



Serie “Experiencias de Bosques Modelo”

**Sudamérica**

## Bosques Modelo de Argentina

**Gobernanza, participación y cultura forestal  
en Argentina – Bosques Modelo y desarrollo  
local sustentable**

Mónica Gabay, MBA

Noviembre del 2012

*Miembro de:*



*Nuestros socios:*



# Gobernanza, participación y cultura forestal en Argentina

## Bosques Modelo y desarrollo local sustentable

Mónica Gabay, MBA<sup>1</sup>

### Introducción

El presente trabajo se elabora en el marco del “Taller de análisis: ‘Construyendo cultura forestal’ – Desde los diversos ámbitos de gobernanza (comunal, territorial, regional, nacional)” y tiene por objeto responder a los interrogantes planteados por los organizadores a la luz de la experiencia argentina. Se presentan aquí los aprendizajes del Programa Nacional de Bosques Modelo (PNBM) de la Dirección de Bosques – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a través de 16 años de trabajo enfocado en fomentar el manejo sustentable de los ecosistemas forestales mediante la construcción de alianzas estratégicas entre los actores clave y el trabajo en red, a fin de contribuir al progreso de las comunidades involucradas, atendiendo a la equidad social, las necesidades locales y las preocupaciones globales.

### Contexto

Al igual que en el resto de América Latina, la irrupción de la cultura europea —más precisamente la española— en lo que luego sería la República Argentina disparó un proceso de ruptura en las pautas culturales de los pueblos indígenas. Una parte importante de las tradiciones autóctonas se perdieron en tanto que, las que sobrevivieron, evolucionaron en un contexto de hibridación cultural y mestizaje de las ricas tradiciones originarias con las de los recién llegados y sus esclavos negros. Desde la perspectiva forestal, el resultado no pudo ser más desolador: los bosques nativos eran vistos como tierras improductivas (Gabay *et al.*, 2011). Esto es comprensible si se considera que, en la cosmovisión del conquistador, el uso productivo del territorio consistía en la actividad agropecuaria. Ya en junio de 1810, el ilustre Dr. Manuel Belgrano se lamentaba: “parecieron los bosques como el inmenso mar respecto de la corta población que teníamos... hemos visto a los montañeses dar por el pie a un árbol frondoso, en lo más florido de la primavera, sólo por probar el filo del hacha... causa el mayor sentimiento ver tantos árboles muertos... Se presiente ya lo detestables que seremos a la generación venidera, si... no se ponen activos...” (UMSEF 2007).

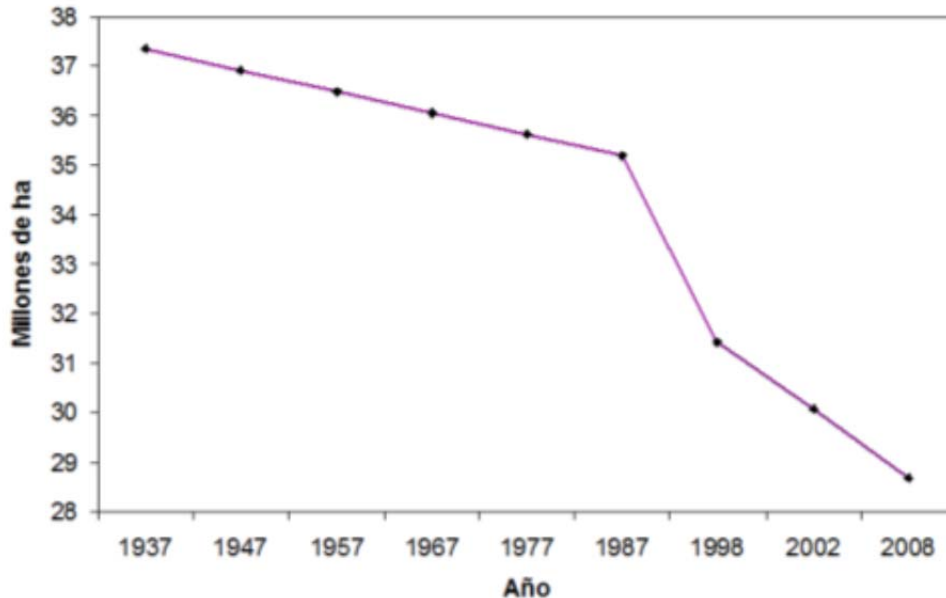
Con una superficie continental de 2.791.810 km<sup>2</sup>, la República Argentina tiene un 12% de su territorio cubierto con tierras forestales nativas. Hacia mediados de la década de 1980, la llamada “revolución verde” produjo un avance explosivo de la frontera agropecuaria. En consecuencia, los bosques nativos argentinos se vieron sometidos a un intenso proceso de degradación y deforestación (Figura 1).

En este contexto, la expansión del monocultivo de soja ha ocasionado impactos ambientales severos que, a la deforestación y la consiguiente pérdida de biodiversidad y liberación de gases de efecto invernadero, añaden la degradación y erosión del suelo, la

---

<sup>1</sup> Coordinadora Nacional, Programa Nacional de Bosques Modelo – Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Argentina), mgabay@ambiente.gob.ar

contaminación con agroquímicos y la expulsión de pobladores rurales hacia núcleos urbanos. Otros factores que amenazan los ecosistemas forestales argentinos son la presión de los emprendimientos inmobiliarios y el desplazamiento de la actividad ganadera hacia zonas marginales.



**Figura 1. Superficie de bosques nativos de la República Argentina**

Elaboración UMSEF – Dirección de Bosques. Fuente: 1937: Censo Nacional Agropecuario 1937; 1947 a 1987: Estimaciones del Instituto Forestal Nacional; 1998: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos; 2002: Actualización UMSEF - Dirección de Bosques; 2008: Estimaciones de la UMSEF – Dirección de Bosques.

La necesidad de contar con una herramienta eficaz que posibilitara contrarrestar estos procesos y, al mismo tiempo, abordar de manera concreta el paradigma del desarrollo sustentable planteaba un desafío para la entonces Dirección de Recursos Forestales Nativos. Esta búsqueda llevó a que en el año 1996 la autoridad ambiental nacional convocara al “Primer Taller para la Red de Bosques Modelo en la República Argentina” (La Cumbre, Pcia. de Córdoba), con amplia participación de representantes de todas las regiones forestales del país y el apoyo de la Red Internacional de Bosques Modelo (RIBM). Se presentaron la filosofía del bosque modelo y las experiencias de bosques modelo de Canadá y México. Igualmente, se discutieron cuestiones vinculadas al manejo forestal y la aplicabilidad de esta nueva herramienta al contexto argentino.

Hubo acuerdo entre los participantes acerca de la utilidad de los Bosques Modelo, que fueron definidos como “asociaciones de voluntades que en consenso planifiquen y gestionen modelos de desarrollo sustentable en ecosistemas boscosos, con la meta de elevar la calidad de vida de las comunidades marginadas o de bajos recursos como pauta fundamental”. El compromiso de la República Argentina quedó plasmado en una Carta de Intención firmada por la entonces Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación y la Red Internacional de Bosques Modelo en el mes de mayo de 1996.

En este marco, se estableció en la órbita de la actual Dirección de Bosques el Programa Nacional de Bosques Modelo (PNBM)<sup>2</sup>. Con tres Bosques Modelo activos y uno en desarrollo, en el año 2001 se conformó la Red Nacional de Bosques Modelo en la República Argentina (RNBM). En la actualidad, Argentina cuenta con seis Bosques Modelo activos y uno en desarrollo (Figura 2).

### Construyendo una cultura forestal democrática e inclusiva

La adopción del concepto de Bosque Modelo responde a la necesidad de concretar en acciones tangibles en el territorio la noción de desarrollo sustentable. Refleja, además, el proceso de descentralización en la implementación de las políticas nacionales a través de la ejecución de planes, programas y proyectos en el nivel local, con un fuerte empoderamiento de las instancias provinciales y municipales (Ribot, 2004, 2002a, 2002b). Desde la perspectiva del PNBM, el Bosque Modelo es una herramienta apropiada para la materialización de las políticas públicas



Figura 2 - Bosques Modelo Argentinos

nacionales en el orden local, tomando al bosque como eje para el desarrollo humano de las comunidades que habitan los paisajes forestales.

Los actores involucrados en las estructuras de gobernanza de los Bosques Modelo comprenden al sector público en sus niveles nacional, provincial y municipal, el sector privado, la sociedad civil, los grupos de base y la academia. Desde el punto de vista territorial, al abarcar un área biofísica de gran escala, se representa un amplio espectro de valores, bienes y servicios forestales, intereses sociales, culturales, económicos y ambientales. En este marco, ofrece una mesa de diálogo y consenso propicia para el manejo de conflictos entre los distintos actores del territorio, así como para la construcción de acuerdos para el ordenamiento territorial, como se verá seguidamente.

Un aspecto clave de los Bosques Modelo es la inclusión social, la construcción de ciudadanía a través de la recuperación de la autoestima de grupos tradicionalmente marginados, excluidos de todo proceso de decisión, y su capacitación y acompañamiento para el mejoramiento de su calidad de vida. En este sentido, se enfatiza la necesidad de dar voz a los grupos de base y los sectores más vulnerables de la sociedad, de manera de brindarles la oportunidad de protagonizar los procesos de toma de decisiones para el desarrollo forestal sustentable.

<sup>2</sup> Para más información, visitar la página web: [www.ambiente.gob.ar/bosques\\_modelo](http://www.ambiente.gob.ar/bosques_modelo)

## **Promoviendo el desarrollo productivo local**

Como se señalara, en la mirada del productor —sobre todo en el Parque Chaqueño—, los bosques no eran considerados como tierras productivas. Revertir esta cultura, propicia a la instalación de paquetes tecnológicos de la llanura pampeana, requiere un esfuerzo coordinado desde los estados nacional y provincial. En este sentido, el PNBM ha promovido el concepto de Bosque Modelo como plataforma multisectorial de concertación donde las miradas sobre el desarrollo local pueden ser negociadas y articuladas.

Así, se coordina la llegada local de los planes y programas de asistencia al desarrollo productivo y social con las iniciativas tendientes a la sustentabilidad ambiental, optimizando la aplicación de recursos y los resultados. La participación activa del sector científico – tecnológico como socio clave de los Bosques Modelo, a través de la integración de las universidades y entidades de investigación y extensión, asegura la construcción de capacidades locales apropiadas.

Todo cambio cultural demanda tiempo y este caso no es la excepción. Se requiere un trabajo continuado y consistente, que permita construir capacidades locales para un desarrollo productivo genuino y endógeno. Es de vital importancia formar a los productores, sean campesinos criollos, colonos o indígenas, en una concepción de manejo integral de la finca. Dicho manejo implica, entre otras cuestiones, el ordenamiento predial de modo de optimizar las actividades productivas y, por ende, los ingresos familiares. Los proyectos impulsados desde el PNBM tienen a demostrar al productor con resultados concretos los beneficios de la diversificación de modo de aprovechar la potencialidad de su finca así como la importancia del bosque en dichos esquemas productivos. Se trabaja, entre otros, en esquemas de manejo silvopastoril combinados con parches de cultivos y apicultura. En el caso de las mujeres, se desarrollan sus capacidades para la elaboración de productos artesanales, cultivos en huertas familiares de modo de contribuir a la seguridad alimentaria, así como el buen manejo de su ganado, entre otros.

Finalmente, desde el ámbito federal se promueve la certificación voluntaria con el fin de internalizar los costos de la sustentabilidad a través de la utilización de las fuerzas y mecanismos de mercado. Este proceso ha avanzado más fuertemente en las industrias forestales y plantaciones forestales de empresas medianas y grandes, y está comenzando en bosques nativos. El Programa Nacional de Bosques Modelo ha tenido un rol activo en el desarrollo participativo del Sistema Argentino de Certificación Forestal (CERFOAR), que se encuentra en trámite avanzado de reconocimiento por el Programa de reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal (Programme for the Endorsement of Forest Certification – PEFC). El PNBM, a partir de las expresiones de interés de varios Bosques Modelo, tiene previsto implementar un proyecto piloto de certificación forestal grupal con productores interesados en mejorar la competitividad de sus emprendimientos.

## **Fortaleciendo la cultura forestal desde el marco jurídico-institucional**

La República Argentina ha adoptado para su gobierno el sistema republicano, representativo y federal (cf. art. 1º, C.N3.). En este esquema, las provincias son entes autónomos, preexistentes a la Nación y conservan las facultades que no han delegado expresamente. Asimismo, ostentan el dominio originario de los recursos naturales que se encuentran en su territorio (cf. art. 124, C.N.).

La reforma constitucional del año 1994 confirió al Congreso Nacional la atribución de dictar normas que establezcan presupuestos mínimos en materia de protección ambiental, sin alterar las jurisdicciones locales (cf. art. 41, C.N.). El marco normativo federal ambiental está dado por la Ley N° 25.675 General del Ambiente. Por su parte, las provincias dictan normas complementarias que pueden establecer umbrales mayores de calidad ambiental. Puesto que el Derecho Administrativo es local<sup>4</sup>, las provincias regulan las licencias, permisos y concesiones vinculadas al aprovechamiento de los recursos naturales.

Desde el ámbito federal se promueve el manejo forestal mediante un plexo normativo que contempla instrumentos de fomento, cuyos pilares son las siguientes normas:

Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos,

Ley N° 13.273 (t.o. Dto N° 710/95) de Defensa de la Riqueza Forestal,

Ley N° 25.509 de Creación del Derecho Real de Superficie Forestal,

Ley N° 25.080 de Promoción de las Inversiones en Bosques Cultivados, modificada por Ley N° 26.432,

Ley N° 24.857 de Estabilidad Fiscal para la Actividad Forestal,

La Ley N° 26.331 constituye un hito fundamental pues, por primera vez, se reconocen los servicios ambientales que prestan los bosques a la sociedad y su valor. Sobre esta premisa se establece un régimen de promoción del enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Las provincias deben realizar el ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN), que implica su clasificación en tres categorías, según su valor de conservación y conforme los criterios de la ley. Los Bosques Modelo han tenido un rol protagónico en el proceso participativo de elaboración del OTBN. En algunos casos, las autoridades provinciales adoptaron su metodología participativa para realizar talleres y reuniones de análisis y discusión de los OTBN proyectados. Los Bosques Modelo han consolidado de este modo su rol como plataformas de aterrizaje de las políticas públicas nacionales y provinciales que, además, reciben insumos de sus experiencias.

En este contexto, los Bosques Modelo reciben apoyo en el marco de las Leyes N° 26.331 y 25.080 para la implementación de iniciativas de manejo forestal integral tendientes a fortalecer las capacidades productivas endógenas, con especial énfasis en el trabajo con campesinos y comunidades indígenas. De este modo, se pone en valor el bosque nativo mediante buenas prácticas de manejo y enriquecimiento, al tiempo que se desarrollan plantaciones forestales que reducen la presión sobre aquél. Progresivamente, las comunidades revalorizan el bosque como factor integrante de sus esquemas productivos y generador de ingresos.

Otro instrumento normativo útil para avanzar hacia el desarrollo forestal sustentable es el marco de criterios e indicadores (C&I) del Proceso de Montreal. El Programa Nacional de Bosques Modelo lleva adelante, desde fines de 2005, una iniciativa que implica a los seis sitios de la Red Nacional.

---

<sup>3</sup> C.N.: Constitución Nacional.

<sup>4</sup> Vale decir, que las Provincias se han reservado para sí la atribución de darse sus propias instituciones locales y regularlas (cf. art. 122, C.N.).

Los 6 criterios y 31 indicadores de nivel local contruidos de manera participativa incorporan la visión de conservación y manejo forestal integral y los refuerza con los principios y atributos de los Bosques Modelo establecidos por la Red Internacional de Bosques Modelo (RIBM). En el marco de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM), esta experiencia se comparte con los países del Cono Sur.

### **Nuestros aprendizajes**

A 16 años de la adopción del concepto de Bosque Modelo en Argentina, resulta clara la importancia de su incorporación efectiva como herramienta de aterrizaje de las políticas públicas en el territorio. La articulación de los niveles nacional, provincial y municipal permite dar continuidad al trabajo de los Bosques Modelo, que se constituyen en plataformas eficaces para la implementación de los planes y programas de desarrollo forestal y productivo sustentables. La integración multisectorial de las estructuras de gobernanza de los Bosques Modelo posibilita diálogos constructivos que permiten manejar conflictos entre perspectivas divergentes en el uso del territorio. Estos diálogos se traducen en la construcción de visiones compartidas de desarrollo local que forjan líneas estratégicas ajustadas a la realidad local. Los instrumentos de fomento forestal se integran y complementan con otras herramientas de promoción de la diversificación productiva y asistencia social que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que habitan las zonas boscosas, tradicionalmente postergadas.

Es importante tener presente que no todas las iniciativas culminan en la creación de un Bosque Modelo. En el caso argentino, algunas iniciativas no prosperaron debido, entre otros, a las siguientes causas:

- Confusión del concepto con una “ventana rápida” para acceder a donaciones y financiamiento externo o con un modelo para crear una ONG ambientalista y ejecutar proyectos propios del grupo promotor,
- Insuficiencia de capital social, que impide la conformación de la estructura de gobernanza participativa,
- Cambios políticos radicales y/o falta de apoyo político de las autoridades provinciales y/o locales,
- Falta de recursos mínimos para operar, lo que desnuda la falta de compromiso de los socios promotores y atenta contra la sustentabilidad de la iniciativa.

Los procesos de construcción de un Bosque Modelo toman un cierto tiempo de maduración que, en nuestra experiencia, nunca es inferior a dos o tres años desde la primera presentación del concepto a los actores locales. Este proceso involucra, entre otros, el acercamiento a actores con intereses conflictivos o divergentes de manera de incorporarlos a la mesa de diálogo que producirá la propuesta de Bosque Modelo. Sin esa mirada plural, se corre el riesgo de acabar conformando una organización sectaria, ajena a los principios y atributos del Bosque Modelo.

Por otra parte, los costos de transacción involucrados en estos procesos son más altos que los de acciones ejecutadas de manera más verticalista. Sin embargo, los beneficios en cuanto a la construcción de capital social, fortalecimiento de capacidades locales y mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades en armonía con la sustentabilidad de los recursos forestales, son muy importantes.

De esta manera, el Bosque Modelo demuestra ser una herramienta eficaz para incidir positivamente en el desarrollo de una cultura que valore las masas boscosas.

Como otros esquemas de gobernanza participativa, los Bosques Modelo no están libres de intentos de cooptación por grupos de interés. La presencia activa del sector público provincial y municipal es de importancia crucial para mantener el equilibrio y asegurar que todos los sectores implicados puedan dialogar en igualdad de condiciones, especialmente los grupos más vulnerables. De este modo, se asegura la democratización del proceso de toma de decisiones. Además, se propicia un desarrollo inclusivo y sostenible que brinde oportunidades de progreso a las comunidades marginalizadas al evitar la reproducción de pautas de exclusión social, fomentadas por las élites locales.

Esto se vincula al hecho que, desde sus inicios, el concepto de Bosque Modelo en Argentina ha tenido un componente muy fuerte de desarrollo humano. Como tal, se da especial relevancia a la inclusión social, el empoderamiento de grupos vulnerables, el trabajo con la mujer rural y las comunidades indígenas, de manera de que sean verdaderos protagonistas de su desarrollo endógeno. Desde el Programa Nacional de Bosques Modelo se fomentan las iniciativas tendientes a la construcción de capacidades locales, la educación, la diversificación productiva y el rescate de los conocimientos tradicionales vinculados con el bosque y sus bienes y servicios.

Finalmente, las universidades y organizaciones de investigación tienen un rol muy significativo en los Bosques Modelo argentinos. Ellas brindan soporte técnico para las iniciativas locales, aportan experiencia y apoyo técnico de manera de incorporar buenas prácticas de manejo forestal e innovaciones productivas. Este acompañamiento se concreta, a nivel del productor, en asesoramiento para optimizar sus actividades productivas, armonizándolas con la capacidad de carga de sus fincas, de modo de mejorar los ingresos de la familia rural.



## **Bibliografía**

GABAY, M., BESSONART, S., BARROS, S. 2011. "Latin America —Argentina, Bolivia and Chile" en PARROTA, J.A. y TROSPER, R.L. (eds.) Traditional Forest Related Knowledge Sustaining Communities, Ecosystems and Biocultural Diversity. Springer.

GABAY, M. 2008. "Multi-level Governance: The Case of the Argentine Model Forest Network", en UNITAR-Yale Conference on Environmental Governance and Democracy. New Haven.

GABAY, M. 2007. "Bosque Modelo: Desarrollo Sustentable en Acción". Revista Ciencia e Investigación Forestal, Vol. 13:2.

GABAY, M. 2007. "Local Government Administration & Public Services (Participatory Local Development). Final Report". Informe presentado a la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). Osaka.

RIBOT, J.C. (2004). Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization. Washington, D.C.: World Resources Institute.

RIBOT, J.C. (2002a). African Decentralization. Local Actors, Powers and Accountability. UNRISD Programme on Democracy, Governance and Human Rights, Paper No. 8. Ginebra: UNRISD.

RIBOT, J.C. (2002b). Democratic Decentralization of Natural Resources. Institutionalizing Popular Participation. Washington, D.C.: World Resources Institute. URL: [http://pdf.wri.org/ddnr\\_full\\_revised.pdf](http://pdf.wri.org/ddnr_full_revised.pdf) . Fecha de consulta: 15/09/2012.

UMSEF, 2007. Informe sobre deforestación en Argentina. URL: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/deforestacin\\_argentina\\_v2.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/deforestacin_argentina_v2.pdf). Fecha de consulta: 15/09/2012.