisladores nacionales representantes de provincias

con gran cantidad de bosques nativos en sus territorios (principalmente, Salta, Formosa y Misiones), productores agropecuarios y forestales.

Aprovechando el impulso de la declaración de Bonasso, Greenpeace tomó la bandera del reclamo y comenzó a desplegar acciones características de la estrategia de opinión pública al irrumpir donde iban a efectuarse desmontes, escrachar a funcionarios, entre otras. El objetivo era que el poder ejecutivo nacional frene los desmontes y que algún miembro del poder legislativo presente un proyecto de ley al respecto. Como respuesta ante las constantes protestas sociales y del trabajo coordinado entre miembros de la coalición proteccionista, en mayo de 2006, Miguel Bonasso presentó el proyecto e hizo notar que «es resultado de *la continua y constante protesta de actores sociales*[...] y (del trabajo) con especialistas de la SAYDS y numerosas ONG» (cursivas propias) (HCDN, 2006, pp. 79-80).

Luego de cuatro meses de intensos trabajos en las comisiones legislativas en las que intervinieron diputados, miembros de la SAYDS, expertos y algunas organizaciones ambientalistas como Greenpeace, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, y Fundación Vida Silvestre, en septiembre de 2006 se logró el dictamen de mayoría (Calvo y Tow, 2009). El 29 de noviembre fue tratado y aprobado de manera general, y quedó el debate artículo por artículo para la siguiente semana. El día del debate, los legisladores de la coalición proteccionista alertaron sobre las altas tasas de deforestación y, en claro ataque a la coalición contraria, responsabilizaron a la expansión de la frontera agrícola-ganadera y a los empresarios ligados a dicho negocio como los principales culpables. Contrariamente, los diputados de la coalición productivista se valieron de distintos argumentos que reflejaron los intereses territoriales que representaban. Por un lado, sostuvieron que el proyecto vulneraba la autonomía provincial al regular un área que entendían que era competencia de las provincias según el artículo 124 de la Constitución nacional. Por otro lado, remarcaron que, de aprobarse el proyecto, una gran parte del país quedaría relegada a la pobreza porque se vería perjudicado el potencial productivo de determinadas zonas geográficas.

La votación nominal debió realizarse el 6 de diciembre, pero, estratégicamente no ocurrió porque los diputados representantes de las provincias con gran cantidad de bosques nativos no dieron el quorum para efectuar el tratamiento. Este solo fue garantizado tras una reunión entre Bonasso y Agustín Rossi (FPV/Santa Fe), presidente del bloque de diputados de la fuerza política mayoritaria — Frente para la Victoria—, en la que consensuaron cambios en el proyecto.⁴ Tras

4 Entre los cambios más relevantes pueden mencionarse: la quita de la declaración de la emergencia forestal nacional, el plazo que las provincias debían tener para la elaboración del ordenamiento territorial (un año desde la sanción de la ley) y la exclusión de la moratoria de desmontes a los proyectos que habían sido aprobados con anterioridad a la sanción de la ley. Como puede observarse, todas esas

las modificaciones, los diputados anunciaron que el proyecto sería debatido en la primera sesión legislativa del año entrante (Figueroa y Gutiérrez, 2018).

A la par de lo desarrollado, entre mayo de 2006 y marzo de 2007, además de participar en las comisiones, las ONG ambientalistas desplegaron una serie de acciones estratégicas con el objetivo de llamar la atención de la opinión pública y con ello presionar a los actores estatales que se encontraban debatiendo el proyecto de ley. La estrategia de opinión pública se intensificó particularmente entre diciembre y febrero cuando el tratamiento nominal era una incertidumbre. En ese tiempo, como modo de presión pública, se realizaron escraches a los jefes de los bloques políticos-partidarios, manifestaciones en las puertas del Congreso nacional en las que se denunciaba el retraso del tratamiento del proyecto de ley, y se efectuaron entrevistas en distintos medios de comunicación nacionales con el fin de alertar sobre las consecuencias negativas de la deforestación sin control.

El 14 de marzo de 2007, tras una larga y conflictiva sesión todos los artículos del proyecto fueron aprobados. El hecho de aceptar las modificaciones al proyecto demuestra que la estrategia institucional de la coalición proteccionista fue importante para que continúe su camino legislativo hacia la Cámara de Senadores. Una vez arribado a la Cámara alta, por iniciativa de los legisladores de las provincias de Salta, Formosa y Misiones, el tratamiento se dilató hasta noviembre de 2007.⁵ La efectiva demora del tratamiento motivó nuevas protestas sociales por parte de las ONG y reclamos de miembros de la SAYDS, en particular, su titular Romina Picolotti, quien fue una férrea militante del proyecto. No obstante, como es característico en las coaliciones, en algunos momentos hubo ausencia de coordinación entre los miembros de la coalición proteccionista, lo que generó retrasos en el tratamiento del proyecto. Por un lado, Picolotti se manifestaba públicamente a favor de la ley y organizaba reuniones con legisladores de la coalición productivista en las que les propuso la incorporación de un fondo económico para beneficiar a los productores por proteger los bosques nativos. Por otro lado, en clara demostración de trabajo descoordinado, Greenpeace continuó con su estrategia de opinión pública realizando escraches a funcionarios y senadores de la coalición productivista, lo que dificultaba las negociaciones de Picolotti.⁶

modificaciones responden a los intereses de los miembros de la coalición productivista, que no afectaron el espíritu del proyecto proteccionista.

5 Como muestra del poder de *lobby*, Milagros Patrón Costas, por entonces presidenta de la Sociedad Rural de Salta, a la par que organizaba encuentro con legisladores nacionales representantes de las provincias del norte, reclamó públicamente que «las consecuencias de esta ley, de ser sancionada, llegarían a todos los salteños [porque] en Salta hay un 20 % de la superficie inutilizada que podrían ser aprovechadas por el agro» (Colombres, 6 de abril de 2007).

6 En relación con el papel jugado por las ONG, la antigua secretaria de ambiente dijo: «Creo que hubo dos momentos muy claves. El primer momento, fue darle visibilidad mediática con mucha fuerza a este

Mientras el proyecto de ley seguía a la espera de ser tratado, senadores de la coalición proteccionista, en clara demostración de la estrategia institucional, organizaron, en agosto de 2007, una actividad denominada «Jornadas técnico-políticas sobre Protección del Bosque Nativo» que duraron dos días. Si bien participaron integrantes de ambas coaliciones, quienes tuvieron la palabra en mayor medida fueron los actores proteccionistas: funcionarios de la SAYDS, miembros del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), ONG ambientalistas (representadas por Greenpeace, Fundación Vida Silvestre, y Fundación Ambiente y Recursos Naturales) y expertos (ingenieros forestales, ecólogos, entre otros).⁷

A la par del inicio de estas jornadas, las ONG intensificaron su estrategia de opinión pública. A modo de ejemplo, Greenpeace organizó una juntada de firmas para presionar a los senadores para que tratasen el proyecto. En octubre, las mismas ONG organizaron un acto en las puertas del Congreso en el que dieron por terminada la recogida de firmas que sumó más de un millón y medio de adherentes y fueron presentadas a todos los senadores. Ante el aumento de la presión social e institucional, el 13 de noviembre fue creada una subcomisión de senadores de todas las comisiones a las que había sido girado el proyecto. Esta subcomisión elaboró y aprobó un dictamen definitivo en el que fueron incorporadas algunas modificaciones al proyecto aprobado en Diputados. Sin duda, la más importante fue la creación de un fondo compensatorio, impulsado desde la SAYDS, que recibirían los propietarios (públicos y privados) por proteger los bosques nativos. El 14 y 21 de noviembre el proyecto fue tratado de manera general y nominal. Con respecto a la votación en general, el proyecto fue aprobado por unanimidad y en la votación nominal todos los artículos fueron aprobados por amplia mayoría, lo que manifiesta que el consenso entre las coaliciones permitió destrabar el tratamiento a favor de la coalición proteccionista. El 27 de noviembre la normativa regresó a la cámara de origen con las modificaciones efectuadas y fue aprobada, esta vez, sin discusiones.

De esta manera, la sanción de la Ley de Bosques fue lograda tras poco más de un año y medio de haberse presentado en la Cámara de Diputados, dando una victoria a la coalición proteccionista. Como demostró el caso presentado, una vez

tema, y creo que esto fue fabuloso. Y después hay otro momento, que es el momento de la negociación. Y, en ese momento, me parece que a las organizaciones les costó un poco entender que estamos entrando en otro momento político. Y sí, cometieron algunos errores que nos podría haber costado la ley. Por ejemplo, hubo algunos senadores que cuando volvieron a sus provincias eran abucheados, les tiraban huevos, los seguían y era con los senadores con los que yo estaba negociando» (Entrevista a Romina Picolotti. 2017, CABA).

7 En el COFEMA participan las máximas autoridades ambientales de cada poder ejecutivo provincial.

conformada la coalición proteccionista, de manera constante, desplegó acciones características de las dos estrategias previamente definidas. Por un lado, reclamó mediante protestas y escraches a los funcionarios, legisladores y representantes de distintas actividades productivas que bloqueaban el avance del proyecto de ley y, por otro, mediante la estrategia institucional, estableció negociaciones y efectuó cambios al proyecto, lo que permitió su aprobación. Por lo tanto, este caso muestra que cuando se combina la estrategia de opinión pública con la institucional, el resultado es a favor de las visiones e intereses de la coalición proteccionista.

3.2 Proceso trunco en torno al proyecto de Ley de Humedales

Los humedales son ecosistemas que gozan de protección internacional desde 1971 por la Convención Ramsar. En Argentina, la Ley n.º 25335 del 2000 ratificó la Convención y se comprometió a sancionar una ley que protegiera los humedales. Sin embargo, la agenda pública ambiental no parecía mirar hacia estos ecosistemas.

Recién en 2010, un grupo de investigación compuesto por científicos de distintas universidades nacionales con sede en la Universidad Nacional de San Martín (provincia de Buenos Aires, Argentina) había comenzado a trabajar sobre un proyecto denominado «Indicadores georreferenciados de Sustentabilidad Ambiental»⁸, que tenía el objetivo de comprender la dinámica biofísica y productiva de los humedales del Delta del Paraná.⁹ A su vez, uno de los titulares del proyecto, Rubén Quintana, era presidente de una de las ONG ambientalistas más importantes en la cuestión: la Fundación Humedales (FH), con conexiones con la ONG internacional Wetlands.

Con base en sus estudios, desde la FH buscaron vincularse con legisladores nacionales para trabajar en un proyecto que regule las actividades sobre los humedales, pues se veían seriamente amenazados por la expansión de la frontera agropecuaria y por distintos proyectos de urbanización (Convención de Ramsar sobre los Humedales, 2018; Fabricante, 2019). Producto de sus intentos, lograron contactarse con dos senadores nacionales representantes de las provincias que integran el Delta del Paraná (Elsa Ruiz Díaz, del FPV/Entre Ríos, y Rubén Giustiniani, del Frente Progresista Cívico y Social/Santa Fe). Como resultado de sus encuentros, entre mayo y septiembre de 2013, los senadores elaboraron dos

8 Para más información, véase: <<http://www.unsam.edu.ar/humedales/proyecto.html>> (última visita 16 de mayo de 2019).

9 El recorrido del Delta de Paraná está conectado con tres provincias: Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires.

proyectos que fueron presentados en la Cámara alta. Nuevas reuniones entre el senador Gustiniani, expertos, la FH y otras ONG ambientalistas culminaron, en los primeros días de noviembre, con la redacción de un único proyecto de ley que, rápidamente, logró dictamen positivo en las comisiones para ser discutido en la Cámara de Senadores. A los pocos días, el 13 de noviembre, en una de las últimas sesiones del año y tras largas horas de debates de otros temas de la agenda legislativa, el proyecto de la Ley de Humedales fue aprobado por unanimidad. El rápido tratamiento presagiaba que el despliegue de la estrategia institucional llevaría a un resultado positivo en la Cámara de Diputados. Sin embargo, la situación en la Cámara baja fue la opuesta.

La aprobación generó la reacción de legisladores de ciertas provincias y, particularmente, de empresarios agrícolas-ganaderos, que ante la posibilidad de ser afectados por la nueva normativa, establecieron vínculos informales y conformaron la coalición productivista, que tenía el objetivo de bloquear el avance normativo bajo los argumentos de continuar con el desarrollo productivo en determinadas provincias (principalmente, en Entre Ríos, Formosa y Jujuy) y defender las autonomías provinciales. Desde ese momento, como en el caso de los bosques nativos, quedó abierta una arena de disputa en la que se produjeron debates controversiales entre dos coaliciones Estado-sociedad. Por un lado, la coalición proteccionista, integrada por los ya mencionados legisladores nacionales, expertos y la FH a la que se sumaron organizaciones locales (principalmente, de los municipios de Escobar y Tigre de la provincia de Buenos Aires) y cuadros técnicos de la SAYDS. Por otro lado, la coalición productivista formada por legisladores nacionales representantes de las mencionadas provincias, productores agropecuarios y, en menor medida, empresarios inmobiliarios.

Una vez arribado a la Cámara baja, el proyecto fue girado a dos comisiones (Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios, y la de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano). Según manifestaron algunos actores que participaron, el área de confrontación de las coaliciones fue solamente las comisiones y no hubo combinación, en este momento, de las estrategias de opinión pública e institucional.¹⁰ En ellas se produjeron debates controversiales en los que se destacó, principalmente, el papel de los productores agropecuarios, que dominaron el proceso al retrasar exitosamente la firma de un dictamen positivo.

A la par que el tiempo corría y el proyecto no era tratado en las comisiones correspondientes comenzaron a activarse y manifestarse públicamente algunos actores sociales de la coalición proteccionista, principalmente la FH. No obstante, a diferencia del proceso que derivó en la sanción de la Ley de Bosques, estas

10 Entrevista Rubén Quintana, San Martín, Provincia de Buenos Aires, abril de 2018.

organizaciones no desplegaron acciones que llamaran la atención de la opinión pública. De hecho, el modo característico de reclamo fue la publicación de documentos elaborados principalmente por las ONG (encabezadas siempre por la Fundación Humedales) en coordinación con algunos expertos.¹¹ De esa forma, la falta de una estrategia de opinión pública desplegada por los actores de la coalición proteccionista generó que el *statu quo* se mantenga y que el proyecto de la Ley de Humedales pierda estado parlamentario a fines del 2015.

Entre fines del 2015 y principios de 2016, una serie de acontecimientos motivaron nuevamente la presentación de una iniciativa legislativa. Por un lado, unas severas inundaciones en la provincia de Buenos Aires —que afectó a los municipios que integran la cuenca del Delta del Paraná— y otras en la provincia de Entre Ríos abrieron una oportunidad para volver a discutir una política que regule la expansión de la urbanización desordenada y la producción agropecuaria sobre los humedales. Consultados por medios de comunicación de alcance nacional, expertos y la FH volvieron a remarcar que las inundaciones eran debido a la falta de protección de los humedales.¹² Por otro lado, la victoria de Mauricio Macri (Cambiamos) en las elecciones presidenciales de 2015 produjo cambios en la composición del Poder Ejecutivo. En materia ambiental, el cambio más importante fue la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAYDS) que reemplazó a la SAYDS en diciembre de 2015. Poco tiempo después, el 2 de febrero de 2016 (Día Mundial de los Humedales), en un acto público, el propio presidente y su Ministro de Ambiente (Sergio Bergman) anunciaron la presentación de un proyecto de ley para garantizar la protección ambiental de los humedales. Dicho mensaje fue celebrado por las ONG que se habían manifestado previamente a favor del tratamiento del proyecto (*Infobae*, 3 de febrero de 2016). Aprovechando el impulso del anuncio, los senadores Fernando Solanas, presidente de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado (Proyecto Sur-UNEN/CABA), María Magdalena Odarda (Frente Progresista/Río Negro) y Jaime Linares (Frente Amplio Progresista/Buenos Aires) tomaron como base el

11 En septiembre de 2015, a pocos meses de que el proyecto perdiera estado parlamentario, la Fundación Humedales y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales dirigieron un comunicado hacia la jefatura de Gabinete de Ministros y a la jefa del bloque mayoritario de la Cámara de Diputados (Juliana Di Tullio, FPV/Buenos Aires). Firmado por más de cien organizaciones de la sociedad civil (entre los que se encontraban ONG ambientalistas, organizaciones socioambientales y académicos), en el documento reclamaron el tratamiento del proyecto en las comisiones, a la vez que alertaban sobre las consecuencias negativas y las causas de la degradación de los humedales.

12 A modo de ejemplo, el urbanista y profesor de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Raúl Fernández Wagner, en una entrevista al diario *El País* sostuvo que «Los ríos del noroeste de la provincia de Buenos Aires desembocan en el Paraná en los municipios de Escobar y Tigre, donde han proliferado los *countries* en los últimos 10 años. Sacaron tierra para hacer lagunas en las que los dueños de las parcelas puedan amarrar lanchas y edificaron casas sobre diques. Se angostó a la mitad el espacio por el que escurren las aguas y por eso se duplicó la altura del agua» (Rebossio, 13 de agosto de 2015).

proyecto que había perdido estado parlamentario en 2015 y lo presentaron nuevamente en la Cámara de Senadores a fines de febrero de 2016.

En esta ocasión el proyecto giró a dos comisiones: la de Ambiente y Desarrollo Sustentable encabezada por Solanas y la de Agricultura, Ganadería y Pesca encabezada por Alfredo De Angeli (Cambiemos/Entre Ríos), un reconocido productor agropecuario y representante de una de las provincias con mayor cantidad de humedales (Blanco *et al.*, 2018). En la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable se presentaron nuevamente actores estatales y sociales quienes negociaron con el objetivo de elaborar un dictamen por consenso. No obstante, dos factores parecen haberlo retrasado. Por un lado, en clara descoordinación, fueron los propios actores sociales de la coalición proteccionista quienes retrasaron el dictamen. Algunos expertos y miembros de la FH intentaron convencer a los legisladores —quienes pretendían avanzar lo más rápido posible con el dictamen, aprovechando el impuso presidencial— de modificar algunos lineamientos del proyecto inicial porque, según entendían, carecían de especificidad técnica.¹³ Por otro lado, el *lobby* del sector agropecuario y de las provincias mencionadas, nuevamente, fue importante porque generó que la comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca no trate el tema en ninguna de sus reuniones.

El retraso del dictamen motivó algunos reclamos aislados de los actores que integraban la coalición proteccionista. Aunque, nuevamente, el impacto de las acciones fue débil. Al igual que años anteriores, se manifestaron a través de documentos públicos que no lograron repercutir en los medios de comunicación nacionales. Por su parte, a pesar del anuncio de Macri, desde el poder ejecutivo se emitieron algunas señales que demostraban que la sanción de esta ley no era un asunto central en la agenda gubernamental. A modo de ejemplo, en una entrevista brindada a un medio de comunicación nacional, Diego Moreno, por entonces Secretario de Política Ambiental del MAYDS, sostuvo que el Poder Ejecutivo no podía interceder en una cuestión que era asunto del Poder Legislativo (*La Política Online*, 5 de junio de 2016). Por lo tanto, esto demuestra que los cuadros políticos del área ambiental del poder ejecutivo nacional estuvieron ausentes de todo el debate, a diferencia del papel activo que jugó Picolotti en el momento en que era debatida la Ley de Bosques en las comisiones.

Como durante todo el proceso, la arena principal de disputa fueron los ámbitos institucionales y la principal estrategia desplegada por la coalición proteccionista fue la institucional. En septiembre, Solanas convocó una reunión que culminó con la firma del dictamen, que salió sin el aval de De Angeli. En un nuevo intento

13 Según lo manifestado por un entrevistado, la principal discusión fue en torno a la definición de *humedales*. Mientras que los legisladores de la coalición proteccionista pretendían tomar la expuesta por la Convención Ramsar con el objetivo de avanzar lo más rápido posible, los académicos y la FH pretendían modificarla para hacerla más precisa a la realidad argentina.

por retrasar el tratamiento, este último manifestó la necesidad de continuar discutiendo con las provincias porque, según entendía, se estaban avasallando sus autonomías en el manejo de los recursos naturales. A los pocos días, el mismo senador presentó un proyecto paralelo de clara orientación productivista en la comisión que presidía que, sin discusiones, logró un dictamen en minoría.¹⁴

Ante la inminencia del tratamiento del proyecto de ley en la Cámara alta, organizaciones sociales de base del municipio de Tigre de la provincia de Buenos Aires intentaron desplegar la estrategia de opinión pública mediante una manifestación en las puertas del Congreso en apoyo al proyecto del senador Solanas, aunque lo hicieron sin apoyo de los demás actores de la coalición. Esto hecho demuestra que la estrategia de opinión pública no era considerada por la coalición proteccionista.

Finalmente, el tratamiento del proyecto mayoritario en la Cámara de Senadores fue el 30 de noviembre. En las discusiones, los senadores de la coalición proteccionista culpabilizaron a los productores agropecuarios y a grandes inmobiliarias de atrasar el proyecto, mientras que la coalición productivista denunció el avasallamiento a las autonomías provinciales y alarmaron sobre la posibilidad de frenar el desarrollo productivo en gran parte del país. A diferencia de lo que ocurrió en 2013 en la Cámara de Senadores, se dieron fuertes discusiones controversiales entre los senadores de la coalición proteccionista y la productivista que culminaron con modificaciones al proyecto. De los 22 artículos que contenía, nueve fueron modificados el día del debate por iniciativa de la coalición productivista. Dentro de los cambios más relevantes pueden mencionarse la exclusión de la aplicabilidad de la ley en los salares de altura y el permiso para desarrollar actividades de fuerte impacto (agricultura y ganadería) en la segunda categoría del Ordenamiento Territorial de Humedales que el proyecto, en un principio, prohibía. Tras una maratónica sesión, el proyecto fue aprobado en la Cámara de Senadores y significó una victoria parcial para la coalición productivista debido a los cambios mencionados, que fueron fuertemente criticados por los senadores de la coalición proteccionista.

Una vez arribado a la cámara baja, el proyecto nunca fue tratado en las comisiones correspondientes, y perdió estado parlamentario a fines de 2017. Un factor puede explicar este resultado puntal: los cambios que sufrió el proyecto en la Cámara de Senadores generaron que los actores más activos de la coalición proteccionista, entre ellos, FH, expertos y funcionarios técnicos del MAYDS, no tengan

14 Dos puntos del proyecto de De Angeli merecen ser mencionados, ya que grafican su perfil productivista. Por un lado, quita la moratoria que el proyecto de Solanas establecía para garantizar la protección de los humedales hasta la sanción del ordenamiento territorial. Por otro lado, permite el desarrollo agrícola en todos los humedales.

intenciones de continuar debatiendo los lineamientos de un proyecto que podría vulnerar la protección de los humedales. De ese modo, ante la falta de incentivos para continuar discutiendo, la Ley de Humedales no logró ser sancionada, manteniéndose el *statu quo* que aún perjudica la protección de los humedales.

A modo de cierre, los dos intentos de sanción de una Ley de Humedales fueron llevados a cabo por una coalición proteccionista semejante, en sus integrantes, a la que se conformó en el proceso de formulación de la Ley de Bosques. No obstante, en ambas ocasiones (2013-2015 y 2016-2017), el proyecto perdió estado parlamentario, manteniéndose el *statu quo*. La diferencia central entre ambos procesos parece estar en las estrategias que desplegó la coalición proteccionista. En los momentos en que era debatida la Ley de Bosques, los distintos actores proteccionistas desplegaron una estrategia institucional y, a su vez, una estrategia de opinión pública para mantener el proyecto en la agenda social con el objetivo de presionar a las elites políticas. Por su parte, en el proyecto de la Ley de Humedales, la coalición proteccionista solamente desplegó la estrategia institucional, centró su participación en las comisiones parlamentarias y en las Cámaras legislativas donde el proyecto era debatido. De esa forma, el desarrollo de este caso muestra que, ante la falta de conexión entre las dos estrategias, la Ley de Humedales no logró ser sancionada.

4. Conclusiones

Este trabajo tuvo como objetivo responder ¿por qué proyectos que comparten características similares tienen diferentes resultados? Para ello, se analizaron dos casos que tuvieron, en un comienzo, características similares, pero que obtuvieron diferentes resultados: el proceso que derivó en la sanción de la Ley de Bosques en 2007 y el proceso que terminó con la pérdida de estado parlamentario del proyecto de la Ley de Humedales en 2015 y 2017.

Para construir el argumento causal, este trabajo partió de dos presupuestos: 1. el Estado no es una unidad monolítica si no que está compuesto por múltiples organizaciones que pueden entrar en contradicción porque persiguen diferentes objetivos y tienen distintas preferencias; 2. en los debates sobre política ambiental suelen presentarse conflictos sociales distributivos, porque, en general, estos tipos de políticas tienden a afectar más a unos grupos que a otros. La confluencia entre los dos presupuestos da lugar a la formación de dos coaliciones Estado-sociedad con visiones e intereses contrapuestos (coalición proteccionista y coalición productivista).

Con respecto a los casos analizados pudo observarse que: los actores sociales (ONG ambientalistas y organizaciones socioambientales) que están a favor de una

política de protección ambiental establecieron vínculos con actores estatales a favor de dicha regulación, dando origen a la coalición proteccionista. Durante todo el proceso, esta coalición tuvo el objetivo principal de sancionar una política pública ambiental que regulase la actividad humana en los ecosistemas. Contrariamente, actores sociales (principalmente, productores agropecuarios) establecieron vínculos con otros actores estatales que estaban en contra de la regulación, dando origen a la coalición productivista. Esta coalición tuvo el objetivo principal de bloquear el avance normativo de la coalición contraria bajo el argumento de la defensa de la autonomía provincial en el manejo de los recursos naturales y sosteniendo que una política ambiental frenaría el desarrollo productivo.

Para alcanzar sus objetivos e imponer sus visiones, ambas coaliciones desarrollaron diferentes tipos de acciones. Como sostiene la literatura y se demostró a lo largo del trabajo, los actores de la coalición productivista estaban mejor posicionados al inicio de la confrontación dado el poder de veto que poseen (Tsebelis, 2006). Ante ese escenario, el argumento propuesto en este trabajo sostuvo que la sanción de una ley ambiental nacional es resultado de la combinación de dos estrategias desplegadas por la coalición proteccionista que permiten quebrantar el *statu quo* que beneficia a la coalición contraria: la estrategia institucional y la estrategia de opinión pública.

Como se vio a lo largo del trabajo, en el caso de la Ley de Bosques hubo una combinación de ambas estrategias, lo que permitió mantener el tema en la agenda pública, mientras se desplegaba, al interior del Congreso, la estrategia institucional. Justamente, la puesta en práctica de las dos estrategias abrió las puertas para que la Ley de Bosques fuera sancionada a fines de 2007. Por el contrario, en el caso del proyecto de la Ley de Humedales, una vez conformadas las coaliciones, la ausencia de las estrategias de opinión pública no permitió instalar el tema en la agenda pública por lo que no hubo una interpelación constante a los tomadores de decisiones para que fuera sancionada la política ambiental. De ese modo, los dos intentos por sancionar una Ley de Humedales (2015 y 2017) se vieron frustrados.

Los resultados del artículo permiten abrir dos líneas de investigación futuras. Una primera investigación podría centrarse en analizar los alcances y resultados de las políticas ambientales en el contexto subnacional. Esto es particularmente importante, ya que, como fue mencionado en la introducción, en Argentina —y en gran parte de los países de América Latina— la implementación de las políticas ambientales es competencia subnacional. Por lo tanto, sería interesante observar si los actores participantes operan bajo las mismas dinámicas que en el nivel nacional. Para precisarlo, un buen punto de partida puede ser reconocer los actores estatales clave de cada nivel de gobierno, como así también los actores sociales (empresarios, ONG, organizaciones de campesinos e indígenas, entre

otros), y determinar sus cursos de acción para impulsar o bloquear una política ambiental. En esta investigación propuesta, es necesario poner en diálogo el marco teórico utilizado en este trabajo con la literatura especializada en el federalismo y las relaciones intergubernamentales para estudiar la manera en que las distintas provincias diseñan y aplican las políticas ambientales.

Una segunda investigación futura podría ir más allá del estudio de las políticas de protección ambiental. Aquí se plantea que el uso del marco teórico propuesto podría ser utilizado para estudiar distintos procesos legislativos que produjeran debates controversiales, al menos, en el nivel nacional de gobierno. Puesto que en un régimen de gobierno democrático el sistema político tiende a ser plural, se espera que los actores (estatales y sociales) se movilicen constantemente y conformen coaliciones en relación con sus objetivos e intereses con el fin de elaborar o bloquear distintos tipos de políticas públicas. Al menos hasta ahora, se espera haber demostrado que hay mayores posibilidades de sancionar políticas ambientales cuando la coalición proteccionista despliega una estrategia institucional y una estrategia de opinión pública.

Referencias

- BLANCO, D., BÓ, R., KANDUS, P., BENZAQUÉN, L., LINGUA, G., MINOTTI, P., y QUINTANA, R. (2018). *Regiones de Humedales de la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- CALVO, E., y TOW, A. (2009). Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, 49(195), 451-477.
- CHRISTEL, L. G., y GUTIÉRREZ, R. A. (2017). Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *The Journal of Environment & Development*, 26(3), 322-347. <https://doi.org/10.1177/1070496517701248>.
- CHRISTEL, L. G., y NOVAS, M. (2018). Incentivos económicos y conflictividad social. Trayectorias disímiles del *fracking* en las provincias argentinas (Entre Ríos y Neuquén, 2010-2017). *POSTData*, 23(2), 491-525.
- CHRISTEL, L., y TORUNCZYK, D. (2017). Sovereignties in Conflict: Socio-environmental Mobilization and the Glaciers Law in Argentina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 0(104), 48-68. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10212>.
- COLOMBRES, M. (6 de abril de 2007). Debate en el Senado. Oposición en el interior a una ley antidesmonte. *La Nación*. Recuperado de <<https://www.lanacion.com.ar/economia/oposicion-en-el-interior-a-una-ley-antidesmonte-nid897662/>>.
- CONVENCIÓN DE RAMSAR SOBRE LOS HUMEDALES. (2018). *Perspectiva mundial sobre los humedales: estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas*. Gland, Suiza: Secretaría de la Convención de Ramsar. Recuperado de <https://www.ramsar.org/sites/default/files/flipbooks/ramsar_gwo_spanish_web.pdf>.
- CULPEPPER, P. D. (2008). The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining. *International Organization*, 62(1), 1-33.
- DE CASTRO, F., HOGENBOOM, B., y BAUD, M. (Eds.). (2016). *Environmental governance in Latin America*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- DI MARCO, M. H. (2017). ¿Quién decide qué necesitamos? Participación social y toma de decisiones en una política de abordaje territorial en Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(2). <https://doi.org/10.26851/RUCP.V26N2.3>.

- DIANI, M. (2015). Revisando el concepto de movimiento social. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 9, 1-16.
- DIANI, M., y BISON, I. (2010). Organizações, Coalizões e Movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 3, 219-250.
- DOWNES, A. (1996). El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología. En L. F. Aguilar (Ed.). *Problemas públicos y agendas de gobierno* (pp. 137-156). México D.F., México: Porrúa Grupo Editorial.
- FABRICANTE, I. (2019). *Urbanizaciones cerradas en humedales. análisis espacial en el Delta del Paraná y en las llanuras aluviales de sus principales tributarios en sector continental de la Provincia de Buenos Aires. Informe actualización 2018*. Buenos Aires, Argentina: Wetlands International. Recuperado de <https://lac.wetlands.org/wp-content/uploads/sites/2/dlm_uploads/2019/07/Urbanizaciones-cerradas-en-humedales-1.pdf>.
- FAIRFIELD, T. (2010). Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2), 37-71. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2010.00081.x>.
- FALLETI, T. G. (2013). Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada. En T. G. Falletti, L. González, y M. Lardone (Eds.). *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 13-23). Ciudad de Córdoba, Argentina: Universidad Católica de Córdoba.
- FIGUEROA, L. M. (2020). Luchemos por el bosque. Coaliciones Estado-sociedad en torno al proceso de formulación de la Ley de Bosques en Argentina (2002-2009). *POSTData*, 25(1), 137-161.
- FIGUEROA, L. M., y GUTIÉRREZ, R. A. (2018). Enfrentados por el ambiente. Incidencia de las coaliciones sociedad-Estado en la protección de bosques nativos. En R. A. Gutiérrez (Ed.). *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 103-166). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Teseo Editores.
- GABAY, M. (2018). Apuntes sobre el sistema normativo argentino. En R. A. Gutiérrez (ed.), *Construir el ambiente: Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 57-102). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Teseo Editores.
- 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), 283-312.

- GUTIÉRREZ, R. A. (2018). Introducción. Ambiente, Estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina. En R. A. Gutiérrez (Comp.). *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 9-56). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Teseo Editores.
- GUTIÉRREZ, R. A., e ISUANI, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295-332. <https://doi.org/10.1590/0034-76121700>.
- HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. (2006). Diario de Sesiones, Período N.º 124, 44.º Reunión. Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Nación, Honorable Congreso de la Nación.
- INFOBAE. (3 de febrero de 2016). Mauricio Macri recuperó un proyecto para proteger los humedales. *Infobae*. Recuperado de <<https://www.infobae.com/2016/02/04/1787494-mauricio-macri-recupero-un-proyecto-protoger-los-humedales/#:~:text=Mauricio%20Macri%20recuper%C3%B3%20un%20proyecto%20para%20proteger%20los%20humedales,-El%20Gobierno%20Nacional&text=El%20anuncio%20coincidi%C3%B3%20con%20el,perdido%20a%20fines%20de%202015>>.
- KOVEL, J. (2002). *The Enemy of Nature. The End of Capitalism or the End of the World?* Nueva York, EE. UU.: Zed Books.
- LA POLÍTICA ONLINE. (5 de junio de 2016). Reclaman que Macri presente la Ley de Humedales que prometió. *La Política Online*. Recuperado de <<https://www.lapoliticaonline.com/nota/98147-reclaman-que-macri-presente-la-ley-de-humedales-que-prometio/>>.
- LABIANO, V. (2018). Cannabis medicinal en Argentina: cambio menor en el subsistema de política de drogas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2): 75-97. <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.2>.
- LINDBLOM, C. E. (1982). The Market as Prison. *The Journal of Politics*, 44(2), 324-336. <https://doi.org/10.2307/2130588>.
- LOWY, M. (2011). *Ecosocialismo. La alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista*. Buenos Aires, Argentina: El Colectivo-Herramienta.
- MARTÍNEZ NEIRA, C., y DELAMAZA, G. (2018). Coaliciones interétnicas, *framing* y estrategias de movilización contra centrales hidroeléctricas en Chile: ¿qué podemos aprender de los casos de Ralco y Neltume? *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, 2(1), 68-96. <https://doi.org/10.23870/marlas.180>.

- MEDEIROS, E. A. De, y GOMES, R. C. (2019). Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal. *Revista de Administração Pública*, 53(1), 1-22. <https://doi.org/10.1590/0034-7612173987>.
- MUTTI, D., YAKOVLEVA, N., VAZQUEZ-BRUST, D., y DI MARCO, M. H. (2012). Corporate social responsibility in the mining industry: perspectives from stakeholder groups in Argentina. *Resources Policy*, 37(2), 212-222. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2011.05.001>.
- REBOSSIO, A. (13 de agosto de 2015). Las urbanizaciones cerradas agravan las inundaciones. Los barrios amurallados construidos sobre humedales dificultan el escurrimiento del agua. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2015/08/12/actualidad/1439406022_024603.html#:~:text=Las%20urbanizaciones%20cerradas%20agravan%20las%20inundaciones,-Los%20barrios%20amurallados&text=Se%20angost%C3%B3%20a%20la%20mitad,duplic%C3%B3%20la%20altura%20del%20agua%E2%80%9D.&text=%22De%20por%20s%C3%AD%20los%20humedales,aguas%20en%20caso%20de%20lluvias>.
- REPETTO, F. (2014). Políticas sociales: Una mirada político-institucional a sus formas, desafíos e impactos. En C. H. Acuña (Ed.). *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina* (pp. 19-69). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores.
- RICHARDSON, N. P. (2009). Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 44(3), 228. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9037-5>.
- RYAN, D. (2014). Política y ambiente en la Argentina: ¿un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(3), 22-32.
- SABATIER, P. A., y WEIBLE, C. M. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones. En P. A. Sabatier (Ed.). *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 203-238). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- SEAWRIGHT, J., y GERRING, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. (2005). *Primer inventario Nacional de Bosques Nativos*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros.

- SVAMPA, M y VIALE, M. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.
- TSEBELIS, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325.
- TSEBELIS, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- 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), 461-475.
- YAGCI, A. H. (2019). Policy knowledge, collective action and advocacy coalitions: Regulating GMOS in Turkey. *Journal of European Public Policy*, 26(6), 927-945. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1509884>.

El autor es el único responsable del artículo.