

La difusión del concepto de servicios ecosistémicos en la Argentina. Alcances y resistencias*

The diffusion of the concept of ecosystem services in Argentina.

Scopes and resistances

JULIANA PEIXOTO BATISTA

Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales,
Argentina

jjulipeixoto@gmail.com

JULIETA GODFRID

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

julietagodfrid@hotmail.com

HAYLEY STEVENSON

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato
Di Tella, Argentina

hstevenson@utdt.edu

Desde los años 1990, una comunidad epistémica ha promovido la valorización monetaria de la naturaleza para demostrar que la conservación es económicamente racional. Su concepto de «servicios ecosistémicos» (SE) forma parte de una proliferación internacional de conceptos que buscan incorporar principios de sostenibilidad en las políticas y en los procesos de toma de decisiones. Este artículo brinda herramientas para comprender el impacto político de dicha innovación conceptual. Nos enfocamos en el caso de SE en Argentina para entender en qué medida se logra influencia política y se generan cambios prácticos. El trabajo se basa en entrevistas a 29 informantes clave y un análisis de documentos a partir de lo cual observamos un escaso nivel de impacto político del concepto. Explicamos este resultado con referencia a la condición de «adecuación ideacional» que indica que los Estados institucionalizarán y aplicarán nuevas ideas sólo cuando se adecuan con las condiciones domésticas actuales. Sostenemos que la falta de tal adecuación ha limitado el impacto político de SE en Argentina.

* Las autoras agradecen los aportes de dos evaluadores anónimos de Revista SAAP, a una versión previa de este artículo

1. Introducción

Uno de los desafíos más grandes que afronta la comunidad internacional es armonizar los objetivos de desarrollo socioeconómico con los requisitos de un planeta sano y sostenible. A pesar de los avances en política ambiental a nivel nacional e internacional, las condiciones ambientales siguen degradándose y debilitando la futura capacidad para sostener el desarrollo y la vida. En este contexto, se observa una proliferación de conceptos ambientales: tales como economía verde, huella ecológica, economía circular, bioeconomía, crecimiento verde, fronteras planetarias. Los promotores de estos conceptos tienen el mismo objetivo general: la incorporación de principios de sostenibilidad en las políticas y en los procesos de toma de decisiones. Esta proliferación conceptual plantea una cuestión clave: ¿en qué medida se logra influencia política y se generan cambios prácticos? En este artículo analizamos el caso del concepto de servicios ecosistémicos (SE) y el modo en que se implementó en la Argentina. Este concepto busca captar las contribuciones de la naturaleza al bienestar humano y al desarrollo económico para demostrar que la conservación es económicamente racional.

Si bien la trayectoria política del concepto empezó en los años 1990, sus orígenes se pueden rastrear a mediados del siglo XX cuando ecólogos empezaron a estudiar el mundo no-humano en términos de funciones y sistemas. Un cambio sutil, pero importante, ocurrió entre los años 70 y 80 cuando una nueva generación de ecólogos empezó a reemplazar el vocabulario técnico de «funciones y procesos de ecosistemas» por «servicios ecosistémicos». El nuevo lenguaje facilitó la comunicación y permitió una mayor colaboración con economistas neoclásicos acostumbrados a pensar en términos de saldos, flujos, y servicios. Con el tiempo, se formó una «comunidad epistémica» (red de expertos-defensores: Adler y Haas, 2009) con el objetivo de llevar adelante el concepto de servicios ecosistémicos con base en la valorización monetaria de los beneficios que las sociedades obtienen de la naturaleza. En 1997, dos publicaciones clave lograron popularizar el término, y traccionaron su difusión: Costanza (1997) y Daily (1997). La premisa de las dos fue que los estudios monetarios de la naturaleza podrían cambiar la lógica de la toma de decisiones (por parte de los gobiernos y el sector privado) y facilitar prácticas más sostenibles. A pesar de la resistencia de un grupo de «economistas ecologistas» que rechaza que el «valor monetario» podría captar la complejidad de la naturaleza y sus múltiples valores, esta conceptualización monetaria adquirió relevancia en diversos debates políticos (Craig et al., 2019). El primer momento clave fue la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EEM) (1999-2005) que contó con la participación de varias agencias de la Organización de Naciones Unidas, el Banco

Mundial, otros organismos internacionales y grandes ONGs. La EEM buscó fortalecer el concepto para lo cual dividió la prestación de servicios en cuatro categorías: «proveer servicios tales como alimentación y agua; regular servicios tales como inundaciones, sequías, degradación de tierras o enfermedades; mantener servicios tales como formación de suelos y el ciclo de nutrientes; y servicios culturales como los recreacionales, espirituales, religiosos, entre otros beneficios» (MA, 2005:3). El marco conceptual de la EEM (MA 2003) presentó varios paradigmas referidos a la idea de «valor», pero el informe final (MA 2005) carece de una propuesta de aplicación de la idea de valorización. Desde la perspectiva de la comunidad epistémica, la EEM era importante, pero requería más esfuerzo para promocionar la valorización monetaria. Su siguiente hito ocurrió cuando el G8 convocó el estudio sobre Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (TEEB), para analizar los beneficios económicos globales de la biodiversidad, y los costos de su pérdida (G8, 2007). Este informe consolidó una conceptualización neoclásica y monetaria de la naturaleza y promovió su integración en procesos de toma de decisiones (Craig et al., 2019).

Más allá de la tracción al nivel internacional, la comunidad epistémica de servicios ecosistémicos busca la reorientación de políticas nacionales y locales. La difusión del concepto desde el ámbito académico y político internacional hasta el nacional es clave. Tradicionalmente la literatura académica sobre SE ha enfocado en lo siguiente: métodos de valoración y valorización; evaluaciones de proyectos de pagos por servicios ecosistémicos; sinergias y *trade-offs* entre conservación y la reducción de pobreza; y problemas filosóficos. La difusión del concepto y su impacto político general, es decir, la aceptación, incorporación, institucionalización, aplicación/ implementación, es un campo aún poco abordado. El objetivo de este artículo es explorar los procesos de difusión del concepto de SE en Argentina y comprender sus alcances y limitaciones¹.

Hemos trabajado la difusión en sentido amplio como sinónimo de adopción en ámbitos de legislación, políticas públicas, proyectos, estrategias de actores involucrados con el concepto y niveles de conocimiento/desconocimiento del concepto en sectores más amplios de la sociedad. En ese sentido, analizamos desde la llegada del concepto al país hasta ejemplos de su implementación para indagar acerca de sus alcances.

El artículo se desarrolla en cuatro secciones. En la sección 2 explicamos las bases conceptuales, teóricas y metodológicas del análisis. Elaboramos el

¹ Este artículo es parte de un proyecto liderado por Hayley Stevenson y James Meadowcroft que analiza el impacto político del concepto de SE a nivel internacional y en cinco países: Argentina, India, Indonesia, Reino Unido y Canadá para evaluar si esta noción podría provocar transiciones hacia modelos de desarrollo más sostenible.

concepto de «comunidad epistémica» y destacamos la condición de «adecuación ideacional» que afecta la probabilidad de que sus ideas sean aceptadas en el ámbito político. En las secciones 3 y 4, analizamos como a pesar de algunas condiciones que favorecieron la llegada del concepto a Argentina, se observa una institucionalización de poca profundidad y un escaso nivel de difusión nacional. En la sección 5 explicamos esta observación con referencia a las condiciones nacionales que inhiben la «adecuación ideacional» de servicios ecosistémicos en Argentina. Por último, presentamos los principales hallazgos de nuestra investigación y compartimos una serie de interrogantes con miras a futuras investigaciones.

2. Las bases conceptuales y metodológicas

El análisis sobre los procesos de difusión e incorporación de nuevas ideas ha generado diversos debates y perspectivas en ciencia política y en relaciones internacionales. Algunos estudios enfocan en los *formadores* de ideas (emprendedores de normas, comunidades epistémicas, movimientos sociales, etc.). Otros enfocan en los *procesos* de traducción desde las ideas a las normas y políticas (persuasión, imitación, aprendizaje, etc.). Un concepto clave y recurrente es el de la «adecuación ideacional». La comunidad epistémica de SE busca cambios políticos y prácticos. Por lo cual algunas de las estrategias se dirigen especialmente hacia el Estado y sus representantes para modificar ciertas temáticas. Sin embargo, el Estado no es una *tabula rasa* que fácilmente acomoda nuevas ideas y conocimientos. Inevitablemente, las nuevas ideas tropiezan con una multiplicidad de conceptos y prácticas vigentes. Cuando las comunidades epistémicas intentan promocionar y arraigar nuevas ideas, tienen que enmarcar los problemas en una manera que se adecuen con las ideas e instituciones preexistentes. El conocimiento y las nuevas conceptualizaciones no compiten en condiciones de igualdad: la estructura social favorece a algunos más que a otros (Bernstein, 2001: 124). Algunas ideas resuenan, otras no. El concepto de adecuación, o resonancia, capta este fenómeno y guía nuestro análisis. El análisis de adecuación o resonancia no es una medición exacta, sino un proceso interpretativo que pondera posibles elementos compatibles e incompatibles, favorables y desfavorables. La resonancia podría ser evidente en la incorporación de un concepto y sus significados en la legislación y otros instrumentos políticos, así como en la retórica de una amplia variedad de actores domésticos. Por ejemplo, un concepto con connotaciones de patrimonio común podría «chocar» con el valor del individualismo y del sistema de libre mercado en Estados Unidos, pero «encajar» con el valor de bien común y el sistema de bien-

estar social en Suecia. Los elementos más relevantes dependerán del sujeto y contexto particular del análisis, y podrían incluir sistemas económicos o políticos, grupos de interés, tradiciones y cultura. La presencia de elementos desfavorables podría inhibir la difusión de un concepto o limitar su institucionalización (por ejemplo, el uso de la etiqueta sin la integración de sus significados en la política pública). Aquí revisamos algunas contribuciones claves para dar forma al concepto de adecuación ideacional.

Varios estudios destacan la importancia de la «adecuación» en lo que refiera a la difusión de normas, conceptos, instrumentos políticos, marcos políticos, y estándares. Florini (1996) desarrolló una teoría evolucionista sobre la difusión de normas y argumentó que «cualquier nueva norma debe adecuarse coherentemente con otras normas existentes». Cuando hay normas en competencia, la selección dependerá de la preponderancia de cada norma; su compatibilidad relativa con respecto a normas vigentes; y su grado de adecuación con las condiciones contextuales. En su resumen de la literatura sobre la difusión de normas, Schimmelfennig destaca la resonancia doméstica como un hallazgo común. «La resonancia doméstica refiere al grado en que una norma internacional resuena con la cultura de una sociedad. Cuanto mayor es la coincidencia entre la norma internacional y las normas nacionales preexistentes, valores, intereses y prácticas, más fácilmente se difundirá en la esfera doméstica» (Schimmelfennig, 2002: 14). Del mismo modo, Checkel (1999) y Cortell y Davis (2000) argumentan que las estructuras domésticas y la «coincidencia cultural» (*cultural match*) condicionan el impacto doméstico de las normas internacionales.

En el contexto argentino, Peña (2015), basándose en las teorías de Snow y Benford (1992), evidencia que la cultura política nacional condiciona la aceptación de normas transnacionales. En particular, Peña destaca tres factores que explican el bajo nivel de participación de la Argentina en iniciativas privadas transnacionales para gobernar la sostenibilidad: el modelo politizado de las relaciones entre el Estado y la sociedad; la baja visibilidad de asuntos ambientales; y la alta prevalencia de sentimientos anti-corporativos en la sociedad.

La literatura sobre la difusión de conceptos es más reciente, y teóricamente más limitada, pero aquí también vemos la importancia de la adecuación. Meadowcroft y Fiorino (2017) sostienen que hay tres elementos que caracterizan a las ideas que logran penetrar el umbral del ámbito político: «Primero, la reconfiguración conceptual tiene que abordar una necesidad percibida... Segundo, si el concepto está ampliamente asumido y formalmente arraigado, tiene que atraer a múltiples grupos... Tercero, la reconceptualización no debe ser demasiado ajena a los discursos e interpretaciones dominantes sobre cómo funciona el mundo» (Meadowcroft y Fiorino,

2017: 11). Es decir, los conceptos culturalmente distantes tienen menor probabilidad de ser institucionalizados que los conceptos que se adecuen con aquello percibido como un orden natural o deseable.

Para analizar la difusión del concepto de servicios ecosistémicos y su resonancia doméstica en la Argentina, ponderamos la compatibilidad entre el concepto de SE y las condiciones nacionales. En primer lugar, destacamos que el concepto encaja con la receptividad de Argentina a las tendencias ambientales internacionales. En segundo lugar, entendemos que el financiamiento de SE por parte de las agencias internacionales fue clave para la adopción del concepto. Y, en tercer lugar, en la difusión de los SE también jugaron un rol clave los actores locales que actuaron como «defensores domésticos» del término. A pesar de estos tres elementos destacables, el concepto choca con la marginalidad de la política ambiental, las debilidades institucionales, y los fuertes intereses políticos-productivos.

Los hallazgos que aquí se presentan son producto de una investigación que se nutrió principalmente de tres fuentes: revisión de literatura especializada; análisis cualitativo de documentos (política pública y programas del Estado) y 29 entrevistas del tipo semiestructuradas.

La utilización de entrevistas en profundidad tiene la ventaja de que permiten al investigador conocer y extraer, a través de un proceso comunicativo, un conjunto de representaciones asociadas a las percepciones de los entrevistados, es decir, conocer una parte del modo de concebir y comprender la realidad social tal como el entrevistado lo explicita (Piovani, 2007). Una de las limitaciones de esta técnica se asocia con el alto grado de subjetividad que presentan las entrevistas, en tanto la discursividad del enunciador siempre refleja un modo particular de concebir los acontecimientos. Sin embargo, para nuestro estudio las narraciones de los entrevistados no son entendidas en términos de veracidad o falsedad, sino tal como explica Piovani (2007), las declaraciones se comprenden como el producto de un individuo en sociedad que emite su discurso el cual debe ser también contextualizado y contrastado. Tal como señala Alonso (1998) las percepciones volcadas a lo largo de una entrevista no son simplemente la enumeración de una sucesión de acontecimientos vividos, sino que implican la verbalización de una apropiación individual de la vida colectiva.

Las entrevistas se estructuraron en cuatro ejes, que son el resultado del estudio que es marco del proyecto al cual pertenece este trabajo: el primero abordó la llegada del concepto de SE al país y su nivel de incorporación y difusión; el segundo, indagó las potencialidades y eventuales resistencias para la difusión del concepto; el tercero, exploró la utilización de los SE y las experiencias y aprendizajes relativos a su uso; y, por último, se indagó sobre experiencias concretas en las que el concepto fue llevado adelante a nivel nacional o local.

A partir de estos cuatro ejes se seleccionaron representantes de organismos internacionales, funcionarios del sector público, académicos y representantes de ONGs de alcance nacional. Vale decir, se buscó la voz de representantes de los principales sectores involucrados con el concepto de SE.

Asimismo, hemos construido tres dimensiones para facilitar el análisis acerca de la difusión: adopción en ámbitos de legislación y políticas públicas; implementación en proyectos y estrategias de actores involucrados con el concepto. En base a esas dimensiones es que hemos evaluado el nivel de difusión del concepto de SE en Argentina.

Teniendo en cuenta que algunas de las personas entrevistadas no han autorizado la difusión de sus nombres, hemos decidido anonimizar a los entrevistados. Asimismo, hemos elaborado una lista en la que figuran los cargos o funciones y las instituciones a las que pertenecen los entrevistados, como consta en el Anexo I de este trabajo. En el cuerpo del texto, la referencia a su enunciado se hace de manera numerada: Entrevistado/a 1, 2, 3, ... 29. En las secciones siguientes presentamos los principales hallazgos del trabajo.

3. Llegada del concepto de servicios ecosistémicos a la Argentina

En Argentina se observan algunos aspectos favorables a una difusión inicial del concepto de servicios ecosistémicos (SE). Estos elementos favorecerían la llegada del concepto al país y su adecuación inicial. En primer lugar, el hecho de que el país ha sido abierto a tendencias internacionales ambientales en general y que tales acciones conllevan compromisos vinculados a SE en particular.

De hecho, varios hitos históricos de la política ambiental dan cuenta de esa tendencia. La primera Secretaría a nivel nacional dedicada al tema ambiental fue creada con el retorno a la democracia en 1973, tras la Conferencia de Estocolmo de 1972, conocida como la primera cumbre de la Tierra. La entonces denominada Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH) fue contemporánea a las primeras agencias ambientales de países desarrollados (Gutiérrez e Isuani, 2013; 2014).

Con el golpe y la dictadura cívico-militar iniciada en 1976, la SRNAH fue extinta y recién fue recreada bajo el mismo nombre en 1991 en el gobierno de Carlos Menem² cuando los temas ambientales volvieron a institucionalizarse también como una forma de dar respuesta a los «estímulos internacionales» como, por ejemplo, los preparativos de la Conferencia Rio 92 (Gutiérrez e Isuani, 2013). Ya en los años 2000, se puede observar otro ejemplo de esa

² En el gobierno de Alfonsín (1983-1989), los temas ambientales estuvieron presentes, distribuidos en diferentes secretarías y subsecretarías pertenecientes a tres ministerios distintos.

vinculación. En el 2006, a raíz del caso de las papeleras que involucró a Argentina y a Uruguay, el presidente Néstor Kirchner elevó la SAyDS a rango de Ministerio al colocarla bajo dependencia directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Gutiérrez e Isuani, 2013).

Específicamente sobre el tema de SE, se observa que el inicio del aterrizaje del concepto al país se deriva directamente de las obligaciones de Argentina respecto al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) — del año 1992 y ratificado en 1994— y al respecto de las reuniones posteriores. El Convenio posee un «enfoque por ecosistemas» y si bien el concepto «servicios ecosistémicos» no está presente como tal es un concepto derivado de él toda vez que el CDB es atravesado por la idea de que los ecosistemas son valiosos por brindar beneficios, en otras palabras, servicios. Asimismo, entre las obligaciones derivadas del CDB se encuentra la necesidad de desarrollar una Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB), lo que en Argentina se concluyó en el 2017. La ENB sí incorpora el concepto de SE. Además, las obligaciones relacionadas con los ecosistemas están presentes en la declaración de Rio+20 del año 2012, y en los objetivos del Desarrollo Sostenible del año 2015 (Minaverry, 2016).

Otro elemento favorable a la llegada del concepto a la Argentina es el hecho de que el concepto de SE ha sido y es «traccionado» por proyectos de financiamiento internacional. Estos proyectos fueron realizados en el país por una diversidad de actores: 1) la sociedad civil (Vida Silvestre, Banco de Bosques, FARN, The Nature Conservancy, Alianza del Pastizal, entre otras), 2) agencias de gobierno, u 3) organismos internacionales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD, Fondo para el Medioambiente Mundial/FMAM, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, o agencias bilaterales de cooperación). Tales proyectos muchas veces son los que promueven cambios concretos a nivel local que luego resultan en cambios de políticas públicas y legislación, como es abordado más adelante.

Otro aspecto propicio a la difusión conceptual es el hecho de que varios y varias académicas argentinas forman parte activa de las comunidades epistémicas de SE que impulsan el desarrollo del concepto. Es el caso de expertos/as reconocidos/as internacionalmente por sus aportes al campo de los SE, como, por ejemplo, la contribución de José Pañuelo al «informe Costanza» (Costanza, 1997), y el liderazgo de Sandra Díaz en IPBES. Asimismo, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) es un reconocido pionero en esos temas en Argentina, y fue la primera institución en lanzar un proyecto a nivel nacional sobre servicios ecosistémicos en 2006.

A pesar de las condiciones favorables que hemos identificado, el concepto de servicios ecosistémicos en Argentina presenta una institucionalización incipiente, y se observan escasos casos de implementación, lo que será objeto de análisis del próximo apartado.

4. Resumen de la institucionalización del concepto de servicios ecosistémicos en Argentina

Aunque de manera incipiente, el concepto viene siendo implementado principalmente por medio de dos vías: legislaciones específicas y proyectos de desarrollo local e investigación.

En términos de legislación, la Ley 26.331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos —más conocida como Ley de Bosques— fue un hito en la institucionalización del concepto de SE en el país. Es el primer —y hasta ahora único— dispositivo legal nacional que establece un mecanismo de compensaciones por servicios ambientales que, en términos amplios, se puede entender como un mecanismo de pagos por SE. Gracias a una intensa campaña por parte de ONGs ambientalistas – la principal fue Greenpeace –, y a pesar de la resistencia de las provincias con mayor superficie de bosques nativos (Schmidt, 2015; Langbehn y Schmidt, 2016), el proyecto de ley logró recolectar más de un millón de firmas y dio visibilidad al tema de la deforestación. Así se logró sensibilizar a los grandes centros urbanos del país sobre la problemática (Langbehn y Schmidt, 2016).

El objetivo de la Ley, expresado en su art. 1 es «el enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los «servicios ambientales» que brindan los bosques». Asimismo, define en su art. 5, a los servicios ambientales³ como: «Los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos». Entre los servicios se destacan los siguientes: la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad, la conservación del suelo y de la calidad del agua, la fijación de emisiones de gases con efecto invernadero, la contribución a la diversificación y belleza del paisaje y la defensa de la identidad cultural.

La Ley estipuló que cada provincia debía realizar un ordenamiento territorial de bosques nativos (OTBN) en el cual clasificara sus bosques en tres categorías de conservación (bajo, mediano y alto). Asimismo, estableció la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, a través del cual el Estado nacional compensaría a las provincias que protegieran los bosques nativos y a los propietarios de las tierras que quedarán sujetas a tal protección (Langbehn y Schmidt, 2017).

No obstante, la Ley de Bosques presenta varios problemas desde el momento de su sanción. Langbehn y Schmidt (2016) señalan que hubo sesgos cognitivos-valorativos que guiaron su sanción y que hacen de la ley

³ La Ley utiliza el término servicios ambientales como sinónimo de servicios ecosistémicos.

una herramienta poco propicia para cumplir las expectativas referidas a lo territorial. Ya en su implementación, hay dificultades que van desde cuestiones como el incumplimiento del presupuesto establecido por la ley para el Fondo Compensatorio hasta problemas como demoras en el traspase de los fondos hacia las provincias y desde las provincias hacia los proyectos adjudicados (Schmidt, 2015). Sobre el presupuesto nacional 2018, sólo el 0,27% está orientado a temas para beneficiar al ambiente en general, cuando sólo la ley de bosques debería tener el 0,3% (FARN, 2018).

A pesar de ello, la Ley de Bosques es considerada importante para la institucionalización del concepto de SE en un alcance más amplio. A ese respecto, afirma un participante de una ONG ambiental del ámbito nacional:

(el mecanismo de pago de la ley de bosques) puedes considerarlo un caso de implementación que no sé si uno puede decir exitoso, pero es uno de los ejercicios más grandes que hay a nivel país de compensación por los servicios de ecosistemas (Entrevistado n. 16).

En términos de proyectos de desarrollo o investigación, el panorama no es diferente. Existen iniciativas, de distintas escalas de alcance y financiamiento que parten de perspectivas muy disímiles sobre los SE. Sin embargo, ni lo suficientemente grandes en alcance, ni exitosos en el logro de objetivos o sustentables en el tiempo como para concluir que existe un mayor nivel de arraigo del concepto en el país. Seleccionamos algunos ejemplos que dan cuenta de ese panorama.

Una de las más extensas en términos de territorio y alcance es la iniciativa «Alianza del Pastizal»⁴, lanzada en el 2006 con el apoyo de la ONG internacional BirdLife. El objetivo es proteger el hábitat de aves migratorias compartidas entre las praderas norteamericanas y las pampas. La iniciativa cubre un área de 100 millones de hectáreas en Paraguay (4%), Uruguay (18%), Brasil (18 %) y Argentina (60 %). El enfoque de SE estaba incorporado en tanto se establecían mecanismos de compensación por preservación de pastizales. La medida era auspiciada económicamente por los gobiernos nacionales y provinciales de estos países que compensaban económicamente a productores ganaderos que compatibilizaran su producción con la preservación de pastizales. La propuesta se orientaba a sostener niveles de biodiversidad aceptables en términos de comunidades de aves.

La Alianza fue financiada por iniciativas internacionales como, por ejemplo, en el 2012 por el programa de «Incentivos para la Conservación de los

⁴ Recuperado de www.alianzadelpastizal.org

Pastizales Naturales en el Cono Sur» del BID. El mecanismo de compensación no llegó a ser implementado, pero la Alianza, que está conformada mayoritariamente por ganaderos, ha desarrollado su propio sello para las carnes amigables con la conservación de pastizales naturales del Cono Sur para exportar carne certificada hacia mercados como la Unión Europea.

Con un enfoque muy diferente, podemos citar una iniciativa de la Fundación Bariloche⁵ financiada por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica de Argentina a través de un proyecto de investigación del 2015 que se denomina «Modelado participativo de sistemas socio-ecológicos para la gobernanza del capital natural y sus servicios ecosistémicos». El proyecto posee un esquema «bottom-up» y en ese sentido está centrado en la capacidad que tienen los actores locales para definir el valor de los servicios ecosistémicos. Se desarrolla a través de talleres en colonias agrícolas, con participación de campesinos y de pueblos originarios, mayormente poblaciones que se han visto damnificadas por el avance de la frontera agropecuaria y la industria forestal.

La misma Fundación Bariloche, en conjunto con el INTA, es responsable en Argentina de la iniciativa global denominada FABLE (Food, Agriculture, Biodiversity, Land and Energy Project: Pathways for a Sustainable Land Use), que coordina junto al International Institute for Applied System Analysis (IIASA)⁶, el UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN)⁷, y el Stockholm Resilience Centre (SRC)⁸. La iniciativa pretende generar un modelo que demuestre que el planeta puede producir alimentos sanos para toda la humanidad hacia el año 2050, sin emitir gases de efecto invernadero en exceso, conservando la biodiversidad, preservando la calidad y cantidad de agua y otros objetivos de desarrollo sustentable.

Otro ejemplo que tiene al concepto de SE en el centro de su desarrollo, es el proyecto «Incentivos para la Conservación de Servicios Ecosistémicos de Importancia Global». El Proyecto fue financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM - GEF) e implementado por el PNUD y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA y ejecutado en forma conjunta entre la Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales (SPARN) de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable como organismo responsable de la ejecución, y el INTA asociado en la implementación. El proyecto contó con la participación del Gobierno de la Provincia de Misiones y del Municipio de Campo Ramón en la misma provincia y estuvo en ejecución entre los años 2011 y 2017. Uno de

⁵ Recuperado de www.fundacionbariloche.org.ar

⁶ Recuperado de www.iiasa.ac.at

⁷ Recuperado de www.unsdsn.org

⁸ Recuperado de www.stockholmresilience.org

sus principales objetivos fue desarrollar modelos y herramientas que faciliten la toma de decisiones respecto de la compensación por los SE para los diferentes usos de la tierra. Esta iniciativa trabajó sobre casos piloto (Chaco, Entre Ríos, Formosa y Misiones), y tenía por objetivo el fortalecimiento de las capacidades provinciales para extender los esquemas de pagos por SE a otras provincias de Argentina. Fue quizás una de las experiencias donde la intención de extender el concepto de SE a lo largo y ancho del país estuvo más clara. Sus resultados no han sido los esperados, aunque el caso de la Provincia de Misiones ha sido relativamente exitoso. Allí se desarrolló un esquema privado de pagos para los servicios relacionados con el agua. Asimismo, se estableció un mecanismo de compensación entre productores de la cuenca del Arroyo Ramón y la Cooperativa Eléctrica de Oberá.

Los proyectos mencionados dan cuenta de la diversidad de enfoques que se puede adoptar utilizando el concepto de SE, a veces dentro de la misma institución, como en el caso de la Fundación Bariloche. También es el caso del INTA donde encontramos promotores del concepto de SE desde diversas perspectivas. Por un lado, aquellos que valoran los SE en tanto lo consideran un aporte al modelo del agronegocio hegemónico. Por otro lado, hay investigadores que resaltan el concepto como una contribución a la crítica sobre el sistema de producción vigente y destacan sus ventajas para el diseño de una agricultura alternativa o agroecológica (Entrevistado Nro. 14, Entrevistado Nro.20).

Más allá de iniciativas concretas, lo cierto es que de manera general se observa un mayor nivel de cercanía y familiaridad al concepto entre los sectores expertos, como ser académicos que trabajan en temas ambientales, ONGs, agencias internacionales y sectores específicos del gobierno. Entre el público en general, hay un gran desconocimiento del tema (Entrevistado Nro. 25). En el mismo sentido, tampoco es un concepto que se utilice en campañas de difusión de ONGs ambientalistas y, de hecho, sólo uno de los entrevistados de ese sector afirmó haber utilizado el concepto de manera marginal en sus campañas de difusión (Entrevistada Nro. 17).

A partir de lo expuesto, se vislumbra que el concepto de SE posee un bajo nivel de implementación ya sea en casos de legislación o de iniciativas concretas. Los ejemplos más definidos son «ad hoc» y se basan en proyectos, de corta duración. Asimismo, es un concepto utilizado en proyectos que engloban corrientes muy diversas entre sí: conservacionistas, productivistas o ecologistas. Por último, salvo en sectores expertos, es un concepto que permanece desconocido por el público en general.

En la próxima sección, abordaremos algunos de los obstáculos para la difusión del término en Argentina y que han impedido una mejor «adecuación ideacional».

5. Limitaciones, obstáculos y resistencias

En Argentina, varios son los obstáculos a la difusión del concepto de servicios ecosistémicos (SE). Los hemos sintetizado en cuatro grupos de límites: marginalidad de la política ambiental; dificultad en la implementación; obstáculos propios del federalismo; y resistencias «político-productivas» al concepto. Algunos obstáculos, mayormente los relacionados a la complejidad inherente al concepto, son propios del mismo, mientras que otras dificultades pueden ser reconocidas como más generales de la política ambiental en el país. Esos factores son los que, en última instancia, contrarrestan los elementos favorables mencionados anteriormente y han impedido que el concepto se adecue en las prácticas y usos del país.

a. Marginalidad del tema ambiental – histórica y actual

El primer grupo de limitaciones se relaciona con la marginalidad de la política ambiental en general en Argentina. Tal como ya han indagado en profundidad otras investigaciones, la cuestión ambiental ha tenido escasa relevancia en el nivel de las políticas públicas lo cual se refleja en las instituciones ambientales del país (Gutiérrez e Isuani, 2014).

Sin embargo, como ya hemos mencionado en la tercera sección, la política ambiental en Argentina ha guardado relación con factores domésticos e internacionales, que forzaron un cambio en las últimas décadas. Es decir, el tema ambiental ha ganado relevancia en la agenda pública. De hecho, recientemente, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que ya poseía rango de ministerio desde el 2006, fue elevada formalmente a ministerio en diciembre de 2015.

Ese cambio, que se sostuvo hasta el 2017 —cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable volvió a la categoría de Secretaría Nacional por recortes presupuestarios—, ha sido tomado por algunos sectores como una señal de que la agenda ambiental tendría una mayor relevancia en el escenario político nacional (Entrevistados Nro. 25 y 27). Sin embargo, algunas visiones son más cautas y afirman que no se observa un cambio o bien sostienen que la transformación ha sido sólo cosmética. Un investigador entrevistado planteó que «hay cosas que han sido malas antes y que siguen siendo malas en términos ambientales. Todo lo que es la minería y también el tema de la sojización, ha sido igualmente mal manejado a nivel ambiental antes y después» (Entrevistado Nro. 20). Otro entrevistado destacó que

la política ambiental es algo muy secundario en el país... no está en la agenda pública... el gobierno actual quiere mostrar que se ocupan,

entonces elevaron a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo en la categoría de Ministerio de Ambiente, pero ahora están reduciendo presupuesto y la quieren volver a sacar (Entrevistado Nro. 8).

Asimismo, al ocupar el tema ambiental un rol secundario dentro de las políticas e instituciones en el país, esto se refleja a su vez en las instituciones existentes y en los presupuestos con los que tales cuentan. En este marco, uno de los problemas es que en la búsqueda por obtener nuevos fondos. Las gestiones provinciales se han presentado eventualmente a fondos de agencias internacionales vinculados a SE para poder obtener presupuestos extras referidos a temas ambientales. Sin embargo, muchas veces esas iniciativas quedan trucas, no sólo por la falta de capacidad técnica sino también debido a la discontinuidad de los programas una vez finalizados los fondos internacionales. A raíz de su experiencia en la gestión de un fondo de SE en Argentina, uno de los consultores ambientales entrevistados nos explicó:

(...) A veces corremos en la agenda al son que van marcando los donantes internacionales. Entonces asumimos proyectos que no los entendemos mucho ni son necesarios para nuestras realidades, pero como es la plata que nos están queriendo dar..., terminamos haciendo. Por lo tanto, no hay una apropiación por parte de los actores que están involucrados. Y termina siendo un proyecto que se gestiona mientras está la plata internacional..., pero cuando el fondo termina el proyecto no continúa porque no hubo una apropiación» (Entrevistado Nro. 13).

b. Dificultad en la implementación

Otro de los límites más importantes al avance del concepto de SE en Argentina está vinculado con lo que distintos actores identifican como una gran complejidad y dificultad en la implementación. Distintos elementos se conjugan y componen esta «dificultad»: «incertidumbre técnica»; falta de equipos capacitados; falta de coordinación administrativa; superposición y contradicción de líneas de financiamiento público; escasez de presupuestos; desconocimiento de la temática; falta de incentivos económicos y burocratización de los procesos.

En primer lugar, distintos actores vinculados a la gestión pública reconocen que el concepto de SE tiene una enorme riqueza teórica, pero lo consideran altamente complejo para ponerlo en práctica. Esta dificultad está atravesada sobre todo por la necesidad de la medición o cuantificación

de los servicios. Algunos se refieren a ello como «incertidumbre técnica», es decir, la incertidumbre que genera cómo valorar un servicio ecosistémico, cómo ponerse de acuerdo respecto a qué medir o a los criterios de medición a utilizar. Al respecto un economista ambiental consultado nos explica que es difícil «tener un lenguaje común entre economistas y no economistas en lo que hace en lo referido a qué unidad de medida usar. «Yo converso con un ecólogo, quizás me diga: ¡No! Mira, tenés que medirlo en *shulls* o lo tenés que medir en cantidad de planetas que se están perdiendo o lo tenés que medir en especies que se están perdiendo» (Entrevistado Nro. 18). El entrevistado destaca como uno de los problemas principales la dificultad de elaborar un criterio en común que sirva para medir cuestiones que entre distintas visiones o disciplinas pueden resultar inconmensurables. El mismo entrevistado destacó otro límite metodológico. Explicó que la economía ambiental «todavía sigue en desarrollo», y en las metodologías de valoración hay falencias de «todo tipo», incluyendo la información, los datos, y las técnicas de la puesta en valor. Por lo tanto, no hay consenso ni entre los economistas y queda incertidumbre (*idem*).

En un sentido similar, otra de las personas consultadas refirió a esta situación como una «dificultad métrica» (Entrevistado Nro. 25). Desde su perspectiva, la dificultad de medición se explica en parte por las particularidades que presenta cada ecosistema y por la «dificultad de estandarizar a nivel global maneras de medir un servicio ecosistémico». Otros investigadores (Entrevistado Nro. 20, Entrevistado Nro. 21) concuerdan en la dificultad que implica la «dispersión conceptual y metodológica» del término para su adopción.

Las dificultades mencionadas (criterios de medición, lenguajes en común, modelos de valuación) son un problema a su vez para establecer estándares en común entre los diferentes sectores o actividades —forestal, minero, agrícola, biodiversidad— en tanto cada uno elabora su propia visión o metodología. Así, por ejemplo, encontramos que al consultar a los especialistas y funcionarios cada uno conoce sobre una cuestión en particular (secuestro de carbono y sus servicios, cultivos de servicio, etc.) y sus metodologías correspondientes, pero no encontramos ejemplos de estandarización de las prácticas o las iniciativas implementadas. Esta situación puede resultar altamente compleja para la implementación de una política pública.

En un sentido similar, algunos consultados afirman que han utilizado el concepto de manera pragmática, para recaudar fondos junto a la iniciativa privada. En ese caso, la visión más economicista del concepto ayuda al momento de «mostrar los números» que los actores privados piden para poder hacer donaciones (Entrevistada Nro. 17).

Sin embargo, una funcionaria estatal entrevistada nos remarca que no cree que el argumento de la complejidad técnica sea suficiente para explicar el por qué no se implementan más iniciativas desde el Estado. Por el contrario, considera que las limitaciones son políticas y no técnicas. En alusión a las dificultades técnico-metodológicas, la funcionaria del entonces Ministerio de Medioambiente de la Nación nos decía: «Todas son cosas que se pueden soslayar si vos tenés la voluntad de hacerlo, no te paras a decirlo que es complicado y no se puede» (Entrevistada Nro. 5). En una línea similar, el proceso de implementación de la «Ley de bosques» en Salta también resulta ilustrativo de la dimensión más política de los problemas que algunos investigadores resaltan simplemente como «métricos» (Schmidt, 2014). Una investigadora entrevistada explica que durante el proceso de consulta a las comunidades locales en Salta muchas no estaban de acuerdo con el modo de valorar el bosque que proponía el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) y por lo tanto contestaban: «no estoy dispuesto a no tener mi bosque y ellos [en alusión a los responsables del ordenamiento] lo contabilizaban como cero, pero cero pesos» (Entrevistada Nro. 9).

Entendemos que este ejemplo evidencia el hecho de que muchas veces no se trata exclusivamente de las metodologías aplicadas, sino de la voluntad de los actores a reconocer los contextos socioculturales a donde se quieren implementar tal o cual iniciativa y de aceptar también las diferencias epistémicas que allí pueden expresarse.

Siguiendo con los límites identificados dentro de ese segundo grupo, ubicamos los referidos a la falta de capacidad técnica y coordinación de los equipos técnicos estatales. Muchas veces se proponen iniciativas desde la esfera pública-estatal que se topan con la falta de equipos técnicos capaces de realizar un seguimiento sistemático de las iniciativas. A su vez, funcionarios de distintas secretarías estatales nos explican que existe escasa coordinación entre las dependencias del Estado lo cual limita la posibilidad de intercambiar información o emprender iniciativas de manera colaborativa. Según nos explicaron varios funcionarios, es común que cada Secretaría inicie su propia línea de trabajo referida a la cuestión ambiental, la cual no se coordina ni con las administraciones antecedentes ni con el resto de las secretarías existentes. Por tal motivo tiende a existir una superposición y muchas veces también una contradicción entre las líneas de financiamiento encaradas por los diferentes ministerios. Al respecto, un investigador del INTA entrevistado nos brindó un ejemplo: «las especies exóticas muchas veces atentan contra algunos servicios ecosistémicos. Y vos tenés algunos ministerios que promueven la producción de ciertas especies exóticas..., y... otro ministerio... que está tratando de armar una comisión y tratando de meter leyes en otro sentido» (Entrevistado Nro. 14). El especialista nos

explica que no es necesariamente una falta de comunicación que produce contradicciones, sino la falta de una política coherente del Estado.

Estas contradicciones muchas veces tienden a agudizarse con los cambios en los funcionarios responsables de los ministerios o secretarías al renovarse las gestiones políticas. Esto dificulta el desarrollo de políticas de largo plazo y en consecuencia de la generación de capacidades y competencias en los funcionarios públicos. En un sentido similar, cabe traer a colación, por ejemplo, la ya citada experiencia de la «Alianza del Pastizal»⁹. Desde la perspectiva de un consultado, esta iniciativa es un ejemplo más de los límites que impone la falta de coordinación entre los Estados.

Es un buen ejemplo de cómo un desarrollo muy virtuoso desde lo técnico se encontró con inconvenientes en términos de su aplicación efectiva al punto que ningún caso terminó siendo compensado hasta el momento y los actores políticos que estaban atrás de esto en su momento ya no están, por el recambio de los distintos gobiernos y las expectativas (Entrevistado n. 21).

Tal como se señala, incluso en los casos en los que existen equipos técnicos que acompañen los proyectos, la falta de coordinación y el recambio de los funcionarios en la gestión tienden a obstaculizar el funcionamiento de las iniciativas emprendidas.

Distintos actores nos mencionaron también la compleja burocratización que se da en torno a los proyectos de SE, lo cual tiende a desincentivar su implementación. Un ejemplo patente es el caso de la Ley de Bosques y las trabas burocráticas para la implementación del mecanismo de compensación que dificultan en la práctica la llegada de los fondos a destino. Al respecto es ilustrativa la explicación de un entrevistado, consultor ambiental:

(...) la Ley de Bosques tiene un diseño fantástico, yo creo que todos los que nos dedicamos a la conservación de la selva apoyamos la Ley de Bosques. Lo que pasa es que el mecanismo que quiere decir de pago por servicios ambientales no ha funcionado plenamente, porque el proceso de asignación de los fondos de las provincias y de las provincias trasladado a los productores ha fallado sistemáticamente y ha sido a cuenta gotas, independientemente de que se redujo muchísimas veces el presupuesto para la Ley de Bosques... Pero después, incluso el pago en sí se venía haciendo con dos o tres años de retraso, entonces no podían seguir básicamente en una mantención de la conservación (Entrevistado Nro. 13).

⁹ Recuperado de www.alianzadelpastizal.org

La situación que aquí se describe, trae aparejado otro problema que refiere a la deforestación ilegal y a la falta de capacidad de fiscalización por parte de los Estados provinciales. En las áreas provinciales que fueron categorizadas según la Ley como de medio y alto nivel de conservación queda prohibido explotarse, sin embargo, al no llegar a tiempo las compensaciones, los productores vehiculizan deforestaciones ilegales que por la falta de competencias y presupuestos provinciales no logran monitorearse debidamente. En un sentido similar, se expresó una experta, de una reconocida ONG, respecto de los porcentajes de compensación del «fondo bosques» que llegan desde el nivel nacional al local:

(...) Es mínimo el porcentaje que se le da, no llega ni al 5% de lo que debiera darse entonces no le cambia la cosa al productor que prefiere pagar la multa como un costo más de la producción, avanza con la deforestación y planta lo que quiere o pone ganadería con bosque, pero hace un mal uso de la tala y la carga de vacas y termina degradando el bosque (Entrevistada Nro. 17).

Tal como se observa, ambos entrevistados concuerdan en que el diseño de la «ley de bosques» fue interesante, sin embargo, la burocracia administrativa y el retraso de los plazos en la compensación obstaculizan una correcta implementación de la ley como un todo y en particular del mecanismo de compensación.

c. Federalismo ambiental

Otro de los factores identificados como obstáculo es la adopción por parte del país del modelo de «federalismo ambiental». Ello atraviesa todos los aspectos de la política ambiental general, desde los debates legislativos, pasando por la reglamentación de la legislación, hasta la implementación de políticas públicas. Con la reforma constitucional, la nueva gobernanza ambiental denominada 'federalismo ambiental' queda plasmada en la Constitución Nacional. Entre otros artículos, se destacan el art. 75 que determina que corresponde «a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las legislaciones locales» y el art. 124, que establece que «... Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio». Vale decir, la reforma constitucional ha establecido un esquema de competencias concurrentes entre el gobierno central-nación, y los entes subnacionales-provincias y al mismo

tiempo, ha complejizado la gestión de los recursos naturales, teniendo en cuenta sobre todo, el esquema de traspase de fondos desde la Nación hacia las provincias (Langbehn, 2017).

Con el concepto de «federalismo ambiental», Langbehn (2017) da cuenta de que los problemas ambientales requieren escalas de intervención que rara vez se corresponden con los límites político-administrativos existentes. A su vez, la regulación eficaz de esos problemas generalmente depende de la coordinación interjurisdiccional. Por lo tanto, la aplicación del federalismo ambiental en Argentina es compleja y presenta muchos desafíos. En ese sentido, explica un entrevistado:

la falta de coordinación, porque por la estructura del federalismo ambiental en la Argentina por el cual por un lado la Constitución reformada de 1994 se incorpora el paradigma ambiental, pero por el otro lado no se hace mención a la cuestión del agua y las provincias se reservan el dominio originario sobre sus recursos. Entonces, hay problemas para institucionalizar una política ambiental en el nivel nacional y veríamos en el nivel provincial donde se tiene más fuerza. Por otro lado, como las provincias tienen más fuerza, también hay problemas para una política tipo descentralizada que está entre los principios tanto de la gestión integrada de los recursos hídricos como del enfoque ecosistémico (Entrevistado Nro. 8).

No obstante, el federalismo ambiental ha evolucionado en Argentina a raíz de dos aspectos que han cambiado la gobernanza ambiental (Merlinsky, 2013). Por un lado, la puesta en marcha de proyectos ambientales que requieren de la intervención de varias jurisdicciones, así como la Ley de Bosques Nativos que significó un proceso de negociación, adaptación y aprendizaje, en el cual se redefinieron y aún se redefinen y ajustan progresivamente las respectivas funciones y tareas de la Nación y las provincias (Langbehn, 2017). Esos procesos van «limando asperezas», poniendo en evidencia los problemas existentes y las posibles soluciones.

Por otro lado, la emergencia de conflictos socio- ambientales (Svampa, 2012; Merlinsky, 2013) también contribuyó al federalismo ambiental. La visibilización de conflictos referidos a problemáticas tales como glaciares, minería, agronegocio o forestación en Argentina, favoreció a aumentar la presión sobre los centros formadores de opinión del país. Ese proceso significó que actores como las asambleas vecinales, las comunidades de pueblos originarios, empezaran a ser considerados en algunas instancias referidas a gobernanza ambiental. Sin embargo, cabe señalar que aún en la actualidad muchas comunidades reclaman no sólo ser consultadas sino también incluidas en el proceso de toma de decisiones.

d. Resistencias «político-productivas»

El cuarto grupo de limitaciones refiere a las resistencias «político-productivas». Tales engloban a las limitaciones impuestas por los intereses de los sectores productivos-extractivos en Argentina.

En ese sentido, cabe destacar que a partir del año 2004 se inaugura un nuevo ciclo económico, de la mano del auge de los *commodities* a nivel global. Algunos autores se refieren a ese nuevo período como «neoeextractivista», es decir, un patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales (Gudynas, 2010). El término permite comprender la continuidad de las actividades extractivas como modelo de desarrollo del país a lo largo de su historia. En ese ciclo, a pesar de un crecimiento relativo de la importancia de la política ambiental en el país, la cartera ambiental continuó sosteniendo un perfil pro-extractivista. De este modo, las instituciones responsables de la gestión ambiental en el país optaron por no involucrarse con temas que pudieran entrar en conflicto con otros objetivos del gobierno nacional, tales como el desarrollo de la minería y la producción de soja (Gutiérrez e Isuani, 2013). En ese sentido, un entrevistado nos comenta:

El tema de minería en particular,... es... claramente una decisión política-económica, se hace permear al Ministerio de energía y minería y éste tiene mandato de acomodar al ministerio de ambiente para que todo esté bien... la moraleja de esto es que históricamente y me imagino yo que, a nivel global, salvo algunos países muy desarrollados, la fuerza de incidencias políticas de la cartera de ambiente... es mínima en relación a... las otras carteras del país (Entrevistado Nro. 16).

Otra entrevistada, funcionaria del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación puntualiza que:

A mí me parece que los conflictos (respecto a los SE) son los mismos que tenemos con respecto a los temas ambientales en general... Por ejemplo, con el área agrícola más allá de que el país está basado en las exportaciones agrícolas, ellos tienen otra visión diferente de las cosas de lo que tenemos nosotros y nos pasa, en este momento lo que más nos pasa es con el Ministerio de Energía y Minería, tanto con el tema energía como con el tema minería. Esos son los conflictos más grandes que tenemos. Con Agroindustria nos sentamos igual a hablar, porque se supone que hay que nego-

ciar las cosas, con Energía y Minería tenemos menos cultura de negociación... (Entrevistada Nro. 5).

Otra especialista entrevistada destacó el sector agroexportador por ser «fundamental, el más importante en tanto que es el principal generador de divisas en el país», y nos explica que la posición de este sector frente a los SE es «muy defensiva» (Entrevistada Nro. 6).

Dado el lugar hegemónico que ocupa en la economía del país esta posición «resistente» que tienen los sectores productivos- extractivos, se transforma en un poder de veto político a cierto tipo de iniciativas. Ejemplo de ello ha sido la oposición a legislaciones que incluían de un modo u otro la perspectiva de SE por considerarlos una amenaza a su actividad. A modo de ilustración cabe resaltar los obstáculos interpuestos por el sector forestal y ganadero a la «ley de bosques», que fue manifestado alusivamente a través de los diputados provinciales (Ryan, 2014), y el rechazo de las empresas mineras a la Ley «Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial», que se expresó a través del veto presidencial del 2008. En ambos casos el rechazo de los sectores se vincula directamente con el hecho de que bajo un paradigma que reconocía los SE brindados por el bosque o los glaciares se prohibía la realización de determinada actividad —forestación o minería— en algunas zonas. En este sentido, la visión productivista o extractiva muchas veces intenta imponerse a través de la fuerza del lobby como un veto a la aplicación de iniciativas o legislación bajo el paradigma de los SE.

Otras críticas al concepto, que son bastante menos frecuentes, se concentran en un rechazo por la valuación económica de los SE. Algunos de los entrevistados se oponen abiertamente a la idea de la «valuación económica» de los SE ya que consideran que frente a los dividendos generados por algunos sectores como el agroexportador en la Argentina, «cualquier otra cosa compite mal», como afirma una entrevistada, al explicar su rechazo a la monetarización de los servicios.

La soja con 400 dólares la tonelada, es imposible competir contra eso... Entonces cualquier cosa que nosotros ofrezcamos como valoración de la biodiversidad, no, es imposible que llegue a competir de tal manera que vos lo uses como un incentivo para la conservación. Entonces en las negociaciones nosotros nos oponíamos a valorar la biodiversidad tradicionalmente, 'no, esto no tiene un valor monetario', ni los servicios que ofrece ni porque era el concepto de servicios de los ecosistemas, ni ninguno de los componentes tiene un valor monetario, es imposible traducirlo en valor monetario. Lo que sí tiene

es un valor que el gobierno tiene que proteger a través de sus políticas, esa era nuestra posición. Entonces la política es conservar el suelo, porque el suelo es de todos, o conservar los bosques, porque los bosques son de todos, nos proveen importantísimos servicios que no vamos a valorar en términos monetarios porque te gana la soja (Entrevistada Nro. 5).

Tal como explica la entrevistada no hay un rechazo por el concepto, sino en particular hacia la idea del «valor monetario». En un mismo sentido, Schmidt explica que en el caso de Salta y la aplicación de la Ley de Bosques las comunidades locales no rechazaban el concepto de SE como un todo, sino en particular la idea del pago (Schmidt, 2015b).

Otro aspecto observado es que, si bien a veces el concepto no genera conflicto o rechazo directamente, es bastante maleable a depender de los intereses de quien lo utilice. Por ejemplo, en proyectos más relacionados con sectores agroexportadores, se resalta la producción de alimentos como un SE por sobre todos los demás; o en la industria forestal, el secuestro de carbono, etc. Con respecto a la cuestión, dos entrevistados explicaron que

(...) A veces tenemos el miedo de que el concepto se tergiverse y se reutilice como una elegante excusa para aprovechar los recursos naturales que de alguna manera digamos, entran con ese discurso cuando antes no se podía entrar (Entrevistado Nro. 20).

(...) Sería discutible la producción de alimentos a pequeña escala donde el actor local está directamente involucrado, vive y sufre las consecuencias de un mal manejo y pérdida de servicios ecosistémicos derivados de un mal uso; pero de ninguna manera esto puede ser aplicable para la producción industrial donde los objetivos de corto plazo muchas veces generan ...pérdida de servicios ecosistémicos donde el propio actor que afecta o del afectador no sufre las consecuencias en carne propia. Son dos situaciones completamente distintas (Entrevistado Nro. 21).

6. Conclusión

A partir de nuestro análisis sostenemos que, si bien en la Argentina existen elementos que podrían haber favorecido a la difusión del concepto de SE en el país, una heterogeneidad de factores impidió en la práctica una correcta adecuación del concepto. Tal como hemos sostenido a lo largo del

artículo, Argentina presenta algunos componentes favorables a la difusión del concepto de SE. En primer lugar, el hecho de que el país ha sido receptivo a las tendencias ambientales internacionales y eso ha tenido impacto sobre la institucionalización de la cartera ambiental en general en el país. Siguiendo esa tendencia, el concepto de SE, como derivado de las obligaciones internacionales del país —desde el CDB, pasando por Rio+20 hasta los ODS— ha aterrizado en la Argentina. En segundo lugar, el concepto también ha sido y es traccionado por proyectos de financiamiento internacional ejecutados en Argentina por la sociedad civil, agencias de gobierno, u organismos internacionales. Esos proyectos muchas veces son los que promueven cambios concretos a nivel local que luego resultan en la incorporación del concepto en políticas públicas y en la legislación. En tercer lugar, varios académicos y académicas argentinas forman parte activa de la comunidad epistémica de SE que impulsa el desarrollo del concepto en foros internacionales como el IPBES o la FAO, por ejemplo.

A pesar de esos aspectos favorables, el concepto de SE no ha logrado permear en los debates y prácticas contemporáneas de la Argentina. A partir de nuestra investigación sostenemos que el concepto de servicios ecosistémicos presenta un bajo nivel de institucionalización en el país. Observamos que existen pocos casos de implementación del concepto ya sea en términos de legislación, políticas públicas o estrategias de diferentes actores involucrados en temas ambientales. A su vez, consideramos que en los escasos ejemplos en los que el concepto se ha aplicado como es la ley de bosques o algunas iniciativas *ad hoc* antes mencionadas, el proceso de implementación ha quedado trunco. Asimismo, cabe señalar que, entre esos ejemplos, se observa una gran variedad de enfoques en el abordaje del concepto, que van desde iniciativas conservacionistas, productivistas, mercantilistas o pluralistas. Es decir, encontramos que a pesar de una acotada adopción del término existe una diversidad de interpretaciones muchas veces divergentes entre sí. Vale remarcar que la poca difusión que ha encontrado el término se limita a los sectores expertos; para la sociedad en general el concepto permanece aún desconocido.

Ese panorama de escasa difusión se explica por algunos obstáculos que han inhibido la «adecuación ideacional» del concepto y han dificultado un arraigo más profundo de los servicios ecosistémicos en Argentina. Algunos de ellos son intrínsecos al concepto mismo, como ser su complejidad técnica, la dificultad de arribar a un consenso metodológico alrededor de la valuación de los servicios ecosistémicos, a depender de la disciplina de base del estudio o de las particularidades del ecosistema analizado, etc. También es cierto que muchas veces no se trata exclusivamente de lo técnico-metodológico sino de la voluntad, por parte de quienes llevan adelante esas

iniciativas, de reconocer los contextos socio-culturales a donde se quiere implementar esos ejercicios de valoración de los servicios ecosistémicos, así como de aceptar las diferencias de cosmovisiones que allí pueden expresarse. En ese sentido, muchas instituciones que trabajan con proyectos de SE reflejan esas posiciones en pugna y se observa que una misma institución puede llevar adelante un proyecto utilizando el concepto de SE desde visiones contrapuestas. Esa característica de maleabilidad del concepto de servicios ecosistémicos hace que pueda tergiversarse y ser apropiado, por ejemplo, por sectores productivos que utilizan el término aún en contextos en los que sus actividades están afectando servicios ecosistémicos fundamentales.

Existen también limitaciones específicas que presenta la política ambiental en Argentina para el concepto. Ejemplo de ello es el rol secundario que ocupa la política ambiental en el país y su relación subordinada frente a otras carteras ministeriales como es la agroindustria, aunque ésta ha ganado visibilidad en las últimas décadas. Además de estas dificultades, existen resistencias políticas hacia un concepto que podría exigir cambios significativos en los modos de producción de sectores extractivos como el agronegocio o la minería.

Otros obstáculos son de orden burocrático-administrativo relacionados con la falta de capacidad técnica, la falta de coordinación entre equipos técnicos estatales y con las complejidades que supone el federalismo ambiental como forma de gobernanza adoptada en el país. La escasa coordinación entre las dependencias del Estado no sólo limita el intercambio de información y la colaboración, sino que genera también contradicciones entre líneas de financiamiento de los diferentes órganos públicos. Asimismo, los costos de la gobernanza ambiental bajo el paraguas del federalismo conllevan entre otras cosas, tensiones entre las diferentes jurisdicciones y demoras en la transferencia de fondos.

De todos modos, si bien hay dificultades en la implementación del concepto, es cierto que la Ley de Bosques es un caso valioso a resaltar, dada la amplitud de su alcance, y el nivel de aceptación del mecanismo de compensación por parte de las provincias. Asimismo, si bien no hay información disponible sobre la relación entre la disminución de las tasas de deforestación y el mecanismo de compensación de la ley de bosques, lo cierto es que dicha disminución crea incentivos para un mayor aprovechamiento del fondo de compensación. Ello colabora a la difusión del concepto en el país.

Los autores del concepto de servicios ecosistémicos esperaban que la conceptualización de la naturaleza en términos económicos pudiese convertir al medio ambiente en una temática central de la política pública, y con ello contribuir a una visión más consciente sobre la explotación insostenible de la naturaleza.

Sin embargo, en el caso argentino el concepto es aún en gran medida ajeno a los discursos, interpretaciones y dinámicas dominantes, con algunas excepciones como el caso del fondo de compensación de la Ley de Bosques.

Además, al ser un término maleable, que se adapta a diferentes usos e intereses, su capacidad transformativa de la realidad es muy limitada. Los ejemplos de implementación no parecen haber traccionado un cambio hacia un modelo más sostenible de producción y crecimiento, sino que se han adaptado discursivamente a la realidad preexistente. Finalmente, consideramos que es interesante para investigaciones futuras indagar más profundamente en casos concretos de implementación de SE y observar de qué manera la aplicación del concepto puede reconfigurar las relaciones entre diferentes actores presentes en un territorio.

Referencias bibliográficas

- Alonso, L. (1998) *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Bernstein, S. (2001) *The Compromise of Liberal Environmentalism*. Columbia: Columbia University Press.
- Checkel, J.T. (1999) Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe» En *International Studies Quarterly*, 43.
- Cortell, A.P. y J.W. Davis Jr. (2000). Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda. *International Studies Review* 2 (1).
- Craig, M., H. Stevenson, y J. Meadowcroft (2019). Debating nature's value: epistemic strategy and struggle in the story of 'ecosystem services'. En *Journal of Environmental Policy & Planning* 21 (6).
- Gautreau, P. (2014). *Forestación, territorio y ambiente. 25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo . Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En AA .VV, *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP-CLAES.
- Gutiérrez, R. y F. Isuani (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. En *Revista SAAP*, 7 (2).
- Gutiérrez, R. y F. Isuani (2014) La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. En *Revista de Administração Pública*, 48.
- Haas, Peter M. (2015) *Epistemic Communities, Constructivism, and International Environmental Politics*. Routledge.
- Langbehn, L. (2017). La Ley de Bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina. En *Revista Administración Pública y Sociedad*, 3.
- Langbehn, L. y M. Schmidt (2016). La Ley de Bosques en Argentina, entre la regulación de la deforestación y la continuidad de los conflictos territoriales. [Trabajo

- presentado en el VI Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, 17-20 de mayo, Salta.]
- Langbehn, L. y M. Schmidt (2017). Bosques nativos y extractivismo en Argentina. En *Voces en el Fénix*, 60.
- Litfin, K. (1995) Framing Science: Precautionary Discourse and the Ozone Treaties. En *Millennium* 24 (2).
- Meadowcroft, J y D.J. Fiorino (2017) Conceptual Innovation in Environmental Policy. Cambridge MA: MIT Press.
- Merlinsky, G. (2013) (Comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Minaverri, C. M. (2013). The new law for the protection of native forests in Argentina. En *Ars Boni et Aequi* 9 (1).
- Minaverri, C. M. (2016). Consideraciones sobre la regulación jurídica ambiental de los servicios ecosistémicos en Argentina. En *Revista Estudios Sociales*, 48.
- Piovani, J.I (2007). La entrevista en profundidad. En Marradi, A. et. al., *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Ryan, D. (2014). Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares. En *Revista Estado y políticas públicas*, 3 (3).
- Schmidt, M. A. (2014). Bosques nativos en Salta: Entre el ordenamiento territorial y los re-(des)ordenamientos posibles. En *Geograficando*, 10 (2).
- Schmidt, M. A. (2015). Política Ambiental, Avance de la Frontera Agropecuaria y Deforestación en Argentina: el caso de la ley «De Bosques». En *Revista GeoPantanal*, 18.
- Schmidt, M. A. (2015) «Recursos económicos y naturales en disputa. Bosques nativos y fondo compensatorio en la provincia de Salta, Argentina», en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 24: 139-151.
- Schmidt, M. A. (2015b) «Recursos económicos y fondo compensatorio en la provincia de Salta, Argentina», en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 24: 139-151.
- Schimmelfennig, F. (2002). Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States: Conceptual and Theoretical Issues. En R.H. Linden (Comp.), *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States*. Lahnam: Rowman & Littlefield.
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. En *OSAL* 13 (32).
- Zarrilli, A. G. (2004). Historia, Ambiente y Sociedad. La explotación forestal de los bosques chaqueños argentinos (1895 1948). En *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 4 (2) noviembre-marzo.

Palabras clave

sostenibilidad — comunidades epistémicas — servicios ecosistémicos — Argentina — adecuación conceptual

Keywords

Sustainability — epistemic communities — ecosystem services— Argentina — conceptual fit

Abstract

Since the 1990s, an epistemic community of ecologists and economists has promoted the monetary valuation of nature to demonstrate that conservation is economically rational. Their concept of «ecosystem services» is part of an international proliferation of concepts that seek to incorporate principles of sustainability in policies and decision-making processes. This article advances understanding of the political impact of such conceptual innovation. We focus on the case of Argentina to understand the extent to which the concept of ecosystem services has achieved political influence and generated practical changes. Based on interviews with 29 key informants and qualitative document analysis, we observe shallow institutionalization and limited national diffusion. We explain this with reference to the condition of «normative fit», which suggests that states will only institutionalize and implement new ideas when they «fit» with existing domestic conditions. The lack of such fit limits the political impact of ecosystem services in Argentina.

ANEXO I

CUADRO DE ENTREVISTADES

NÚMERO	CARGO / FUNCIÓN	INSTITUCIÓN	FECHA ENTREVISTA
1	Investigador/Profesor	Universidad Nacional de Santiago del Estero	17/11/2017
2	Asesora Técnica para proyectos de cooperación internacional	Dirección General de Asuntos Ambientales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC)	30/11/2017
3	Secretaria de Embajada	Dirección General de Asuntos Ambientales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC)	20/12/2017
4	Oficial de proyecto	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- Oficina Argentina	22/12/2017
5	Funcionaria	Dir. Cooperación Internacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	08/02/2018
6	Investigadora	Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja - Universidad de Buenos Aires(UBA)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas (CONICET)	15/02/2018
7	Investigadora	Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja - Universidad de Buenos Aires(UBA)	15/02/2018
8	Investigador	Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja - Universidad de Buenos Aires(UBA)	15/02/2018
9	Investigadora	Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas (CONICET)	20/02/2018
10	Investigadora	Universidad de Glasgow	23/02/2018
11	Gerente Programática	Fundación AVINA Argentina	27/02/2018
12	Investigador	Universidad Tecnológica Nacional- Mendoza	27/02/2018
13	Consultor ambiental	Experto independiente	27/02/2018
14	Investigador	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Bahía Blanca	01/03/2018
15	Técnica	Fundación AVINA Brasil	14/03/2018
16	Directivo	Fundación Vida Silvestre	16/03/2018
17	Directivo	Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)	23/03/2018
18	Profesor Economía Ambiental	Universidad de Buenos Aires (UBA)	10/04/2018
19	Investigador	Universidad Nacional de Santiago del Estero	12/04/2018
20	Investigador	Fundación Bariloche / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas (CONICET)	18/04/2018
21	Investigador	Fundación Bariloche / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas (CONICET)	18/04/2018
22	Investigador	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas (CONICET)	19/04/2018
23	Investigadora	Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires (UBA)	24/04/2018
24	Investigador	Facultad de Agronomía , Universidad de Buenos Aires (UBA)	25/06/2018
25	Asesor Técnico	Dirección Nacional de Cooperación Técnica, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	28/08/2018
26	Directora de Cambio Climático	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	07/09/2018
27	Coordinador de Programa	Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	11/09/2018
28	Coordinador de Programa	The Nature Conservancy (TNC)	11/10/2018
29	Asesora Técnica	Dirección Nacional de Biodiversidad, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	07/12/2018