



## Rol de gobernadores en la implementación de políticas ambientales en contextos de dependencia agropecuaria. El caso de Santiago del Estero (2005-2021)

Governors' role and variation in the implementation of environmental policies in agriculture dependency context. The case of Santiago del Estero (2005-2021)

Papel dos governadores na implementação de políticas ambientais em contextos de dependência agrícola. O caso de Santiago del Estero (2005-2021)

Lucas M. FIGUEROA\*

Recibido: 07.08.2025

Recibido con modificaciones: 11.09.2025

Aceptado: 23.10.2025



### RESUMEN

En jurisdicciones dependientes de la extracción o degradación de recursos naturales la implementación y cumplimiento de políticas ambientales tiende a mantener el *statu quo* de actores poderosos. Sin embargo, en Santiago del Estero, una provincia argentina cuya economía depende de la expansión agropecuaria, ha tenido un período (2013-2019) en la que las comunidades campesinas participaron a la implementación de la política forestal y se redujo la deforestación. La pregunta central es: ¿qué condiciones explican la variación en la implementación y el cumplimiento de políticas ambientales que afectan la economía provincial? Se argumenta que, en estos contextos, se tiende a mantener el *statu quo* de los actores económicos, por la relevancia de las actividades productivas y la debilidad, en términos comparados, de los actores que buscan mayor protección. Sin embargo, esto puede modificarse ante el surgimiento de un conflicto que llame la atención de la opinión pública provincial y nacional y de los actores políticos nacionales. La posibilidad de que el conflicto escale a nivel nacional y pueda amenazar la carrera política del gobernador, lo impulsa a intervenir en un área de política pública que normalmente no figura entre las prioridades de su agenda. Para llevar a cabo el trabajo, se hace un estudio de caso y se realizaron entrevistas, análisis documental y datos de deforestación y avance de la producción agrícola entre 2005 y 2021.

**Palabras clave:** gobernador, políticas ambientales, política subnacional, Santiago del Estero, Argentina, Bosques

\* Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín) y Becario posdoctoral del Instituto de Investigaciones Políticas (IIP-CONICET). Su línea de investigación consiste en el diseño e implementación de políticas ambientales nacionales en contextos multinivel. Forma parte del Área de Ambiente y Política y del Área de Política Subnacional y Relaciones Intergubernamentales de la Escuela de Política y Gobierno, UNSAM. Correo: lfigueroa@unsam.edu.ar

## ABSTRACT:

In jurisdictions dependent on the extraction or degradation of natural resources, the implementation and enforcement of environmental policies tend to maintain the *status quo* of powerful actors. However, in Santiago del Estero, an Argentine province whose economy relies on agricultural expansion, there was a period (2013–2019) during which peasant communities participated implementing forest policies, and deforestation consistently decreased. Considering that, the research question is: What conditions explain the variation in the implementation and enforcement of environmental policies that impact the provincial economy? This study argues that in such contexts, the status quo of economic actors tends to be preserved due to the importance of productive activities and the comparative weakness of those advocating for greater protection. However, this dynamic can be changed when a conflict calls the attention of the provincial and national media, as well as national political actors. The possibility that the conflict could escalate to the national level and threaten the governor's political career prompts them to intervene in a policy area that is typically not a priority on their agenda. The research uses a case study approach, incorporating interviews, document analysis, and data on deforestation and agricultural production trends from 2005 to 2021.

**Keywords:** Governor, environmental policies, subnational politics, Santiago del Estero, Argentina, forests

## RESUMO:

Em jurisdições dependentes da extração ou degradação de recursos naturais, a implementação e o cumprimento de políticas ambientais tendem a manter o status quo de atores poderosos. No entanto, em Santiago del Estero, uma província argentina cuja economia depende da expansão agropecuária, houve um período (2013–2019) em que comunidades campesinas participaram da implementação da política florestal e o desmatamento diminuiu constantemente. A questão central é: Quais condições explicam a variação na implementação e no cumprimento de políticas ambientais que impactam a economia provincial? Argumenta-se que, nesses contextos, tende-se a preservar o status quo dos atores econômicos devido à relevância das atividades produtivas e à fraqueza, em termos comparativos, dos atores que buscam maior proteção. Contudo, essa dinâmica pode mudar diante do surgimento de um conflito que chame a atenção da opinião pública provincial e nacional, bem como de atores políticos nacionais. A possibilidade de que o conflito escale para o nível nacional e ameace a carreira política do governador o impulsiona a intervir em uma área de política pública que normalmente não figura entre as prioridades de sua agenda. Para a realização do trabalho, foi realizado um estudo de caso com entrevistas, análise documental e dados sobre desmatamento e avanço da produção agrícola entre 2005 e 2021.

**Palavras-chave:** Governador, políticas ambientais, política subnacional, Santiago del Estero, Argentina, Florestas

**SUMARIO:** 1 Introducción; 2 Condiciones que influencian la implementación y cumplimiento de políticas ambientales; 3 La escalada de conflicto y la intervención del gobernador; 4 Santiago del Estero: estructura económica, sistema político, activismo socioambiental y el cumplimiento de las políticas ambientales; 5 Implementación y cumplimiento de políticas ambientales en Santiago del Estero (2005-2021); 6 Lecciones sobre la intervención del gobernador en el avance de la política ambiental; 7 Conclusión; 8 Bibliografía

## 1. Introducción

En Argentina, las actividades agropecuarias son centrales para la economía nacional. A nivel provincial, un importante número de jurisdicciones depende principalmente de estas actividades para sustentar sus economías. Entre ellas, Santiago del Estero se destaca por su particular trayectoria. Desde principios de los 2000, esta provincia incrementó su superficie agropecuaria, impulsada por el auge de los precios internacionales de *commodities* como la soja y la carne. Este proceso permitió un notable crecimiento de su Producto Bruto Geográfico (PBG), contribuyendo a reducir la pobreza y la desigualdad social como muestran distintos informes de organismos públicos y privados (Díaz et al., 2023; Schteingart et al., 2024). Sin embargo, este desarrollo económico tuvo un alto costo ambiental y social: Santiago del Estero lideró la pérdida de bosques nativos en el país entre 2000 y 2023, afectando los modos de vida de comunidades campesinas, indígenas y pequeños productores que allí habitan.

Al mismo tiempo, luego de una intervención federal que terminó con la hegemonía del matrimonio Juárez (Partido Justicialista) en el poder político provincial, desde 2005, con el nuevo gobierno a cargo de Gerardo Zamora, la provincia sancionó normativas y creó instituciones para ordenar el uso de los bosques y reducir los conflictos por la tenencia de la tierra. A su vez, desde 2008, esta provincia adecuó su normativa forestal a lo establecido en la Ley Nacional de Bosques Nativos (LNBN), sancionada en 2007. Siguiendo la distribución de competencias entre el estado nacional y provincial, el gobernador aprobó un decreto estableciendo un 87% de los bosques nativos (6 millones y medio de hectáreas) destinados hacia actividades de conservación y manejo sostenible en la que el cambio de uso de suelo (desmonte) no está permitido. En 2015, Santiago del Estero actualizó ese dato, elevando ese porcentaje a un 96%. Sin embargo, la implementación y el cumplimiento de estas políticas ambientales representaron un importante dilema, ya que entraron en conflicto con los intereses provinciales de fomentar el desarrollo económico mediante la expansión de la frontera agropecuaria.

En términos teóricos, la literatura esperaría que la implementación siga una orientación productivista y el cumplimiento de los estándares ambientales sea bajo por la dependencia económica de estas actividades y por la fortaleza de los actores económicos (Allen, 2015). Entre 2008 y 2013 y entre 2019 y 2021, la trayectoria de cumplimiento coincide con este argumento. Sin embargo, entre 2013 y 2019, esta provincia se destacó por una particularidad en la implementación de la LNBN, al incorporar a las comunidades campesinas en el proceso. Al mismo tiempo, entre esos años experimentó un importante descenso en sus valores de deforestación. Un estudio de caso de esta provincia resulta clave para indagar las condiciones que permiten avances en el cumplimiento de políticas ambientales potencialmente conflictivas con las economías provinciales. En este sentido, la pregunta de este trabajo es: ¿qué condiciones explican la variación en la implementación y el cumplimiento de políticas ambientales que afectan la economía provincial?

En general, los estudios sobre implementación y cumplimiento de políticas ambientales sugieren que, en estos contextos adversos para la protección ambiental, algunas condiciones que pueden promover la implementación son: la existencia de economías diversificadas y de sistemas políticos plurales (Christel, 2020; González y Gevaerd, 2024), la conformación de coaliciones protecciónistas (Alcañiz & Gutiérrez, 2022; Fernández Milmanda & Garay, 2019) o el aumento de las capacidades administrativas del estado (Amengual, 2016). Sin desconocer la importancia de estos trabajos, este busca incluir una condición poco considerada en los estudios sobre política ambiental: las tomas de decisión de los gobernadores en un contexto multinivel.

Este artículo argumenta que, en una economía provincial dependiente de la extracción y degradación de los recursos naturales, la implementación de una política ambiental buscará mantener el *status quo* de los actores económicos, por la relevancia de las actividades productivas y la debilidad, en términos comparados, de los actores que buscan mayor protección. Sin embargo, esto puede modificarse ante el surgimiento de un conflicto que llame la atención de la opinión pública provincial y nacional y de los actores políticos nacionales. La posibilidad de que el conflicto escale a nivel nacional y pueda amenazar la carrera política del gobernador, lo impulsa a intervenir en un área de política pública que normalmente no figura entre las prioridades de su

agenda. Esta intervención lleva a que las burocracias provinciales cumplan con las normativas ambientales vigentes, incluso a costa de generar un impacto negativo en las cuentas provinciales.

Para respaldar este argumento, se utiliza una metodología cualitativa basada en el estudio de caso de Santiago del Estero. El objetivo es identificar y analizar las condiciones que inciden en la implementación de políticas ambientales y, en particular, cuándo y cómo intervienen los gobernadores, un aspecto poco explorado por la literatura (Goertz, 2017). Una de las ventajas del estudio de caso es que permite descubrir elementos teóricos no considerados previamente y formular nuevas hipótesis que aborden preguntas planteadas desde distintos enfoques teóricos (Pérez Liñán, 2008). Por ello, este trabajo no pretende refutar la validez del cuerpo bibliográfico existente sobre la variación interprovincial en la implementación de políticas ambientales, sino aportar una nueva dimensión a este debate.

El período del trabajo va desde 2005, con el inicio del gobierno de Zamora hasta 2021. En este tiempo, el partido gobernante Frente Cívico por Santiago fue el mismo y ha sido dominado por el propio Zamora (2005-2013/2017-actualidad) y su esposa Claudia Ledesma Abdala quien ha gobernado entre 2013 y 2017. La falta de variación en la gobernación permite descartar esta variable y aumenta la relevancia de la pregunta de investigación. Respecto a las técnicas de recolección de datos, entre otras cosas, se realizaron unas veinte entrevistas abiertas y semiestructuradas, producto de un trabajo de campo que se extendió entre 2019 y 2022. Además, se realizó un análisis de documentos publicados por organismos provinciales, nacionales, ONG ambientales, de medios provinciales y nacionales.

Tras esta introducción, el artículo está dividido en las siguientes secciones. En la primera, se presenta la revisión de literatura que puntualiza en las causas que permiten implementar y cumplir con las políticas ambientales en América Latina. En la segunda se presenta el argumento general que puntualiza en las tomas de decisiones de los gobernadores para promover la implementación y cumplimiento de políticas ambientales, algo poco considerado por la literatura. En la tercera sección se justifica la selección del caso propuesto y, a la luz de datos de la provincia en cuestión, se pone en control las variables establecidas en la primera sección. La cuarta sección hace la descripción de la implementación de políticas ambientales en Santiago del Estero y en la quinta se realiza un análisis sobre el rol del gobernador en esta provincia. Por último, este trabajo cierra con una conclusión que presenta los principales hallazgos del trabajo y plantea líneas de investigación futura.

## **2. Condiciones que influencian la implementación y cumplimiento de políticas ambientales**

Los estudios sobre política ambiental en América Latina suelen coincidir en que la implementación de este tipo de políticas en territorios donde se contrapone con importantes actividades productivas es difícil. En estos contextos, los políticos prefieren desatender las instituciones ambientales por la importancia de las actividades productivas en la estructura económica. Otros trabajos puntualizan en las acciones de las élites económicas para incidir en las tomas de decisión. Respecto a este cuerpo bibliográfico, los argumentos son dos. El primero sostiene que los actores económicos tienen la capacidad de capturar los espacios de toma de decisión (poder ejecutivo o legislativo) (Bernauer, 2020). El segundo argumenta que estos actores realizan estrategias para incidir en las decisiones gubernamentales, entre ellas están el *lobby* político, el financiamiento de infraestructura como mecanismo de legitimidad social y política, entre otros (Fairfield, 2015; Novas et al., 2022). En ambos casos, dado su poder, los actores económicos y políticos logran reducir o bloquear el avance de mayores estándares de protección ambiental.

Este trabajo busca inscribirse en aquellos que muestran que la implementación de estas políticas es posible, pese a este contexto adverso. Al respecto, pueden encontrarse tres tipos de argumentos: los centrados en la pluralidad de los sistemas políticos, la capacidad estatal y la conformación de fuertes coaliciones protecciónistas.

Analizar el sistema político es relevante porque les da a los actores un conocimiento sobre cómo funcionan las relaciones sociales y políticas, influyendo, de esa manera, sobre cuáles son los cursos de acción más apropiados para alcanzar sus intereses y objetivos específicos (Acuña & Chudnovsky, 2013). En sistemas políticos poco plurales, las élites políticas, entre otras cosas,

monopolizan las decisiones, limitando la participación política de actores que buscan aumentar la protección ambiental como organizaciones no gubernamentales u opositores políticos (Bull & Aguilar-Støen, 2016; Christel, 2020). Por el contrario, en sistemas políticos más plurales es esperable una mayor inclusión de actores en el debate y, con ello, mayores instancias y oportunidades para incidir en las decisiones estatales. Sin desatender la relevancia de este argumento, aquí se pretende mostrar que, aún en sistemas políticos menos plurales, los gobernadores pueden hacer cumplir políticas que aumentan la protección ambiental, pese a que esto afecte las cuentas provinciales y a actores económicos poderosos. Un estudio reciente de González y Gevaerd (2024) muestra que las probabilidades de implementar políticas ambientales aumentan particularmente cuando tanto el gobierno nacional como el subnacional comparten una orientación progresista. Sin embargo, el estudio de caso que aquí se presenta revela una dinámica distinta: aunque la ideología del gobierno provincial se mantuvo constante, la modalidad de implementación de la política ambiental experimentó cambios a lo largo del tiempo. Este hallazgo sugiere la necesidad de explorar otras condiciones que puedan explicar variaciones en los procesos de implementación en contextos de estabilidad ideológica.

En segundo lugar, hay trabajos que se enfocan en el desarrollo de capacidades burocráticas para explicar el éxito de la aplicación de políticas ambientales (Alcañiz & Gutierrez, 2020; Amengual, 2016). Para este enfoque, cuando las agencias estatales están dotadas de recursos económicos, técnicos y humanos, tienen mayores probabilidades para aplicar efectivamente una política pública ambiental (Amengual, 2016). En estos contextos, la autonomía burocrática puede prevenir el ingreso de actores económicos a sus organismos o pueden evitar un giro productivista de la política pública. Por el contrario, una burocracia sin recursos disponibles no cuenta con la capacidad para lograrlo. A pesar de los valiosos aportes para comprender el funcionamiento del Estado, hay otros trabajos que muestran que, en general, las burocracias ambientales tienen pocos recursos y no son prioritarias para las élites políticas (Ames & Keck, 1997, AUTOR 2022). A su vez, este trabajo pretende mostrar que aún con pocas capacidades es posible avanzar con la implementación y el cumplimiento de políticas ambientales y que, en algunos momentos, son los gobernadores los que deciden directamente sobre cómo y cuándo avanzar con la implementación.

Por último, otro grupo de trabajos propone que a la hora de implementar las políticas ambientales se establece una controversia entre diferentes actores (políticos, sociales, económicos y expertos) quienes establecen alianzas o coaliciones con el objetivo de aumentar su capacidad de incidencia política (Alcañiz & Gutiérrez, 2022; Azuela y Musetta 2009; Delamata, 2019; Fernández Milmanda & Garay, 2019; Langbehn y García 2021). Por un lado, una coalición productivista que busca bloquear o limitar el avance de la política ambiental y, por otro lado, una coalición protecciónista que tiene la intención de aumentar los estándares de protección y aplicarlos. En estos casos, cuando la coalición protecciónista cuenta con una mayor cantidad de actores (Barnes et al., 2016) o tiene actores que pueden llamar la atención de los medios o políticos, hay más posibilidad de implementar este tipo de políticas en estos contextos adversos (Figueroa, 2023; 2025). En este trabajo se muestra que aun sin la conformación de coaliciones protecciónistas poderosas, hay posibilidades de que los gobernadores decidan implementar y hacer cumplir las políticas de protección ambiental.

Como se desarrolla en profundidad en la próxima sección, este trabajo se centra en las tomas de decisión de los gobernadores, la máxima autoridad a nivel provincial. Sobre los estudios de la relación entre gobernadores y política ambiental hay un consenso en que es una agenda poco prioritaria y que, por ese motivo, no suelen intervenir para promover mayor protección ambiental. Este trabajo busca indagar sobre los momentos específicos de intervención de estos actores para cumplir con las políticas ambientales y observar cómo se vinculan con las demás condiciones trabajadas en esta revisión de la literatura.

### **3. La escalada de conflicto y la intervención del gobernador**

Antes de presentar el argumento central, es necesario definir qué se entiende por políticas ambientales. Estas son un conjunto de reglas formales y prácticas que surgen de una negociación entre actores estatales, económicos y sociales que propone fijar un nuevo curso de acción basado en planes y metas explícitos en un área de políticas específica: la ambiental. Estas suelen ser muy diversas, principalmente, por su ambición. Siguiendo la conceptualización de instituciones de

Brinks, Levitsky y Murillo (2019), en pocas palabras, una institución es ambiciosa cuando sus objetivos proponen modificar el *statu quo* y modifica la relación de poder entre actores. La ambición institucional es lo que permite excluir del análisis a políticas ambientales decorativas. Esta delimitación es importante porque una política ambiental que, por ejemplo, afecta a actores económicos importantes en un territorio puede ser difícil de ser aplicada.

A su vez, dentro del proceso de las políticas públicas, el interés teórico está puesto en la implementación y el cumplimiento de las políticas ambientales. La implementación de políticas ambientales es una instancia en que actores estatales, económicos y sociales negocian y disputan la puesta en práctica de una política pública ambiental. Como efecto de esta negociación, pueden existir múltiples resultados de cumplimiento (Amengual 2016; Figueroa 2025). Sobre su variación, las instituciones, en general, fluctúan entre un continuo de nulo y completo cumplimiento como muestran distintos trabajos que estudian la implementación y cumplimiento de las políticas ambientales (Amengual, 2016). Por este motivo, no es esperable que haya ni un completo cumplimiento ni una ausencia total. En este trabajo, el cumplimiento se analiza mediante dos indicadores: la selección de actores sociales con los cuales interactúa el Estado provincial y, como proxy de efecto, la evolución de la deforestación en la provincia. Si bien se reconoce que este último indicador presenta limitaciones —dado que la dinámica de la deforestación puede estar influida por múltiples factores no tratados en este estudio—, se lo utiliza como una aproximación relevante para examinar si una mayor vinculación del Estado con las comunidades locales puede asociarse con una reducción de la deforestación.

Este artículo argumenta que, en una economía provincial dependiente de la extracción y degradación de los recursos naturales, la implementación de una política ambiental buscará mantener el *statu quo* de los actores económicos, por la relevancia de las actividades productivas y la debilidad, en términos comparados, de los actores que buscan mayor protección. Sin embargo, esto puede modificarse ante el surgimiento de un conflicto que llame la atención de la opinión pública provincial y nacional y de los actores políticos nacionales. La posibilidad de que el conflicto escale a nivel nacional y pueda amenazar la carrera política del gobernador, lo impulsa a intervenir en un área de política pública que normalmente no figura entre las prioridades de su agenda. Esta intervención lleva a que las burocracias provinciales cumplan con las normativas ambientales vigentes, incluso a costa de generar un impacto negativo en las cuentas provinciales.

Considerando los aportes de Gibson (2005), ante la existencia de un conflicto, los gobernadores utilizan una estrategia denominada: la parroquialización del poder. Esta estrategia surge en contextos de desigualdad de poder en el que las partes más poderosas (en este caso, el gobernador y los actores económicos) buscan mantener el conflicto cerrado en su jurisdicción. Entre las estrategias que el autor destaca son: bloqueos a los flujos de información desde el centro, el control de la información transmitida por los medios de comunicación local, o la prevención de la instalación de agencias controladas federalmente o de supervisores en la provincia, entre otros. Si el conflicto esca la al nivel nacional de gobierno, las autoridades nacionales pueden requerir información y exigir cambios al gobernador. Según Gibson, el mantenimiento del conflicto podría representar una amenaza para la carrera política del gobernador debido al riesgo de una posible intervención federal, en última instancia. Si bien la posibilidad de intervención es remota, el gobernador puede intervenir debido al incremento de las críticas por abalar proyectos económicos que van contra los derechos de poblaciones vulnerables.

En este sentido, con este artículo se pretende también generar un aporte a este clásico trabajo de la política subnacional al analizar las estrategias políticas de los gobernadores para apaciguar el nivel del conflicto una vez que este llegó a los medios y actores nacionales. En este caso, una de las acciones más rápidas para lograrlo es tomar las instituciones existentes y promover su cumplimiento, otorgando beneficios a los destinatarios directamente vinculados con el conflicto en cuestión. En el caso de un conflicto ambiental (v.g. disputa por el uso de los recursos naturales o por la tenencia de la tierra<sup>2</sup>), el gobernador promoverá el cumplimiento de las políticas ambientales, pese a afectar la economía provincial y actores económicos poderosos.

<sup>2</sup> Se consideran conflictos ambientales las disputas por la tenencia de la tierra, ya que suelen afectar a poblaciones indígenas y campesinas que, en muchos casos, no poseen títulos legales sobre los territorios

#### **4. Santiago del Estero: estructura económica, sistema político, activismo socioambiental y el cumplimiento de las políticas ambientales**

Con el objetivo de justificar la selección de esta provincia y descartar algunas variables importantes consideradas por la literatura, en esta sección se muestra la composición de la estructura económica y su contraposición con la protección de los bosques provinciales. Para esto, se hace una comparación entre el avance de la superficie cultivada por soja y la evolución de la deforestación en la provincia entre 2000 y 2022. A su vez, desde 2010 a 2022 se analiza también la deforestación ilegal momento en que la provincia se adecuó a lo establecido en la Ley Nacional de Bosques Nativos (LBNB). En pocas palabras, la LBNB estableció que todas las provincias con bosques nativos debían sancionar leyes provinciales para adecuar sus normativas a los estándares nacionales, denominadas leyes de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Con base en criterios técnicos ambientales y sociales específicos, los OTBN deben contener un mapa que clasifique a los bosques nativos de cada una de las provincias en tres categorías de conservación: dos en las que no se puede desmontar (roja y amarilla) y una en la que puede desmontarse, pero siguiendo los lineamientos definidos por la ley nacional y provincial pertinente (verde). De ese modo, la deforestación en las categorías roja y amarilla es considerada ilegal, al igual que la deforestación en la categoría verde que no cuenta con autorización provincial. Para promover la sanción de las normativas provinciales de adecuación, se prohibió toda autorización de desmonte y aprovechamiento forestal hasta la sanción de los OTBN y se dispuso un instrumento central: el Fondo Nacional para la Conservación y Protección de los Bosques Nativos (Fondo de Bosques, en lo sucesivo). El Fondo de Bosques se creó con el objetivo de compensar económicamente a propietarios (públicos y privados) de zonas con bosques nativos para garantizar su conservación. Por último, se presenta las características del sistema político y de la presencia de activismo socioambiental en la provincia para poner en discusión estas variables con lo sucedido en la provincia.

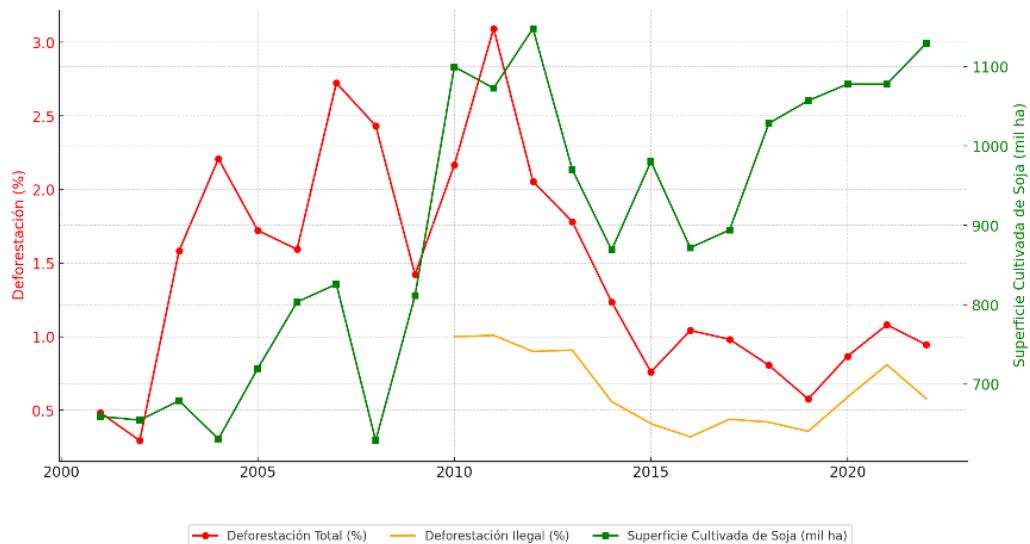
Según datos de la consultora Fundar y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 2004 y 2021, Santiago del Estero fue la de mayor crecimiento per cápita en lo que va del siglo XXI en todo el país producto de la expansión de la frontera agropecuaria sobre los bosques (4% de crecimiento per cápita) (Díaz et al., 2023; Schteingart et al., 2024). Tomando datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y de la Subsecretaría de Ambiente nacional, se construyó el Gráfico N°1 que muestra la relación entre la superficie cultivada de soja, el porcentaje de deforestación total y de la deforestación ilegal<sup>3</sup>, tras la adecuación normativa provincial a la Ley Nacional de Bosques Nativos.

---

que habitan. Estas poblaciones, además, han desempeñado históricamente un rol fundamental en el cuidado de los recursos naturales, de los cuales dependen para su subsistencia (FAO, 2003).

<sup>3</sup> Por disponibilidad de datos, se consideró la deforestación en categoría roja y amarilla.

**Gráfico N°1: Evolución anual de la superficie cultivada, del porcentaje de deforestación total e ilegal entre 2001 y 2022**



Fuente: elaboración propia con base datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y de la Subsecretaría de Ambiente nacional

El análisis de los datos entre 2001 y 2022 muestra que la superficie cultivada de soja creció fuertemente, pasando de aproximadamente 659 mil hectáreas en 2001 a más de 1.100 mil hectáreas en 2022, reflejando la expansión de la frontera agrícola. Por su parte, el porcentaje de deforestación total presentó fluctuaciones, con picos significativos en los primeros años y una tendencia a la baja desde 2010, con valores anuales entre 0,5% y 1,2%. El porcentaje de deforestación ilegal, analizada desde 2010, muestra variaciones significativas entre períodos: entre 2010 y 2013, alcanzó su promedio más alto (0,96%), coincidiendo con una etapa de alta presión sobre los bosques; entre 2013 y 2019, disminuyó notablemente a un promedio de 0,49%, pese a que los valores de la superficie cultivada de soja fueron elevados; mientras que entre 2019 y 2022, volvió a subir a 0,58%, lo que ilustra tres etapas marcadas sobre el cumplimiento de la LBNB. Aunque la correlación entre la superficie de soja y la deforestación total es casi inexistente (-0,028), hay una relación moderada y positiva (0,514) con la deforestación ilegal, lo que sugiere que el avance de la frontera agropecuaria sucedió en zonas que no debieron ser desmontadas.

Considerando la importancia de estas actividades para la economía provincial y de la fortaleza de los actores económicos en la provincia, la deforestación total e ilegal debería mantenerse en altos valores si consideramos los aportes de la literatura que se centra en el vínculo entre estructuras y actores económicos y el cumplimiento de las normas ambientales. Sin embargo, la variación en la trayectoria de la deforestación total e ilegal, sugieren que es necesario puntualizar en otras condiciones causales.

Otro cuerpo teórico sugiere que hay más posibilidades de cumplimiento cuando el sistema político es plural, dado que esto brinda mayores posibilidades a que la sociedad civil se manifieste y que sus demandas sean incorporadas al sistema político a través de partidos o fuerzas políticas opositoras. El sistema político de Santiago del Estero es uno de los menos plurales en Argentina, dado el dominio del Gobernador Gerardo Zamora, su esposa Claudia Ledesma Abdala y de su partido político (Frente Cívico por Santiago), quien gobierna la provincia desde 2005. La tabla N°1 muestra datos sobre los resultados de las elecciones a gobernador y de legisladores entre 2005 y 2021 (última elección).

**Tabla N°1:** Estructura del sistema político de Santiago del Estero (2005-2021)<sup>4</sup>

Año	2005	2008	2013	2017	2021
<b>Elección Gobernador</b>	Frente Cívico por Santiago	Frente Cívico por Santiago	Frente Cívico por Santiago	Frente Cívico por Santiago	Frente Cívico por Santiago
<b>Porcentaje</b>	(46.48%)	(85.05%)	(64.57%)	(68.33%)	(63.17%)
<b>Elección Legisladores</b>	Frente Cívico por Santiago (44.98%)	Frente Cívico por Santiago (59.5%)	Frente Cívico por Santiago (74.63%)	Frente Cívico por Santiago (70.01%)	Frente Cívico por Santiago (36.00%)
<b>Bancas Obtenidas</b>	24 de 50	27 de 40	33 de 40	30 de 40	15 de 40

Fuente: elaboración propia con base en datos de Tow 2016.

Los datos muestran que el Frente Cívico por Santiago ha mantenido una hegemonía ininterrumpida en las elecciones provinciales desde 2005, consolidándose como la fuerza dominante tanto en la gobernación como en la legislatura. Sin embargo, esta concentración de poder genera problemas para la pluralidad de demandas, especialmente aquellas que no están alineadas con las prioridades del oficialismo. La falta de una oposición sólida puede restringir la representación de sectores sociales, económicos y culturales con agendas diferentes, afectando la diversidad de propuestas y la capacidad de incorporar perspectivas alternativas en la toma de decisiones provinciales. Pese a ello, la tendencia de los datos de deforestación muestra que el cumplimiento de las normas ambientales en cuestión mejoró en el período 2013-2019, pese a la estructura del sistema político y de la preferencia de las agendas agropecuarias.

En suma, a la baja pluralidad del sistema político, Santiago del Estero tiene un intenso activismo rural en las zonas con bosques. Consecuencia de la importante población rural, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), principal organización que agrupa a familias campesinas ha participado constantemente en conflictos por la tenencia de la tierra, reclamando su posesión sobre los recursos naturales y la tierra ante el avance de grandes productores agropecuarios e inversores de otras provincias o países. Si bien ha obtenido algunas victorias en el marco de esos conflictos, el avance de la frontera agropecuaria ha generado desalojos forzados, lo que significó una reducción de las tierras en manos de estas comunidades (Subsecretaría de Ambiente de la Nación, 2020).

Pese a la relevancia de esta organización, desde 2001, el MOCASE se dividió en dos por cuestiones de organización interna: MOCASE tradicional y el MOCASE Vía Campesina. Esto ha generado una pérdida en su capacidad de incidencia debido a la dificultad para agrupar las demandas comunitarias. Fuera de eso, en Santiago del Estero no hay participación constante de organizaciones socioambientales de alcance nacional o internacional que tienen como recurso de incidencia la posibilidad de llamar la atención en los medios de comunicación provincial y nacional. Una de las razones es que las organizaciones provinciales han rechazado coordinar acciones en la provincia con organizaciones internacionales como Greenpeace la cual ha sido muy importante en otras provincias lindantes con problemas ambientales similares (v.g. Salta, Chaco)<sup>5</sup>. Ahora bien, como se analizará a continuación, pese a la ausencia de coaliciones proteccionistas fuertes, los conflictos por la tenencia de la tierra abrieron una oportunidad política para promover el cumplimiento de las normas ambientales vinculadas con el sector forestal.

## 5. Implementación y cumplimiento de políticas ambientales en Santiago del Estero (2005-2021)

En este apartado, se presenta el análisis del caso de Santiago del Estero para analizar los motivos por los cuales el gobernador decide intervenir en un área de políticas que no suele ser de

<sup>4</sup> Debido a la intervención federal de 2004, Santiago del Estero presenta un desfasaje en su calendario electoral con respecto a las elecciones nacionales y la mayor parte de las provinciales.

<sup>5</sup> Para más información sobre el rol de Greenpeace ver: Figueroa 2023, 2025.

intervención constante para promover la implementación y cumplimiento de las políticas ambientales vinculadas con los bosques nativos.

## 5.1.

### 5.2. Diseño normativo y primera intervención del gobernador (2005-2006)

A mediados de 2004, el gobierno nacional decidió intervenir la provincia como respuesta a una serie de protestas sociales que habían surgido a partir de un doble femicidio causado por miembros del círculo político de la gobernadora Mercedes Aragónés de Juárez (Partido Justicialista) y el exgobernador Carlos Juárez (Partido Justicialista) (Gibson, 2005)<sup>6</sup>. No obstante, ese evento no fue lo único que motivó la intervención. Entre otros asuntos (como la falta de independencia del poder judicial o constantes abusos policiales), distintos estudios muestran que, desde finales de la década de 1990, emergieron un conjunto de conflictos por el uso y tenencia de la tierra en un contexto de aumento del precio de commodities agrícolas. En estos conflictos, el gobierno provincial, productores y empresarios pujaron por expandir la frontera agropecuaria sobre tierras con bosques nativos con el objetivo de aumentar la superficie cultivable. Por su parte, las comunidades campesinas, habitantes tradicionales de esos sitios, buscaron resistir y reclamar la titularidad de la tierra (Godoy, 2009; Lapegna, 2017). Lo problemático de estos conflictos fue que algunos de ellos terminaron con la expulsión de las tierras donde habitaron tradicionalmente y la pérdida de una gran cantidad de bosques nativos como muestra el Gráfico N°1 entre 2001 y 2004.

A la luz de estas problemáticas, el informe resultante de la intervención federal, entre otras cosas, recomendó la creación de una comisión compuesta por actores nacionales y provinciales estatales y sociales para que realizara un plan de regulación dominial y un análisis de los desmontes ilegales y elaborase una política de protección de la flora y fauna provincial (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, 2004:45). En ese escenario, el interventor Pablo Lanusse, por entonces secretario de justicia de la Nación, convocó a un grupo de expertos en manejo forestal de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) y de la Universidad Católica de la provincia (UCSE) para que integraran la comisión mencionada y elaborasen un proyecto de ley sobre el manejo de los recursos forestales (Langbehn, 2019).

Una vez culminada la intervención, Gerardo Zamora se impuso en las elecciones a gobernador, a comienzos de 2005. El nuevo gobernador había sido un actor importante durante la intervención y, por ello, mantuvo la búsqueda de consensos, aunque modificó la estrategia inicial. Entre otras cosas, creó una Comisión encargada de discutir el modelo productivo provincial. Dicha comisión tuvo el objetivo de tratar temas diversos, entre ellos, la cuestión campesina y de tierras, los límites para la expansión agropecuaria, el manejo forestal y la protección de los bosques y su biodiversidad. Un experto protagonista de esos encuentros comentó:

Comenzó todo en el marco de una política de consenso y de discusiones con un montón de actores. Estaban los pequeños campesinos, las Sociedades Rurales, las universidades, los gremios e instituciones de todo tipo (...) Entonces, participaban todos los representantes de instituciones ligadas al quehacer agropecuario (entrevista experto privado Santiago del Estero I, julio de 2020).

Con el objetivo de mostrar una visión de apertura y consensos, el gobernador nombró a Publio Araujo, un reconocido ingeniero forestal de la UNSE, como director de bosques. Una vez en el cargo, el objetivo del nuevo director fue elaborar un documento técnico, sistematizando la información disponible, redactar una propuesta normativa y ponerla a discusión en la Comisión (entrevista funcionario Santiago del Estero I, julio de 2020). A los seis meses, el director redactó un proyecto e, inmediatamente, renunció a su cargo para asumir funciones en la Universidad, dejando vacante el puesto (entrevista funcionario Santiago del Estero I, julio de 2020). En pocas palabras, el proyecto propuso una zonificación de los bosques provinciales en distintas categorías de conservación, algunas de las cuales prohibían el desmonte y otras lo limitaban a una parte de cada predio.

<sup>6</sup> La intervención federal de Santiago del Estero se sostuvo entre 2004 y 2005, luego de la explosión del conflicto en los medios nacionales.

## 5.2 Repliegue del gobernador (2006-2011)

Desde ese entonces, el gobernador encargó todo el proceso al ministro de producción, Luis Gelid (un reconocido productor ganadero). En la Comisión técnica mencionada, emergieron tensiones entre dos grupos de actores. Por un lado, aquellos vinculados con el interés en el avance productivo y de la frontera agropecuaria: grandes productores agropecuarios provinciales y extraprovinciales, expertos organizados en el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Santiago del Estero (CIASE) y en el Colegio de Graduados en Ciencias Forestales de Santiago del Estero (CCFSE), funcionarios del INTA con sede en la provincia, expertos forestales de la UNSE (entre los cuales estuvo el ex Director de Bosques, Araujo) e ingenieros forestales de la Dirección de Bosques provincial. Por otro lado, aquellos más preocupados por regular la situación de tierras, para garantizar los derechos comunitarios: los dos MOCASE como organizaciones campesinas y otras ONG de desarrollo rural como INCUPO y la Red Agroforestal del Chaco Argentino (REDAF). En el comienzo del trabajo de la Comisión, el ministro se posicionó como mediador entre las posturas para reducir el conflicto y alcanzar un consenso. Sin embargo, esto no sucedió.

Para reducir el conflicto, Gelid dividió los asuntos tratados en áreas de trabajo a comienzos de 2006. Entre ellas, se constituyó un área forestal encargada del manejo productivo de los bosques y un área de tierras para tratar asuntos vinculados con el acceso y tenencia a la tierra por parte de las comunidades. El objetivo era que las comunidades campesinas tuvieran un área específica donde canalizar sus demandas<sup>7</sup>. Al dividir dichos asuntos, la política forestal quedó en manos de los actores más productivistas quienes discutieron aspectos técnicos sobre el avance productivo<sup>8</sup> y, como consecuencia, se redujo el conflicto entre estas posiciones antagónicas.

Sobre el proceso de trabajo del diseño normativo y el rol del gobernador, un productor grande de la provincia comentó: “No, imposible (reunirse con el gobernador). Con los ministros sí, cada vez que quiero me reúno con el ministro de producción, pero con el Gobernador no. Está muy abocado a la política (provincial) y a la política nacional” (entrevista productor ganadero, agosto 2019).

A la par de estos acontecimientos, a nivel nacional, se encontraba en discusión en el Congreso nacional el proyecto de la Ley Nacional de Bosques Nativos que, entre otras cosas, proponía una moratoria de desmontes hasta la adecuación provincial a los nuevos estándares normativos. A medida que ese proceso nacional avanzaba, el ministro de producción provincial buscó avanzar, lo antes posible, con la sanción de una normativa sobre el uso de los recursos forestales de la provincia (entrevista experto Santiago del Estero I, julio de 2020). Según manifestó un entrevistado, el ministro pensó que la sanción de una normativa provincial, discutida y consensuada entre distintos actores provinciales podría bastar para eludir una moratoria nacional (entrevista experto Santiago del Estero II, julio de 2020).

Para avanzar con el diseño normativo, el ministro de producción convocó a Mauricio Ewens, un reconocido experto en la cuestión agropecuaria y forestal de la UCSE<sup>9</sup>. Durante 2006, Ewens buscó establecer vínculos con las cabezas de cada una de las instituciones que participaron del área forestal de la comisión. A su vez, utilizó vínculos personales con distintas dependencias de la Sociedad Rural Argentina para obtener el apoyo de los grandes productores agropecuarios de la provincia (entrevista experto privado Santiago del Estero I, julio de 2020). Si bien una normativa de manejo de los recursos forestales podía afectar los intereses económicos la provincia y de los grandes productores, la posible suspensión de desmontes y aprovechamiento de los

<sup>7</sup> Al poco tiempo, las demandas se canalizaron en respuestas estatales, ya que se constituyó un Régimen de Poseedores (2006), se creó un Comité de Emergencia para mediar en conflictos de tierras (2007), entre otras cosas.

<sup>8</sup> En ese momento, emergieron algunas tensiones entre los propios integrantes que retrasaron la elaboración del proyecto de ley. Por un lado, expertos del CIAS, funcionarios del INTA y medianos y grandes productores agropecuarios pujaron por destinar una importante cantidad del territorio para la expansión agropecuaria. Por otro lado, miembros del CIFS, expertos forestales de la UNSE y técnicos de la Dirección de Bosques de la provincia buscaron promover una normativa que regulase la intervención sobre los bosques nativos mediante el establecimiento de prácticas de manejo forestales y estableciendo algunos límites al avance de la frontera agropecuaria (entrevista exdirector de bosques, julio 2020).

<sup>9</sup> Gelid le ofreció a Ewens el cargo de director de Bosques, sin embargo, este último lo rechazó, pero se comprometió a colaborar en la búsqueda de un consenso entre distintos actores.

bosques nativos era un escenario aún más negativo para estos actores y para las cuentas provinciales. Una vez obtenidos los consensos, Ewens logró un consenso parcial que posibilitó que el poder ejecutivo provincial elevase la propuesta normativa a la legislatura. Una vez en la legislatura, el tratamiento del proyecto fue rápido y el 20 de diciembre de 2006 se sancionó la Ley provincial N°6841/06 de Conservación y Usos Múltiples de las Áreas Forestales. En pocas palabras, esta ley clasificó a las tierras con bosques en once categorías distintas, algunas de las cuales obligaban al titular de cada predio a conservar la totalidad o una parcialidad de los bosques. Además, se establecieron pautas para la presentación de planes de manejo forestales y se constituyó un Consejo de Bosques compuesto por expertos de distintos organismos públicos y privados de la provincia (Ley provincial N°6841/06). Sin embargo, no fue posible iniciar la aplicación de la Ley N°6841/06 porque al poco tiempo se sancionó la Ley Nacional de Bosques Nativos y, contrario a lo esperado, la provincia quedó inhabilitada para autorizar nuevas intervenciones sobre los bosques nativos hasta la adecuación provincial. En ese momento, el estado provincial tenía la obligación de clasificar sus bosques en las tres categorías de conservación. Ante los reclamos de los productores y con el objetivo de levantar el freno total de las actividades sobre tierras con bosques, el ministro de producción se movilizó rápidamente para aprobar la adecuación normativa a la ley nacional, tal como comentó un funcionario de ese entonces:

La provincia, con su Ley 6.841, tenía, por supuesto, toda una cartera de proyectos, de planes, que incluía cambios en el uso del suelo y demás que se tuvieron que detener porque, mientras, no se hiciera la adecuación, se suspendía toda actividad de desmonte y demás. El ministro no quiso perder más tiempo y se continuó con el proceso. Allí es donde se arma, nuevamente, un equipo interinstitucional (entrevista funcionario Santiago del Estero I, julio de 2020).

El objetivo fue compatibilizar las once categorías de la ley N°6841/06 con las tres categorías de la ley nacional. Para ello, se puso en función al recientemente creado Consejo de Bosques y se designó, nuevamente, a Publio Araujo, quien continuaba en funciones en la UNSE, a presidir dicho proceso. Después de unas discusiones técnicas sobre la cantidad de áreas destinadas a desmonte y con el apuro para autorizar proyectos productivos, a mediados de 2008, el Ministerio de Producción tomó la propuesta elaborada por los funcionarios de la Dirección de Bosques y la puso en discusión en diez talleres participativos y en una audiencia pública a fines de 2008 (REDAF, 2008). La propuesta establecía una gran cantidad de hectáreas hacia la categoría amarilla en donde se habilitan actividades sostenibles. Según manifestó un entrevistado, el objetivo era poder aprobar formalmente proyectos ganaderos en zonas forestales (denominados silvopastoriles) y dejar una menor proporción para el avance agrícola (entrevista funcionario Santiago del Estero II, agosto de 2019).

En esta instancia es cuando las comunidades solicitaron mayor protección, tal como destacó un entrevistado: “en el ordenamiento territorial participamos activamente. Nosotros lo que sugerimos es que se amplíen las zonas rojas” (entrevista miembro MOCASE I, julio de 2020). Sin la capacidad para instalar el tema en agenda por parte de estos actores y ante un proceso provincializado sin injerencia de actores nacionales, el poder ejecutivo logró eludir las demandas locales e incluir, por pedido de los productores agrícolas, una innovación en el mapa: los denominados puntos verdes (entrevista funcionario Santiago del Estero II, agosto de 2019). El punto verde permite desmontar hasta el 10% del predio zonificado en amarillo (zona en la que se permiten solamente actividades sostenibles), algo prohibido por la LNBN. Sin embargo, no se determina cuál parte del predio corresponde a la categoría verde, por lo que ello queda a disposición de los propietarios de manera individual.

Con la propuesta establecida, en diciembre de 2008, el gobernador emitió el decreto 1830/08 con el que aprobó la adecuación de Santiago del Estero a la Ley Nacional de Bosques Nativos. Meses más tarde, el gobernador elevó el decreto a la legislatura provincial, la cual lo convirtió en ley en abril de 2009, en un rápido tratamiento. Sobre el contenido de la ley, distintos estudios (Fernández Milmanda y Garay 2019; González y Geverd 2024) muestran que la adecuación provincial fue cercana a los intereses productivistas pese a que más del 80% de la superficie con bosques fue destinada a las categorías roja y amarilla (87%) por dos motivos. El primero es el

establecimiento de los puntos verdes, algo no previsto por la ley nacional y el segundo es la visión de aprobar actividades ganaderas en zonas amarillas, alegando su sostenibilidad.

En pocas palabras, durante este período, el gobernador no intervino hasta 2011. En este tiempo, la Dirección de Bosques de Santiago del Estero comenzó a aplicar la ley con una visión productivista, entre otras cosas, financiando actividades en las categorías roja y amarilla y autorizando una importante cantidad de cambios de uso del suelo en la categoría verde. Entre 2010 y 2012, la mayor cantidad de fondos fueron destinados hacia grandes y medianos productores forestales que pusieron en práctica actividades ganaderas en zonas amarillas (aproximadamente un 80% fueron hacia esas actividades y actores), mientras que solo un promedio de 4% fueron hacia las comunidades campesinas (AUTOR 2023). Siguiendo esta implementación productivista, en la provincia se perdieron 61.151 hectáreas en la categoría verde y unas 260.976 hectáreas ilegales (categoría roja y amarilla). Entre estas, la mayor parte ocurrieron en la categoría amarilla, las cuales posiblemente fueron destinadas a actividades ganaderas como muestra un reciente informe de Greenpeace (Greenpeace, 2024).

En este período (2006-2011), los conflictos por la tenencia de la tierra se mantuvieron y hacia 2010 comenzaron a intensificarse (Domínguez y de Estrada 2013). Entre 2010 y 2011, alguno de estos conflictos llamó la atención de la opinión pública provincial, nacional y de actores nacionales y con ello del gobernador como se verá en la siguiente sección.

### **5.3. Intervención del gobernador y modificación en el cumplimiento de las políticas ambientales (2011-2013)**

Una particularidad central de estos conflictos es que culminaron con el asesinato de campesinos vinculados con el MOCASE<sup>10</sup>. Entre estos, el caso más resonante fue el de Cristian Ferreyra a comienzos de noviembre de 2011, asesinado por dos hombres que trabajaban para un empresario ligado a la soja que tiene un campo en el departamento Copo, en el norte de Santiago del Estero.

Inmediatamente luego del evento, el MOCASE y otras organizaciones campesinas organizaron una movilización en la capital provincial exigiendo justicia por el asesinato, el cumplimiento de la Ley Nacional de Bosques Nativos, el freno de desmontes y un mayor rol de la producción comunitaria en los proyectos y acciones gubernamentales (MOCASE 2011). Pese a la gravedad del hecho, este no fue levantado por los medios provinciales, aunque tuvo un lugar importante en los principales medios de comunicación nacional (Clarín, 18 de noviembre de 2011; Perfil 18/11/2011) y, con esto, disparó la atención de actores nacionales que, usualmente, no suelen manifestarse por los conflictos sobre la tierra en la provincia ni sobre asuntos ambientales. A modo de ejemplo, el secretario de derechos humanos de la Confederación General del Trabajo (CGT) manifestó: “Estos asesinos arremetieron brutalmente disparando a sangre fría contra dos campesinos, causando la muerte de Ferreyra (...) el MOCASE viene resistiendo desde hace largo tiempo varios intentos de desalojo por parte de empresarios inescrupulosos cuyo único interés es el de acaparar”. El, por entonces, diputado nacional Martín Sabbatella (Nuevo Encuentro), cercano al gobierno de la presidenta Cristina Fernández (Frente para la Victoria, 2007-2015), declaró: “venimos insistiendo que la situación que denuncian es gravísima y merece que se inicie una inmediata y profunda investigación” (Perfil 18/11/2011).

Luego de la difusión de la noticia, el gobernador quien hasta el momento no se había involucrado directamente en estos asuntos, dio un reportaje a un medio provincial en el que manifestó su preocupación y prometió una mayor acción del gobierno para resolver los conflictos y para atender las demandas de las comunidades (El Liberal 23/11/2011). A su vez, desplegó distintas acciones para apaciguar el conflicto como la suspensión de los desmontes por seis meses para evaluar que los proyectos carezcan de conflictos (Resolución Ministerio de Producción

<sup>10</sup> En 2010, en el departamento de La Banda, murió Sandra “Eli” Juarez de un paro cardiorrespiratorio cuando intentó detener el avance de una topadora que avanzaba sobre su hogar. En 2011, en el departamento de Monte Quemado, Cristian Ferreyra, militante del MOCASE, fue asesinado por un hombre luego de resistir el avance de un desmonte encargado por Jorge Ciccioli, un empresario santafesino. En 2012, también en Monte Quemado, Miguel Galván fue asesinado después de resistir al avance de un empresario salteño sobre las tierras que habitaba.

2549/2011), otorgar tierras a familias campesinas por primera vez en su gestión en un acto público en casa de gobierno (El Liberal, 30/11/2011) y garantizar una mayor acción del Comité de Emergencia (el organismo encargado de atender los conflictos de tierra) y de la Dirección de Bosques para hacer controles. Estas rápidas acciones parecen mostrar una estrategia del gobernador de reducir rápidamente un conflicto que trascendió las fronteras provinciales. Sobre esta estrategia, un funcionario nacional con sede de trabajo en Santiago del Estero destacó:

Hay una cuestión, una política explícita del gobierno conciliadora con las instituciones y hace algunas concesiones en algunas cosas a cambio de no tener quilombo. La consigna principal que tienen los directores es que no haya quilombo, sacame el quilombo de la prensa, de donde sea y tenes el cargo asegurado (entrevista funcionario nacional, agosto 2019).

En 2012, cuando las medidas comenzaban a hacerse efectivas<sup>11</sup> y la resonancia de este caso comenzaba a menguar, otro conflicto por el avance de un empresario sobre tierras con bosques habitadas por comunidades culminó con otro asesinato que volvió a llamar la atención de los medios y actores nacionales. Nuevamente, medios de comunicación, organizaciones ambientalistas y de derechos humanos (algunas afines al gobierno nacional) y legisladores nacionales reclamaron la aclaración del hecho y denunciaron a empresarios agropecuarios y al gobierno provincial como los responsables (CELS, 11/10/2012; Página 12, 11/10/2012; Clarín 11/10/2012; FARN 12/10/2012).

En el marco de estos hechos, la Auditoría General de la Nación, un organismo de control dependiente del Congreso nacional comenzó a analizar en profundidad el caso de la implementación de la Ley de Bosques Nativos en la provincia y la cuestión de tierras. En 2011 y 2012 realizó dos visitas a la provincia y, entre otras cosas, destacó que “se han constatado reclamos de comunidades campesinas (...) y no se verificaron acciones efectivas tendientes a resolver las irregularidades” (AGN, 2014: 49). Entre las recomendaciones, la AGN mencionó aumentar la asistencia técnica y financiera a pequeños productores y comunidades de comunidades campesinas en zonas con bosques nativos.

De esa manera, la presión pública e institucional de los actores y organismos nacionales puso en el centro de las críticas al gobierno provincial y el modo de desarrollo económico provincial. Ante esa presión, el gobernador, nuevamente, volvió a intervenir en el proceso para reducir la presión de actores externos a la provincia. En una acción simbólica y mediática, días después del asesinato, el gobernador se reunió con unas comunidades campesinas y firmó un proyecto de creación de una reserva provincial campesina, gestionada por las comunidades y financiada por el estado provincial (Diario Panorama, 29/10/2012). Con el objetivo de continuar reduciendo el conflicto y en el marco de la campaña a gobernadora de su esposa, Zamora nombró un nuevo director de bosques en 2013. Quien asumió fue Víctor Rosales, un ingeniero forestal egresado de la Universidad Nacional de Santiago del Estero que trabajó previamente para una organización social del interior provincial con fuertes vínculos con las comunidades campesinas y pequeños productores del norte santiagueño (entrevista funcionario producción Santiago del Estero III, agosto de 2019). Nuevamente, la actitud conciliadora del gobernador ante el aumento del conflicto fue relatada por un entrevistado:

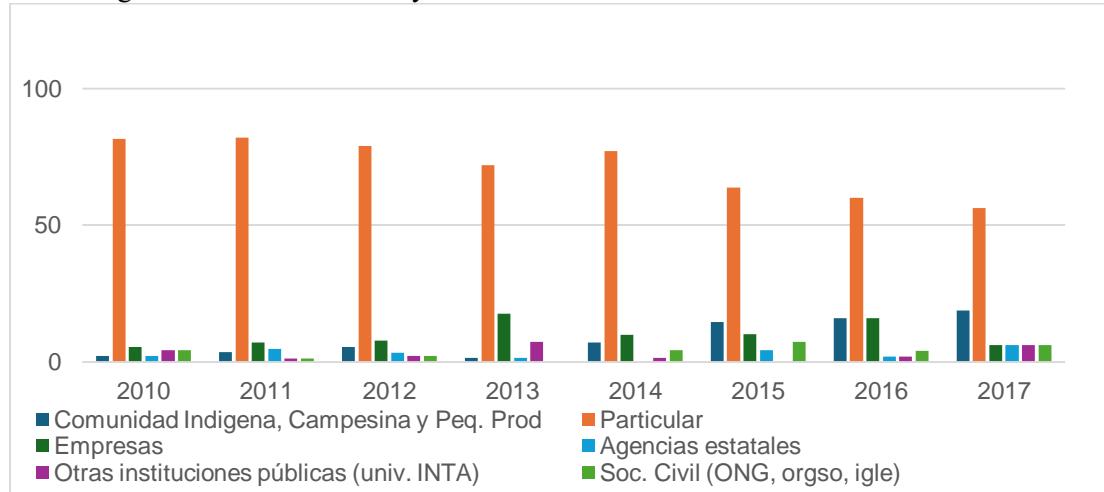
Hubo casos de enfrentamientos (por la tenencia de la tierra). Acá en Santiago hubo tres o cuatro casos bastante complejos. La discusión no fue tanto por el fondo de la ley de bosques, sino por la titularidad o por la posibilidad de uso de suelo. La provincia, esta gestión de gobierno de Zamora que está desde 2005 para acá, tuvo una actitud conciliadora, buscando resolver el conflicto constantemente (entrevista funcionario producción II Santiago del Estero, agosto 2019).

Una vez en el cargo, Rosales utilizó los vínculos previos con distintas organizaciones campesinas (v.g. MOCASE, INCUPO) e intentó reducir el conflicto. Para ello, encabezó reuniones con dichas organizaciones para escuchar sus demandas sobre la normativa provincial de bosques y su aplicación (El Liberal, 2016), concedió algunas de ellas en la discusión técnica

<sup>11</sup> Entre otras cosas, se suspendieron proyectos de desmonte por potenciales conflictos y se realizaron audiencias por parte del Comité de Emergencia entre grandes productores y empresarios y las comunidades (Diario Panorama 19/07/2012).

de la actualización del OTBN en 2015<sup>12</sup> y aumentó el financiamiento de planes destinados hacia las comunidades campesinas (Diario Panorama, 2012, 2015). Sobre esto, desde 2013 hasta 2017, las comunidades campesinas recibieron una mayor cantidad de fondos para proyectos de producción sostenible como muestra el Gráfico N°2.

**Gráfico N°2:** Distribución del Fondo Nacional de Bosques Nativos según titular del proyecto en Santiago del Estero entre 2010 y 2017.



Fuente: elaboración propia con base en datos brindados por la subsecretaría de ambiente nacional.

Lo cierto es que, desde la asunción de Rosales, se evidenció una nueva forma de implementación que incluyó en mayor medida a las comunidades campesinas, se dio un mayor control por parte del estado provincial que posiblemente pudo conducir a una reducción de la deforestación hasta 2019. A su vez, en este tiempo no hubo un conflicto que culminara nuevamente con asesinatos, lo que permitió que desde 2013 hubiera un nuevo retiro del gobernador sobre la agenda ambiental y de tierras que se mantuvo hasta el cierre de este artículo (octubre 2025).

#### 5.4. Reversión productivista de la agenda ambiental (2019-2021)

La reducción de la intensidad de los conflictos permitió que el gobierno provincial retomara una agenda más orientada al productivismo, relegando la atención a las comunidades y la protección de los bosques y beneficiando a su modo de desarrollo económico. Uno de los eventos más notorios sucedió a fines de 2019 cuando el gobernador decidió reemplazar a Rosales, cercano a las comunidades campesinas, por la abogada Noelia Zanichelli, quien no contaba con experiencia previa en la gestión de bosques ni en asuntos rurales. Este cambio de enfoque en el poder ejecutivo provincial fue señalado por un entrevistado del MOCASE:

Ha cambiado la directora de Bosques. Es una chica que está muy vinculada a otro sector, al sector empresarial. Ya teníamos como antecedentes este perfil y la verdad es que no nos justificamos cómo ha venido este cambio drástico de un momento a otro. Yo creo que pasa por la decisión del Ministerio de Producción, que tiene a flor de piel el agronegocio (...) En las zonas nuestras hemos bajado proyectos con la gestión del anterior director, algunos ya se habían logrado terminar e incluso otros eran nuevitos y desde el gobierno nacional envían equipos técnicos para hacer el monitoreo de esos proyectos y han ido aprobando el trabajo porque realmente se han ejecutado y eso ha sido muy bueno. Y hoy estábamos viendo que (el gobierno provincial) están tratando de volver a remonitorizar esos proyectos que ya han sido ejecutados y ya están en plena acción, digamos. Y bueno, estamos viendo que le buscan el pelo a la leche. Claro, porque nosotros ahora estamos en conflicto con un empresario afín a ellos, con eso se movilizaron todos y ese es el pensamiento ideológico y político de esta nueva gestión (Entrevista miembro MOCASE, julio 2020).

<sup>12</sup> Entre otras cosas, aumentó el porcentaje de bosques que no podían ser desmontados (aproximadamente un 90% del total).

A partir de 2020, Santiago del Estero aumentó considerablemente su deforestación total e ilegal (Gráfico N°1) y, como consecuencia del cambio de gestión, promovió una agenda que no incluyó a las comunidades. Si bien no se cuenta con datos posteriores a 2019, información brindada por las comunidades campesinas, muestra que no han vuelto a recibir nuevos planes ni asistencia técnica por parte de la Dirección de bosques provincial en lo relativo al Fondo de Bosques. Este cambio de postura motivó nuevos reclamos por parte de estos actores. Al respecto, una representante del MOCASE manifestó: “estamos exigiendo respeto a las familias campesinas y que están siendo perseguidos y criminalizados por parte de policías, jueces y fiscales que favorecen a empresarios del agronegocio” (MOCASE, 2020).

En resumen, el apaciguamiento de los conflictos a lo largo del tiempo parece haber permitido que el gobierno provincial volviera a priorizar una agenda de avance sobre los recursos naturales con el objetivo de beneficiar a sus cuentas en desmedro de la protección de los bosques y de las comunidades campesinas que allí habitan.

## **6. Lecciones sobre la intervención del gobernador en el avance de la política ambiental**

A partir de la descripción de caso, en este apartado se extraen lecciones sobre el accionar del gobernador para promover la implementación de políticas ambientales. Las dos primeras están vinculadas con el aporte del argumento de este trabajo. En términos generales, en un contexto de dependencia de extracción o degradación de recursos naturales y de un sistema político poco plural que no permite incluir demandas poco afines a los intereses del poder ejecutivo, los gobernadores no tienden a intervenir en el área de política ambiental. Estos priorizan implementar las políticas ambientales existentes con una orientación productivista que no modifica el *status quo* de los actores económicos importantes, dado que depende de estos para hacer crecer la economía provincial. Esto coincide con la literatura que puntualiza en la estructura económica como determinante de los resultados de la implementación de las políticas ambientales o de la importancia de los actores económicos para incidir en la toma de decisión de los actores gubernamentales.

El hallazgo más relevante es que los gobernadores, en algunos momentos, intervienen en esta área de política que no es prioritaria en su agenda política. Esto sucede cuando un conflicto vinculado con -o cercano con- esta temática estalla en la provincia y llama la atención de los medios y actores políticos y sociales nacionales. En esos momentos, el gobernador interviene con distintas acciones para contenerlo. Esta intervención responde a que el conflicto podría repercutir negativamente en su trayectoria política. Un ejemplo ilustrativo de esta dinámica es el asesinato de Cristian Ferreyra en 2011, campesino del MOCASE, a manos de trabajadores vinculados a un empresario sojero. Este hecho, inicialmente ignorado por los medios provinciales, captó la atención de los principales medios, organizaciones sociales y actores estatales nacionales, generando presión sobre el gobernador, quien hasta entonces no se había involucrado en estos asuntos. En respuesta, adoptó rápidas medidas como la suspensión de desmontes, la entrega pública de tierras a campesinos y un mayor control a través del Comité de Emergencia y la Dirección de Bosques. Posteriormente, tras un nuevo conflicto en 2012, nombró a Víctor Rosales como director de Bosques en 2013, un ingeniero con vínculos con comunidades campesinas, buscando reducir tensiones y demostrar una actitud conciliadora. Con Rosales, se le dio una mayor preponderancia a las comunidades en la implementación de la política de bosques, la cual dejó de tener una orientación puramente productivista<sup>13</sup>. La adopción de estas acciones en contextos de elevada conflictividad podría interpretarse como parte de un esfuerzo por reducir la atención mediática y contener el conflicto. Si bien no se cuenta con evidencia directa que permita establecer de manera concluyente los motivos de la intervención, la proximidad temporal entre el aumento de la tensión y la implementación de estas medidas sugiere que la preocupación por eventuales impactos en la trayectoria política futura del gobernador pudo haber influido en su accionar. En resumen, la posibilidad de intervención de actores de niveles superiores de gobierno

---

<sup>13</sup> Aunque el acceso de las comunidades a estos fondos fue marginal, en 2017 lograron captar el 20% del total, superando ampliamente la media nacional destinada a comunidades indígenas y campesinas, que no supera el 2% (Subsecretaría de ambiente 2020).

y su efecto a nivel subnacional, remarca la importancia de la política multinivel en países federales.

Este hallazgo contribuye a la discusión con la literatura sobre coaliciones, que ha argumentado que el cumplimiento de las políticas ambientales depende de la existencia de coaliciones protecciónistas con recursos suficientes para incidir en la toma de decisiones de los ejecutivos. No obstante, tanto este caso como estudios previos (Fernández Milmenda y Garay, 2019; AUTOR, en prensa) muestran que en Santiago del Estero no emergieron coaliciones protecciónistas fuertes, debido en parte a la limitada presencia de organizaciones no gubernamentales capaces de aumentar la visibilidad de las problemáticas locales. A partir del análisis de este caso, se propone que, en contextos donde las coaliciones son débiles, la escalada de violencia en los conflictos entre comunidades campesinas y empresarios puede funcionar como un disparador que lleva a los gobernadores a intervenir para contener el conflicto y limitar su exposición mediática y política. Este patrón de intervención reactiva, vinculado a la necesidad de preservar la estabilidad política, resulta consistente con las dinámicas analizadas por Gibson (2005).

Un tercer hallazgo está relacionado con el tipo de estrategias que utiliza el gobernador para reducir el conflicto. Tras no poder mantener cercado el asunto en su jurisdicción, el gobernador se muestra públicamente, utilizando los medios de comunicación provincial, para mostrar una actitud conciliadora con los actores afectados directamente con el conflicto. En ese momento, se compromete, personalmente, a dar respuesta a la problemática y despliega, inmediatamente, acciones que muestran las propuestas establecidas. Entre las respuestas se encuentran poner en práctica las políticas ambientales existentes, dado que es parte de las demandas de los actores afectados. De ese modo, se elige poner en acción herramientas institucionales existentes que estaban dormidas, pese a que pueda afectar la economía provincial. Un ejemplo fue el impulso de la creación de una reserva provincial campesina, gestionada por las comunidades y financiada por el estado a través de los fondos de la ley de bosques nacional. En esta línea, en 2013 la designación de Víctor Rosales permitió promover una nueva forma de implementar la Ley de Bosques nacional, que pasó de ser productivista a más protecciónista, con mayor participación comunitaria y controles más estrictos. A su vez, otra de las estrategias para reducir el conflicto es mostrar cierta apertura a recibir a actores externos a su jurisdicción para investigar y analizar los hechos denunciados. De ese modo, el gobernador abre las puertas de su provincia para dar una muestra de orden y compromiso con la solución de un problema que es reconocido como tal. Un ejemplo de esta estrategia fue la apertura de la provincia a la Auditoría General de la Nación (AGN) en 2011 y 2012 para analizar la implementación de la Ley de Bosques Nativos y la problemática de tierras. Representantes de la AGN realizaron visitas a Santiago del Estero acompañados por funcionarios provinciales. En sus resultados, manifestaron la falta de acciones efectivas para resolver las irregularidades denunciadas, recomendando aumentar la asistencia técnica y financiera a pequeños productores y comunidades campesinas. Esta apertura parece ilustrar que el gobierno provincial tuvo un compromiso con la resolución de los conflictos, así como una disposición a ser supervisado por actores externos, proyectando una imagen de orden institucional y voluntad de cambio.

Un hallazgo adicional de este trabajo es la posibilidad de matizar las interpretaciones previas que caracterizan a Santiago del Estero como una provincia con bajos niveles constantes de cumplimiento de su política de bosques. A diferencia de estos estudios (Fernández Milmenda y Garay, 2019; González y Gevaerd, 2024), el análisis aquí presentado evidencia que la implementación de dicha política ha mostrado oscilaciones a lo largo del tiempo, y que las decisiones adoptadas por los gobernadores ante la intensificación de conflictos desempeñaron un rol decisivo en dichas variaciones. Este resultado subraya la relevancia de los estudios de caso como herramientas analíticas que permiten examinar en profundidad los procesos de implementación, así como identificar nuevas dimensiones teóricas que amplían las agendas de investigación futuras.

A modo de cierre, la intervención del gobernador en la política ambiental en Santiago del Estero parece revelar una respuesta estratégica ante conflictos que potencialmente podrían afectarlo. A través de rápidas medidas (i.e. suspensión de desmontes, cambios de autoridades políticas, modificación de la orientación de la implementación) buscó reducir el conflicto,

apaciguar la presión pública e institucional y regenerar un orden en la provincia. Las acciones impulsadas muestran una adaptación pragmática de la política ambiental en estos momentos conflictivos, dado que puede afectar a los intereses económicos de actores poderosos y de su propia provincia al promover una implementación más protecciónista con la inclusión de las comunidades afectadas.

## 7. Conclusión

La pregunta que guio este trabajo fue: ¿qué condiciones explican la variación en la implementación y el cumplimiento de políticas ambientales que afectan la economía provincial? En particular ¿Qué hace que se promueva la implementación y cumplimiento de políticas ambientales en contextos de dependencia agropecuaria? Para entrar en discusión con variables estructurales (económicas y políticas) y de fortaleza de actores sociales, la hipótesis se centró en la agencia de los gobernadores. Se argumentó que, en estas economías dependientes de recursos naturales, los gobernadores intervienen para implementar políticas ambientales más protecciónistas ante la escalada de conflictos que atraen la atención nacional y pueden amenazar su carrera política.

El análisis del caso de Santiago del Estero permitió echar luces sobre la validez de hipótesis. En un sistema político poco plural y dominado por una agenda productivista, el gobernador no prioriza el cumplimiento de normativas ambientales a menos que surjan conflictos significativos que escalen más allá de la provincia. Lo sucedido en 2011 y 2012, cuando asesinatos relacionados con disputas por tierras provocaron un amplio rechazo público y mediático de actores provinciales y nacionales, ilustran cómo la presión externa impulsó intervenciones del gobernador. Estas incluyeron medidas como la suspensión de desmontes, la entrega de tierras a campesinos y la designación de autoridades más cercanas a las comunidades. Esto derivó en una implementación más inclusiva de la Ley de Bosques, con fuertes coincidencias con reducciones notables en la deforestación y mayores beneficios para las comunidades campesinas entre 2013 y 2019.

Sin embargo, una vez apaciguados los conflictos, el gobierno provincial retomó una agenda productivista, relegando los intereses socioambientales en favor de la expansión agropecuaria. Este ciclo refuerza la idea de que, en ausencia de conflictos escalados, la implementación de políticas ambientales responde a los intereses predominantes de los actores económicos locales.

La corroboración del argumento abre diversas líneas de investigación futura. En primer lugar, se propone aplicar este enfoque a otros casos caracterizados por una mayor pluralidad en el sistema político, con el objetivo de analizar cómo una oposición política más fuerte o una sociedad civil más organizada puede generar incentivos similares para que los gobernadores actúen de manera directa en la promoción, implementación y cumplimiento de políticas ambientales. En segundo lugar, se plantea teorizar sobre el rol de los gobernadores como actores centrales en la política de los países federales. Para ello, se sugiere explorar otras áreas de políticas públicas y conflictos, examinando cómo los gobernadores intervienen y negocian con actores locales y nacionales para mitigar conflictos y evitar que estos perjudiquen su trayectoria política. Este análisis busca contribuir a la literatura sobre política subnacional, en particular a los estudios que examinan las acciones y estrategias de los gobernadores en contextos federales.

## 8. Bibliografía

- Acuña, Carlos. H., & Chudnovsky, Mariana (2013). "Cómo entender las instituciones y su relación con la política: Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". En Acuña, C.A. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Auditoría General de la Nación (2014). *Informe de Auditoría—Ley 26.331*. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación. Disponible en: <https://www.agn.gob.ar/informes/auditoria-de-gestion-ambiental-ley-de-proteccion-de-bosques-nativos>
- Alcañiz, Isabella., & Gutiérrez, Ricardo. A. (2020). "Between the Global Commodity Boom and Subnational State Capacities: Payment for Environmental Services to Fight Deforestation in Argentina". En *Global Environmental Politics*, Año 20, N°, 1, pp. 38-59. [https://doi.org/10.1162/glep\\_a\\_00535](https://doi.org/10.1162/glep_a_00535)

- (2022). *The Distributive Politics of Environmental Protection in Latin America and the Caribbean*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allen, Ben. (2015). *Protecting Nature in Federal Systems: States, Private Interests, and Conservation Units in Brazil* [Doctor of Philosophy in Political Science]. California: University of California.
- Amengual, Matthew. (2016). *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316476901>
- Ames, Barry., & Keck, Margaret. E. (1997). "The Politics of Sustainable Development: Environmental Policy Making in Four Brazilian States". En *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Año 39, N°, 4, pp. 1-40.
- Azuela Antonio y Mussetta Pablo (2009) Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales* Año 1, N°16, pp. 1-25.
- Barnes, Clare., van Laerhoven, Frank., & Driessen, Peter. P. J. (2016). "Advocating for Change? How a Civil Society-led Coalition Influences the Implementation of the Forest Rights Act in India". *World Development*, Año 84, pp. 162-175. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.03.013>
- Bernauer, Warren. (2020). "'Regulatory capture' and 'extractive hegemony': The relevance of Nicos Poulantzas' theory of the state to contemporary environmental politics in Canada". *Human Geography*, Año 13, N°, 2, pp. 160-173. <https://doi.org/10.1177/1942778620944573>
- Bull, Benedict., & Aguilar-Støen, Mariel. (2016). *Environmental Politics in Latin America: Elite Dynamics, the Left Tide and Sustainable Development*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315764276>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2012, octubre 11) Condena al asesinato de un miembro del MoCaSE. <https://www.cels.org.ar/web/2012/10/condena-al-asesinato-de-un-miembro-del-mocase/>
- Christel, Lucas. G. (2020). "Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas. Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)". En *Política y Gobierno*, Año 27, N°, 1), pp. 3-27.
- Clarín (2012, octubre 12) Reclaman que se investigue el asesinato de un campesino. [https://www.clarin.com/politica/Reclaman-investigue-asesinato-campesino\\_0\\_HJZepAsPmg.html?srsltid=AfmBOopFZtA\\_kkp3wwwx\\_IJDRFzjBX6bPBBr7-58URr4GNLxWYZpZ3\\_R](https://www.clarin.com/politica/Reclaman-investigue-asesinato-campesino_0_HJZepAsPmg.html?srsltid=AfmBOopFZtA_kkp3wwwx_IJDRFzjBX6bPBBr7-58URr4GNLxWYZpZ3_R)
- (2011, noviembre 18) Santiago del Estero: asesinan a un campesino en una pelea por tierras. [https://www.clarin.com/politica/Santiago-Esteros-asesinan-campesino-tierras\\_0\\_rJucF5hvQe.html?srsltid=AfmBOopyoTFgI-ryiNg8O\\_RNH53GJTgWJUAsfdtqG2ZjiNVxgANDxnhi](https://www.clarin.com/politica/Santiago-Esteros-asesinan-campesino-tierras_0_rJucF5hvQe.html?srsltid=AfmBOopyoTFgI-ryiNg8O_RNH53GJTgWJUAsfdtqG2ZjiNVxgANDxnhi)
- Delamata, Gabriela (2019) ¿Intereses económicos en la protesta ambiental? Marcos de interpretación y coaliciones ambientalistas en tres sectores extractivos de recursos naturales en Argentina. *Política y Sociedad*. Año 56, pp. 127-144.
- Diario Panorama. (2012, octubre 19). Firman convenio para crear la primera Reserva Campesina de Argentina. *Diario Panorama*. Fuente: <https://www.diariopanorama.com/noticia/130788/firman-convenio-para-crear-primera-reserva-campesina-argentina>
- Diario Panorama. (2015, junio 29). Entregaron aportes a comunidades de pueblos originarios. *Diario Panorama*. <https://www.diariopanorama.com/noticia/201214/entregaron-aportes-comunidades-pueblos-originarios>
- Diario Perfil (2011, noviembre 18) Repudio generalizado por el asesinato de Cristian Ferreyra. <https://www.perfil.com/noticias/politica/repudio-generalizado-por-el-asesinato-de-cristian-ferreyra-20111118-0007.phtml>
- Díaz, Fernando. G., Vega, Daniel., & Álvarez, Valentín (2023). "La distribución geográfica del valor agregado bruto de la Argentina entre 2004 y 2021". Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b6ec1e77-963d-4969-a327b19fb2ac5580/content>

- Domínguez, Diego y De Estrada María (2013) Asesinatos y muertes de campesinos en la actualidad argentina: la violencia como dispositivo (des)territorializador. *Astrolabio* N°10, pp. 489-529.
- El Liberal. (2016, abril 9). El director de Bosques y Fauna, con representante de la agencia Misereo. *El Liberal*. [https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/563417/fernandez-pidio-gobernadores-la-menor-circulacion-possible?utm\\_campaign=ScrollInfinitoDesktop&utm\\_medium=scroll&utm\\_source=nota](https://www.elliberal.com.ar/noticia/politica/563417/fernandez-pidio-gobernadores-la-menor-circulacion-possible?utm_campaign=ScrollInfinitoDesktop&utm_medium=scroll&utm_source=nota)
- Fairfield, Tasha. (2015). "Structural power in comparative political economy: Perspectives from policy formulation in Latin America". En *Business and Politics*, Año 17, N°, 3, pp. 411-441. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2012, octubre 12) FARN repudia un nuevo asesinato de un campesino en Santiago del Estero. <https://farn.org.ar/farn-repudia-un-nuevo-asesinato-de-un-campesino-en-santiago-del-estero/>
- Fernández Milmenda, Belen., & Garay, Candelaria. (2019). "Subnational variation in forest protection in the Argentine Chaco". En *World Development*, Año 118, pp. 79-90. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.002>
- Figueroa, Lucas (2023). "Políticas que promueven la justicia ambiental en Argentina: Participación comunitaria en la protección de bosques". En *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Año 116, pp. 23-44. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10964>
- (2025). Variación en la implementación subnacional de políticas ambientales nacionales en América Latina. El caso de la Ley de Bosques Nativos en Argentina. *Desafíos*, 37(2), 1-31. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.15066>
- Gibson, Edward. (2005). "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries". En *World Politics*, Año 58, pp. 101-131. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0018>
- Godoy, Mariana I. (2009). "Recordar/narrar el juarismo. La Intervención Federal a Santiago del Estero de abril de 2004". En *Trabajo y Sociedad*, Año 13, N°, 12, pp. 1-19.
- Goertz, Gary. (2017). "Case Studies, Scope, and Generalization". En Goertz, G (ed.). *Multimethod Research, Causal Mechanisms and Case Studies. An Integrated Approach*. Princeton: Princeton University Press.
- González, Lucas y Gevaerd, Paola (2024). Alianzas gobernantes y deforestación en las provincias argentinas (2001-2021). *Revista De Ciencia Política*, Año 44, N°1, pp: 133-160. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000118>
- Greenpeace. (2024). "La deforestación para ganadería que quieren ocultar. El impacto del manejo silvopastoril en Santiago del Estero y Chaco". Buenos Aires: Greenpeace. Disponible en: <https://www.greenpeace.org/static/planet4-argentina-stateless/2024/10/942ee0c8-informe-la-deforestacion-para-ganaderia-que-quieren-ocultar.pdf>
- Langbehn, Lorenzo. (2019). *El proceso del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Santiago del Estero*. Jornada-taller: Conflictos y controversias en torno a la Ley de Bosques: un encuentro comparativo entre provincias, Ciudad de Santiago del Estero.
- Langbehn, Lorenzo y García Patricia K. (2021) Cronología de un conflicto de tierras en Santiago del Estero. El caso de Piruaj Bajo y Vilmer, departamento Copo (caso Land Matrix No6848). En Simon et al (comp) *El acaparamiento de Tierras desde Adentro: dossier n° 2*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundapaz.
- Lapegna, Pablo. (2017). "Agricultural Boom, Subnational Mobilization, and Variations of Violence in Argentina". En Hilgers T. & Macdonald L. (Comps.), *Violence in Latin America and the Caribbean*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108140553.009>
- Subsecretaría de Ambiente de la Nación. (2020). "Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativa". Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/desmontes\\_y\\_alternativas-julio27.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/desmontes_y_alternativas-julio27.pdf)
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. (2004). "Informe Santiago del Estero". Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

- MOCASE (2011) Histórica Movilización Campesina Indígena contra el agronegocio. <https://www.mocase.org.ar/noticias/historica-movilizacion-campesina-indigena-contra-el-agronegocio>
- MOCASE y Greenpeace (junio 20, 2020) MOCASE y Greenpeace advierten sobre la deforestación. <https://www.mocase.org.ar/noticias/mocase-y-greenpeace-advierten-sobre-la-deforestacion>
- Novas, Mariano. A., Figueroa, Lucas. M., & Azerrat, Juan Martín. (2022). "Pensando el rol de los empresarios en las políticas ambientales". En *REVISTA SAAP*, Año 16, N°. 2, pp. 347-372. <https://doi.org/10.46468/rsap.16.2.A5>
- Página 12 (2012, octubre 11) Otra vez una muerte por las tierras. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-205342-2012-10-11.html>
- Pérez-Liñán, A. (2008). Cuatro razones para comparar. *Boletín de Política Comparada*, Año 1, N°, pp. 4-8.
- REDAF. (2018). "Monitoreo de Deforestación en los Bosques Nativos de la Región Chaqueña Argentina ". Santa Fe: REDAF.