

La “comunidad” como sujeto de proyectos de desarrollo y cooperación. Reflexiones críticas a partir del caso de un proyecto de promoción del manejo forestal comunitario en Santiago del Estero (Argentina)

Camille Laurent

Doctoranda en Geografía. UMR 8586 PRODIG. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francia.  

Lorenzo Langbehn

Doctor en Ciencias Sociales, Investigador asistente. Instituto de Estudios para el Desarrollo Social, Universidad Nacional de Santiago del Estero y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  

<https://dx.doi.org/10.5209/redc.99506>

Recibido: 5 de diciembre de 2024 • Revisado: • Aceptado: 14 de marzo de 2025

ES Resumen: En los últimos 50 años la “comunidad” ha emergido como protagonista de proyectos de manejo de recursos naturales impulsados por las agencias internacionales de cooperación y desarrollo. No obstante, lo que se entiende por comunidad, en estos proyectos, resulta a menudo de una definición normativa basada en criterios sociales, territoriales o culturales prefijados, que no toma en cuenta la dimensión dinámica y relacional de los usos y prácticas comunitarias. Este artículo ilustra esta tensión a través del estudio de la implementación de planes de manejo forestal comunitario por el proyecto Bosques Nativos y Comunidad, financiado por el Banco Mundial entre 2015 y 2022 en el norte de Argentina. Resalta la importancia de que los proyectos consideren la multiplicidad de las formas comunitarias y sus expresiones cotidianas y no-formales para formular propuestas de inversiones y gobernanza adaptadas, y evitar conflictos de uso.

Palabras clave: comunidad; bosque; manejo forestal comunitario; agencias internacionales de desarrollo; Chaco semiárido; Argentina.

ENG The “community” as a subject for development and cooperation projects. Critical reflection from the case of a project promoting community forestry management in Santiago del Estero (Argentina)

ENG Abstract: Over the last 50 years, the community has emerged as a protagonist in natural resource management projects promoted by international cooperation and development agencies. However, the definition of community proposed in these projects is often normative and based on predetermined social, territorial and cultural criteria that do not consider the dynamic and relational dimension of community uses and practices. This article illustrates this tension through a study of the implementation of community forest management plans by the Native Forests and Community project, funded by the World Bank between 2015 and 2022, in northern Argentina. It highlights the importance of these projects in integrating the multiple ways in which communities exist, and their everyday and non-formal expressions, to formulate appropriate proposals for action and governance, and to avoid conflicts of use.

Keywords: community; forests; community-based forest management; international development agencies; semi-arid Chaco; Argentina.

FR La “communauté” comme sujet de projets de développement et coopération. Réflexions critiques à partir du cas d'un projet de promotion de la gestion forestière communautaire à Santiago del Estero (Argentine)

FR Résumé: Dans les 50 dernières années, la communauté a émergé comme protagoniste de projets de gestion des ressources naturelles impulsés par les agences internationales de coopération et développement. Cependant, la définition de la communauté proposée dans ces projets, est souvent normative et basée sur des critères sociaux, territoriaux et culturels prédéterminés qui ne prennent pas en compte la dimension dynamique et relationnelle des usages et pratiques communautaires. Cet article illustre cette tension à travers l'étude de la mise en œuvre de plan de gestion forestière communautaire par le projet Forêts Natives et Communauté, financé par la Banque Mondiale entre 2015 et 2022, dans le Nord de l'Argentine. Il met

en évidence l'importance pour ces projets d'intégrer la multiplicité des manières de faire communauté et leurs expressions quotidiennes et non-formelles pour formuler des propositions d'action et de gouvernance adaptées et éviter les conflits d'usage.

Mots-clés: communauté; forêt; gestion forestière communautaire; agences internationales de développement; Chaco semi-aride; Argentine.

Sumario: 1. Introducción. 2. Metodología. 3. La “comunidad” como sujeto de proyectos de conservación y el “gobierno de los comunes”. 4. El uso común del monte en el norte de Santiago del Estero: familias, parajes, asociaciones campesinas, ¿comunidades? 5. El proyecto Bosques Nativos y Comunidad en los parajes del norte de Santiago del Estero - choque de planetas. 6. Discusión y conclusión. 7. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Camille Laurent, C. y Langbehn, L. (2025): “La “comunidad” como sujeto de proyectos de desarrollo y cooperación. Reflexiones críticas a partir del caso de un proyecto de promoción del manejo forestal comunitario en Santiago del Estero (Argentina)”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 52(1), pp. 29-41.

1. Introducción

Desde las últimas décadas del siglo XX asistimos a un auge de políticas de desarrollo rural y propuestas de cooperación internacional que tienen a la “comunidad” como su sujeto protagonista. Especialmente en lo referido a la conservación de los bosques, el manejo forestal comunitario (MFC) es promovido desde los años 1970 por agencias como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), aun si sus enfoques y objetivos se han modificado a lo largo del tiempo (Gilmour, 2016).

En vinculación con estas apuestas por la comunidad como sujeto de desarrollo y conservación, muchos países desplegaron políticas para otorgar o devolver el control sobre bosques y otros ecosistemas naturales a pueblos originarios y comunidades campesinas (Alden Wily, 2021), promoviendo su aprovechamiento sostenible por parte de estos sujetos y a menudo imponiéndoles exigencias relativas a la conservación de los ambientes (Pacheco *et al.* 2012). En términos jurídicos, sin embargo, los derechos concedidos tienden a ser precarios o de dudosa definición (Ginsburg y Keene, 2020; Aggarwal *et al.*, 2021); como rasgo distintivo, suelen estar otorgados a nombre de “comunidades” y no de los sujetos individuales (Pacheco *et al.*, 2012; Alden Wily, 2018).

La literatura ha destacado que las tierras bajo control de comunidades indígenas y campesinas presentan buenos indicadores de conservación, aun en ausencia de esquemas formales de manejo (para Argentina: Marinaro *et al.*, 2015, Camino *et al.*, 2023, Guzmán, 2017). Por otra parte, el éxito de los esquemas formales de MFC ha sido variable, sea en lo referido a la dimensión ecológica o al desarrollo económico, aunque existen casos en los que estas dimensiones convergen exitosamente (Chhatre y Agrawal, 2009). Como factor relevante se señala que las tierras comunitarias con seguridad jurídica tienden a tener los mejores resultados en cuanto a conservación (Chhatre y Agrawal, 2009, Robinson *et al.*, 2014).

Dejando a un lado la discusión sobre el éxito de los esquemas de manejo comunitario en los referidos aspectos, este trabajo se enfoca en sus presupuestos sobre la comunidad y lo comunitario. Así, pese a la intención declarada de empoderar a las comunidades y fortalecer su autoorganización, las propuestas de MFC y otras formas de gestión comunitaria de los recursos naturales promovidas por organismos de desarrollo y cooperación corren el riesgo de postular una visión estereotipada y normativa de “la comunidad”. Los términos que se refieren a la comunidad a los cuales recurren los actores de estos organismos no siempre son claramente definidos y cuando lo son suelen basarse en criterios sociales, territoriales o culturales predeterminados (Dervieux y Nôus, 2022). En particular, a partir de los años 90, ha servido como modelo “de talle único” el enfoque neo-institucionalista asociado al nombre de Elinor Ostrom y a los principios de diseño desarrollados en su obra principal, *Governing the Commons*.

Elaborados en los círculos académicos y de cooperación internacionales, los principios de Ostrom son incorporadas a un “imaginario ecológico transnacional” acerca de la comunidad (Tsing, 2020). Su circulación tanto discursiva como operacional puede redundar en una esencialización de la organización colectiva y de la presunta conexión con la naturaleza de las poblaciones rurales autóctonas o campesinas, y en una tendencia a proponer recetas universales para solucionar problemas siempre singulares y situados. Este artículo confluye entonces con los estudios que proponen una mirada crítica sobre la construcción histórica de la apelación a “la comunidad” en los modelos de MFC (Brosius *et al.*, 2005), a partir de su confrontación con los conocimientos existentes sobre los usos y prácticas situadas de los beneficiarios de los proyectos de cooperación.

Esta reflexión se aborda partiendo del análisis de un instrumento de promoción del MFC en Argentina, los llamados Planes Integrales Comunitarios (PIC). Éstos representaron el principal componente del proyecto Bosques Nativos y Comunidad (BNyC), financiado por el Banco Mundial a través del préstamo BIRF-8493, y ejecutado entre 2015 y 2022. La pregunta que guía el trabajo es hasta qué punto las premisas del proyecto con respecto a la “comunidad” y el MFC, inspiradas en los principios de Ostrom, son convergentes, o al menos compatibles, con las prácticas de la población destinataria en un área de estudio situada en el norte de la provincia de Santiago del Estero.

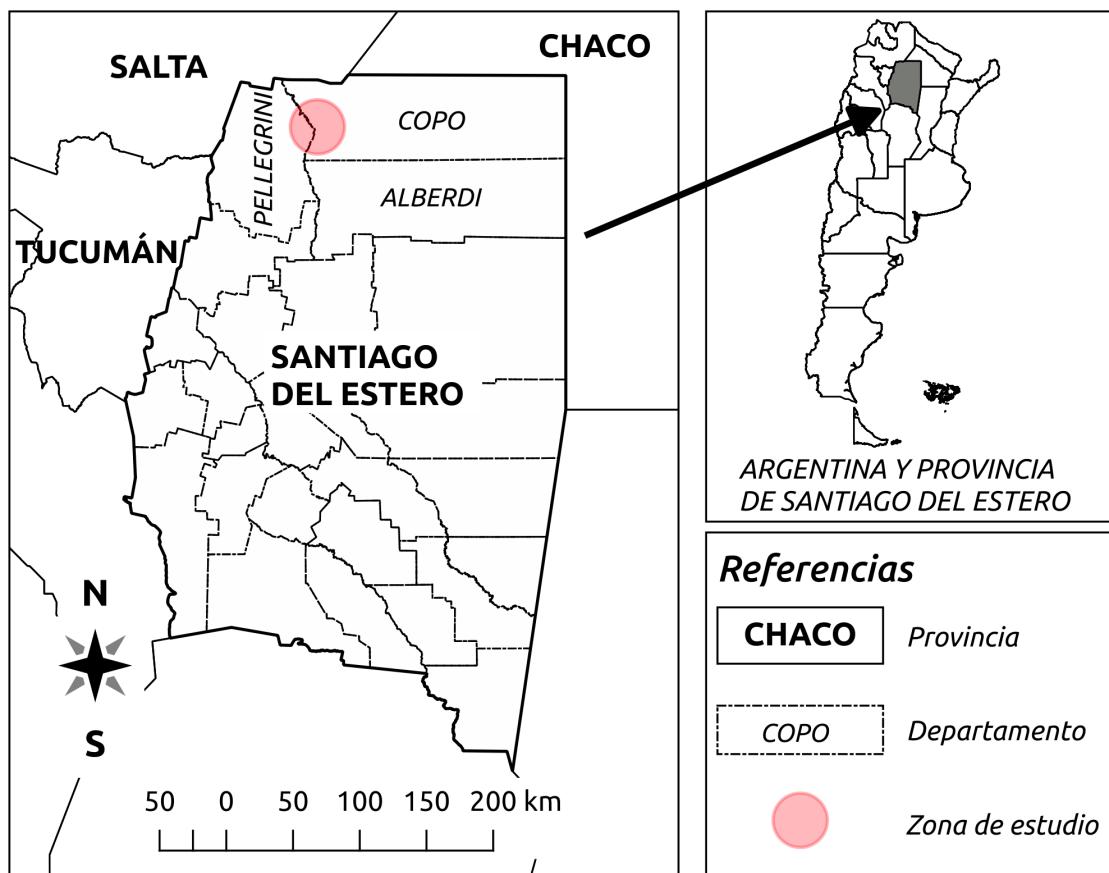
En el apartado que sigue se explica la metodología empleada en este estudio. A continuación se repasa la cronología del manejo comunitario de recursos naturales como paradigma de proyectos de desarrollo y conservación; se examinan sus presupuestos teóricos y su contribución a la circulación de imaginarios ecológicos transnacionales sobre “la comunidad”. La cuarta parte ilustra la situación de tenencia de la tierra y las prácticas productivas de las poblaciones destinatarias de los PIC en la zona de estudio. Después se desarrolla el contenido y funcionamiento de BNyC y de los PIC y sus consecuencias sociales y territoriales. Por último, la conclusión/discusión vuelve sobre la invisibilidad de las prácticas locales desde el punto de vista de los criterios institucionales del MFC.

2. Metodología

El objeto de este estudio es “la comunidad” tal como la definen los PIC formulados en el marco del proyecto BNyC. Se estudiaron ocho de estos PIC en el curso de varias estancias realizadas en la zona de San José del Boquerón en el departamento Copo (Mapa 1), en Santiago del Estero, entre 2017 y 2023, en el marco de un trabajo doctoral, de la participación en un equipo técnico para la formulación de cuatro PIC y una investigación posdoctoral. Estas estancias dieron lugar a numerosas interacciones con los grupos de beneficiarios de PIC y a entrevistas con campesinas y campesinos con diferentes situaciones económicas y esquemas productivos, así con referentes locales, técnicos de terreno y dirigentes de asociaciones campesinas y comunidades indígenas¹. También implicaron momentos de observación participante con habitantes en varios parajes destinatarios de PIC. Además, para entender la dimensión institucional del proyecto se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas con técnicos y funcionarios nacionales y provinciales. Estas fuentes se triangularon con el análisis de los documentos oficiales de formulación e implementación del proyecto BNyC (PNUD-AR, 2015; Banco Mundial, 2015, SAyDS, s/f; Medina *et al.*, s/f) y la documentación de algunos de los PIC analizados.

Las poblaciones indígenas y campesinas beneficiarias del proyecto en la zona de estudio se asemejan a las de la provincia en general por su situación de tenencia de la tierra y las prácticas productivas (ver sección 4), sin que existan estudios sistemáticos que permitan precisar las particularidades de la zona.

MAPA 1. Ubicación del área de estudio



Fuente: Elaboración propia.

1 En total se realizaron aproximadamente 170 entrevistas registradas en notas o en grabación, que tratan de múltiples temas referidos al uso de los bosques y a la organización territorial, muchas de ellas con referencias más o menos detalladas acerca de los PIC.

3. La “comunidad” como sujeto de proyectos de conservación y el “gobierno de los comunes”

El manejo comunitario de los recursos naturales (MCRN), en particular el MFC, es actualmente un paradigma clave en las políticas ambientales aconsejadas y aplicadas por los organismos internacionales de desarrollo. Su difusión, dentro y fuera de estos organismos, ha pasado por varias fases desde su aparición hasta su generalización y ajuste.

Los cambios de paradigma en políticas públicas suelen rebasar el marco de la discusión interna de los organismos especializados y las disciplinas académicas asociadas, respondiendo a los debates que atraviesan la sociedad en su conjunto (Hall, 1993). El paradigma del MCRN surgió desde los años 1970 en un contexto que ponía en tela de juicio la tendencia centralizadora del paradigma modernizador de las décadas precedentes, cuestionando la idea desarrollista de una transición lineal y progresiva, guiada por el Estado, de las llamadas sociedades tradicionales a economías desarrolladas.

Los proyectos de desarrollo de la década de 1960 se habían caracterizado por promover la planificación industrial y la construcción de infraestructuras a gran escala, que alteraron profunda y durablemente los paisajes y sociedades sobre los que se aplicaron (Locher, 2016). El Estado aparecía como principal agente de progreso y crecimiento, tanto en los países centrales como en las recomendaciones de los programas de desarrollo dirigidos al Sur. En el ámbito forestal, los organismos internacionales, en particular la FAO, promovían la industrialización a través del apoyo a la planificación y la transferencia de tecnología (Schmincke, 1995); esto supuso la aplicación de los principios derivados de tradiciones forestales universitarias a escalas locales –las del ejido, paraje o comunidad– generalmente a través de concesiones a empresas privadas o estatales (ver p. ej. Merino Pérez, 2018).

Sin embargo, los esfuerzos de modernización no siempre habían resultado satisfactorios, y en casos extremos habían tenido desenlaces catastróficos (Scott, 1998). Locher (2016) rastrea el origen del paradigma de MCRN en los trabajos antropológicos comisionados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) durante la hambruna que afectó al Sahel entre 1973 y 1975. Éstos concluían que el uso de los pastizales en la región estaba organizado por normas consuetudinarias precisas, que habían sido desestabilizadas por las políticas de sedentarización y los desplazamientos forzados ocurridos en el marco de proyectos nacionales de modernización, apoyados por organizaciones internacionales. Los antropólogos de la USAID auspiciaron la revalorización de los conocimientos de las poblaciones locales y campesinas (Locher, 2016). Siguiendo sus pasos se consolidó la perspectiva de que las prácticas locales expresan un conocimiento de largo plazo, especialmente adaptado a sus contextos medioambientales y sociales y, por ello, eficaz para combinar la producción con la conservación de los ecosistemas. Este enfoque revoca el pensamiento modernizador que identifica las formas tradicionales como arcaicas, irrationales y anticuadas, oponiéndole un discurso que valora la racionalidad de los comportamientos de las poblaciones rurales por ser ecológicamente virtuosos (Conklin y Graham, 1995, Locher, 2016).

A la vez, desde los años setenta empiezan a diversificarse las preocupaciones ambientales. En el ámbito de la conservación se cuestionó el paradigma aún dominante de los parques sin habitantes (Dumoulin, 2005). En el ámbito de la gestión forestal, la protección del ambiente ganó relevancia a expensas de la atención exclusiva a la industrialización (Glimour, 2016). Paralelamente, se pusieron de relieve los vínculos entre las poblaciones indígenas y las zonas forestales en las que viven (Banco Mundial, 1978). Este proceso se inicia con la alianzas entre colectivos o representantes de poblaciones indígenas y grandes ONG ecologistas de alcance internacional, produciendo nuevos discursos que alimentan un “imaginario ecológico transnacional” (Tsing, 2020) en el cual las poblaciones indígenas están presentadas como ejemplos paradigmáticos de la “conservación natural”, dotados de modos de vida respetuosos y sostenibles para los ecosistemas (Conklin y Graham, 1995).

Desde el inicio, la revalorización de los conocimientos locales para el manejo de los recursos naturales estuvo vinculada al reconocimiento de las formas de uso común, sin que necesariamente se pusiera en juego una noción muy precisa de la comunidad, lo comunitario o el uso común. Por ejemplo, la FAO definía el MFC como “cualquier situación que involucre íntimamente a la población local en la actividad forestal” (FAO, 1978, cit en FAO, 2001), apelando a una idea deliberadamente amplia y vaga de lo “comunitario”. Tal abstracción refleja también la falta de conocimiento sobre las prácticas comunitarias, y de sus vínculos con los procesos ambientales, al menos en los primeros tiempos de la implementación de proyectos de MFC por parte de las organizaciones internacionales. Posteriormente éstas han tendido a modificar sus proyectos para integrar mayores grados de participación y el reconocimiento de derechos basados en normas y prácticas comunitarias (Campbell y Martin, 2000).

Esta integración de las ideas acerca del rol de la comunidad en las políticas de desarrollo y conservación no ocurrió sin fricciones en el seno de las agencias internacionales. En las décadas de 1970-1980 los funcionarios, agentes de cooperación y académicos que las promovían permanecieron al margen de los principales programas. Sólo desde comienzos de los noventa el MCRN se impone como un paradigma central, empujado por las preocupaciones ecológicas de ONG y fundaciones especializadas que reclamaban la introducción de una “agenda social” que tomara en cuenta las cuestiones ambientales y las poblaciones y conocimientos locales, dentro de las propuestas de las agencias internacionales (Goldman, 2005).

El modelo de Ostrom sobre el gobierno de los comunes cumplió una función pivotal en la alineación de objetivos y discursos en torno a lo comunitario. El vocabulario del MCRN fue desarrollado dentro de la *Common Property Network*, creada en 1984 a partir de los debates en torno a la crisis del Sahel. Sucesivos financiamientos de USAID permitieron a esta red elaborar un marco analítico para estudiar y comparar los bienes comunes y crear la base de datos y la bibliografía que dieron sustento a la obra de Ostrom (Locher, 2016). Mediante un esfuerzo de teorización y abstracción a partir del material reunido, la autora estableció

una serie de “principios de diseño” (Tabla 1) compartidos por los casos que lograban tanto la conservación a largo plazo del recurso como la obtención de ingresos para sus usuarios. Argumentó que la observancia de esos principios incrementaría la probabilidad de éxito de cualquier arreglo de uso común de un recurso.

Además de su extraordinaria claridad y rigor conceptual, la difusión de esta obra se vio favorecida por su estricto individualismo metodológico, que la hacía capaz de resonar con el pensamiento neoliberal dominante. A partir de este postulado Ostrom construye una teoría de la gestión autoorganizada de los recursos de uso común (RUC) que se aparta tanto de la propuesta de una regulación estatal centralizada como de la doctrina de la inherente superioridad de la propiedad individual y la empresa privada (Forsyth y Johnson, 2014). Ostrom contempla la existencia de lazos comunitarios duraderos como una variable que modera la incertidumbre de las condiciones ecológicas. Según ella, las poblaciones de sus casos de estudios comparten la característica de haber “permanecido estables durante largos períodos de tiempo. Los individuos han compartido un pasado y esperan compartir un futuro. Es importante que los individuos mantengan su reputación como miembros fiables de la comunidad. Estos individuos conviven y cultivan las mismas parcelas año tras año. Esperan que sus hijos y sus nietos hereden sus tierras”, por lo cual “sus tasas de descuento son bajas” (Ostrom, 1990: 88). En esta visión, la presencia de una unidad social, espacial y cultural de carácter comunitario permite explicar la capacidad de los individuos para autoorganizarse en la gestión de los RUC, pero no se estudia como una dinámica en sí misma.

Esta concepción de la “comunidad” está presente también, aunque generalmente de manera implícita, en los programas basados en los principios de MCRN. Sugiere una conformidad entre un conjunto social inscrito en un espacio delimitado y una unidad denominada “moral” que procede de una historia, pasada y futura, común y de dinámicas culturales que implican un control social (Le Meur, 2008). De ahí se produce un desplazamiento hacia una dimensión económica e institucional, en la cual el conjunto de normas surgido de la “comunidad” expresaría un interés homogéneo por el control y uso de los recursos naturales compartido por sus miembros (Barrow y Murphree, 1998). Esta visión niega, por una parte, la superposición de entidades tanto territoriales como sociales en las cuales los miembros están imbricados (Le Meur, 2008) y, por otra parte, la diversidad de las fuentes de legitimidad que dan lugar a poderes diferenciados sobre el territorio y sus usos (Brosius *et al.*, 2005).

Los principios de diseño ostromianos se convirtieron en una herramienta central de los programas internacionales ambientales. Sin embargo, la representación de lo comunitario que promueven ha sido contestada y reformulada de manera intensa en las últimas dos décadas. En América Latina especialmente, las lecturas propuestas desde la ecología política se enfocaron en las disputas socio-ecológicas en las cuales estas mismas comunidades están involucradas (Villamayor-Tomás *et al.*, 2016). La comunidad pensada en estos marcos está definida por su capacidad de resistencia y de defensa de la naturaleza frente a procesos de cercamientos globales y locales (Merlinsky, 2017).

Si bien estas lecturas pueden caer en la misma trampa de sobrevalorar la unidad de la resistencia comunitaria, ponen de relieve que las dinámicas que sostienen estas luchas arraigan en intercambios cotidianos basados en la solidaridad y el compartir, que ponen en el centro la reproducción del ámbito comunitario (Gutiérrez Aguilar y *al.*, 2017). Desde esta perspectiva, la comunidad no es el colectivo que gestiona un RUC mediante principios diseñados por ella, sino una multiplicidad de vínculos, mayormente invisibles e informales, que no dependen de una instancia de gestión institucionalizada (Bresnihan, 2015). Partimos de esta oposición conceptual para proponer una lectura de las tensiones entre las modalidades locales de uso del monte y las prácticas de comunalización asociadas a ellas, y los propósitos de un proyecto de MFC fundamentado en la lectura ostromiana del gobierno de los comunes.

4. El uso común del monte en el norte de Santiago del Estero: familias, parajes, asociaciones campesinas, ¿comunidades?

La zona de implementación del proyecto BNyC forma parte de la región forestal del parque chaqueño semiárido (Sarmiento *et al.*, 2021), una región predominantemente llana con un tapiz de vegetación boscosa en alternancia con pastizales y humedales de diversos tipos. Sus bosques xerófilos fueron sometidos entre fines del siglo XIX y mediados del XX a una intensa y destructiva explotación forestal². Desde las últimas décadas del siglo XX la región ha experimentado un acelerado proceso de deforestación, impulsado primero por la expansión de cultivos de granos destinados a exportación –especialmente la soja– y más recientemente por la ganadería bovina. Como resultado, se deforestaron 5,5 millones de hectáreas en el Chaco seco entre 2000 y 2022 (REDAF-LART, 2024). Este proceso de cambio de uso del suelo trajo aparejado un gran número de conflictos por la tenencia de la tierra, ya que las áreas boscosas son generalmente habitadas y utilizadas por grupos indígenas y campesinos que carecen de títulos formales sobre sus territorios (REDAF, 2013).

En Santiago del Estero los departamentos seleccionados para el proyecto BNyC fueron Alberdi, Copo y Pellegrini, en el extremo norte de la provincia (Mapa 1). Los documentos del proyecto justifican su selección con tres argumentos. En primer lugar, para permitir la implementación de un esquema de manejo sostenible del bosque, se seleccionan zonas donde existe una explotación forestal, sin que sean zonas

2 En ese periodo, los bosques de Santiago del Estero proveyeron gran parte de los durmientes para la expansión ferroviaria en Argentina, además de postes de alambrado para la región pampeana y combustible (leña y carbón) de uso industrial y doméstico. Su explotación, cargo de empresarios vinculados a las élites políticas provinciales y a grandes capitales extraprovinciales (Tasso, 2007; Girbal Blacha, 2022), había destruido más del 75% de los 11 millones de hectáreas de bosque de la provincia para comienzos de la década de 1970, según estimaciones de la época (Carreras, 2018); esto sin duda no se refería a la eliminación completa de la vegetación leñosa, sino a la existencia de bosques en diferentes estadios de deterioro.

críticas en términos de deforestación (Banco Mundial, 2015)³. En segundo lugar, se apunta a fortalecer poblaciones consideradas vulnerables, sobre todo porque no tienen acceso a títulos de propiedad. Por último, la presencia de organizaciones locales –asociaciones de campesinos o comunidades indígenas– e intermediarios calificados –agentes territoriales de organismos de desarrollo estatales y ONG– ofrecía buenas perspectivas de viabilidad para el proyecto y su arraigo en la zona (PNUD, 2015).

La provincia de Santiago del Estero tiene una elevada proporción de población rural (31%, frente a un 9% para el total nacional, según el Censo de Población y Vivienda 2010). Se estima que 70% de las explotaciones agropecuarias de la provincia se encuentran en situaciones de tenencia precaria de la tierra (Guzmán, 2017). Se trata en su mayoría de lo que los censos registran como “explotaciones sin límites definidos”, que en general suponen formas de uso común de una parte de las tierras, como las áreas de pastoreo (Paz et al., 2018). La economía de estas unidades se caracteriza por la pluriactividad. La principal actividad que se realiza en los bosques es la cría de ganado vacuno y caprino, complementada en mayor o menor medida por actividades forestales; a esto se añaden, según los casos, cultivos a pequeña escala, apicultura, producción de alimentos elaborados y artesanías (Guzmán et al., 2012), además de ingresos por trabajos fuera de los predios, sea en actividades locales o con migración estacional, e ingresos pasivos (jubilaciones, asignaciones, etc.) (Paz et al., 2018).

Las tierras sobre las que se desarrollan esas actividades son del dominio de la provincia (tierras fiscales) o tierras privadas cuyos titulares son desconocidos a nivel local. El Código Civil reconoce el derecho de prescripción adquisitiva, que permite a los poseedores obtener la propiedad de la tierra después de un tiempo determinado, generalmente de 20 años (Suárez, 2019). Los juicios de prescripción son costosos y arriesgados para los demandantes: en la mayoría de los casos, las sentencias judiciales sólo reconocen la posesión de las zonas donde se encuentran las casas y otras instalaciones, y no de las amplias zonas de uso común, vitales para la reproducción de las economías familiares (Barbetta, 2009). De este modo, la población rural se encuentra en una situación de vulnerabilidad frente a inversores que ostentan títulos de propiedad sobre las tierras que aquellos habitan y usan.

Ante esta amenaza, desde fines de los años 1980 surgieron en la provincia organizaciones que buscaron representar las demandas de esas poblaciones y oponer resistencia directa a los intentos de desalojo, reivindicando su identidad campesina y nucleándose desde 1990 en el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Jara, 2016). A la vez, sea por el esfuerzo de productores individuales o mediante proyectos de desarrollo rural patrocinados por ONG u organismos estatales, en muchos sitios se instalaron parcelas alambradas con el doble objetivo de mejorar la producción ganadera y de “hacer posesión”, es decir, instalar infraestructura visible que pueda ser reconocida en un juicio de prescripción (Gómez Herrera, 2019). Otra estrategia adoptada por una parte del movimiento campesino es la del auto-reconocimiento indígena, a partir de la sanción en 2006 de la Ley 26.160 que declaró la emergencia en materia de territorios indígenas y dispuso su demarcación e inscripción, suspendiendo las acciones legales de desalojo contra ellas (Concha Merlo, 2021; Suárez, 2024).⁴

No contamos con literatura que describa en detalle la población del área de estudio, pero de acuerdo a nuestras observaciones y a los datos de los PIC analizados, la caracterización general expuesta se aplica también allí, con algunos matices. Según los datos recopilados en la fase de diagnóstico de los PIC, un aspecto destacable es la importancia que tiene la producción forestal para la población local destinataria del proyecto tanto en términos de tiempo invertido en la producción, principalmente de postes de alambrado de quebracho colorado (*schinopsis lorentzii*) y de carbón vegetal, elaborado con diversas especies, como en términos de los ingresos monetarios que generan. La mayor parte de las familias tienen ganado, pero el tamaño de los rebaños presenta grandes variaciones y representa un importante marcador de riqueza y posición social a nivel local. La obtención de ingresos fuera del propio sistema productivo es frecuente también entre los destinatarios de los PIC estudiados.

En términos espaciales, la población de la zona se distribuye en parajes que pueden tener desde apenas dos o tres casas hasta varias decenas (el más numeroso en el que hemos trabajado contaba 90 familias en 2017). Salvo los más pequeños, estos parajes se agrupan generalmente en torno a un centro que suele incluir una capilla, un campo de fútbol, muchas veces un pozo surgente, y en los lugares más grandes, una escuela y una posta sanitaria. En torno a los parajes se extienden los bosques donde se realiza la actividad forestal y pace el ganado.

De acuerdo a estudios realizados en la zona de estudio por Langbehn (2020, 2021), las normas que rigen el uso del espacio y las actividades dependientes del bosque son específicas para cada paraje. Se trata típicamente de normas implícitas e inferenciales, lo que significa que no emanan de una autoridad (sea ésta avalada por el Estado o no) ni están expuestas en una formulación públicamente conocida, de sentido presuntamente transparente (Le Roy, 2011). En algunos casos, el territorio está dividido en parcelas de uso individual o familiar, en otros, los habitantes explotan el bosque colectivamente, pero en general ambas situaciones coexisten, con porciones variables del territorio atribuidas a las familias y al uso común. Estas divisiones se refieren únicamente a la actividad forestal y no atañen a la ganadería, donde la modalidad es generalmente “a monte abierto”, es decir que los animales se desplazan y pacen sin restricciones,

3 Los criterios de definición de las áreas boscosas “críticas” son la cobertura forestal, la productividad de los suelos, la biodiversidad, la categoría de uso del suelo definida en el plan de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Ley de Bosque argentina, la existencia de presiones sobre los sistemas hídricos y la presencia de áreas protegidas (Banco Mundial, 2015).

4 Según los últimos datos oficiales disponibles, había en la provincia 93 comunidades que habían realizado su relevamiento territorial, 15 de ellas en los tres departamentos donde se ejecutó el proyecto BNyC. Cabe señalar que la Ley 26.160 fue derogada en 2024.

mientras que los pozos de agua, de importancia crítica en una región semiárida, junto con los corrales y otras instalaciones que los rodean, que se encuentran normalmente en el centro de los poblados, son en general de uso compartido (Langbehn, 2020, 2021).

En torno a estas instalaciones productivas y a otras infraestructuras se concentran las prácticas de communalización, dinámicas cotidianas de solidaridad que dan cuerpo a una lógica comunitaria: campeonatos de fútbol, actos religiosos relacionados con el patrono del pueblo o con los ritos fúnebres, actividades de mantenimiento de los edificios escolares, celebraciones infantiles, colectas solidarias en casos de enfermedad, mantenimiento de los caminos, además de las reuniones cotidianas en los corrales y pozos donde se atiende el ganado y se intercambian noticias y opiniones. A esto cabe añadir la participación de muchas personas en organizaciones campesinas e indígenas que vinculan entre sí a vecinos de diversos parajes. En cada paraje de la zona coexisten y se superponen varias de estas organizaciones, junto con otras formas asociativas como un Frente de Mujeres, y agrupaciones religiosas católicas y evangélicas.

Pese a la existencia de una densa trama de relaciones comunitarias materializadas en estas interacciones cotidianas, y pese al hecho de que a menudo se utilice en el habla local la palabra “comunidad” para referirse a un paraje o sus habitantes, no se observa una institucionalización de la comunidad. Es decir, por un lado, que no existe un reconocimiento estatal de una entidad colectiva que reúna al conjunto de personas que habitan un paraje y usan el territorio que lo rodea, y por otro lado, que tampoco existe algún tipo de autoridad establecida a nivel local (así sea la asamblea del conjunto de la población) que pueda imponer normas, dirimir conflictos o responder por el conjunto de los habitantes frente a terceros. Una aparente excepción la constituye el caso de las comunidades indígenas con reconocimiento oficial, pero en general éstas no coinciden con los parajes, y el territorio utilizado por los habitantes de un paraje puede estar relevado como comunidad indígena aunque algunos o la mayoría de los habitantes no están adscritos a ella.

5. El proyecto Bosques Nativos y Comunidad en los parajes del norte de Santiago del Estero - choque de planetas

El proyecto BNyC fue el primer proyecto ambiental de gran escala en Argentina que definió sus beneficiarios como “comunidades”. El objetivo general del proyecto era la “mejora de la calidad de vida de las comunidades que habitan los Bosques Nativos respetando su cultura ancestral, fundamentalmente a través de la promoción de la conservación, restauración y uso responsable de sus servicios y productos; la producción y comercialización de estos mediante instancias locales de transformación; y la inversión en infraestructuras y capital social” (PNUD-AR, 2015: 2). El proyecto financiaba, en “comunidades” seleccionadas, procesos de planificación del MFC e inversiones en infraestructura y equipamiento de uso comunitario, y a la vez propendía al fortalecimiento de los derechos posesorios.

El proyecto, que contó con un presupuesto inicial de 60 millones de dólares, fue implementado por unidades ejecutoras dependientes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina, bajo supervisión del PNUD, en departamentos seleccionados de tres provincias del norte argentino: Salta, Santiago del Estero y Chaco. En total, con el financiamiento de BNyC se iniciaron 80 PIC en las tres provincias, que al cierre del proyecto habían logrado diferentes grados de ejecución; de ellos, 29 se realizaron en Santiago del Estero (24 atribuidos a “comunidades campesinas” y 5 a “comunidades indígenas”).

Los documentos oficiales del crédito internacional con el que se financió BNyC no definen con precisión las “comunidades” a las que se dirigen los PIC (PNUD, 2015; Banco Mundial, y BIRF, 2015). Por lo tanto, una primera tarea para la implementación del proyecto consistió en determinar los sujetos colectivos que debían ser destinatarios de los PIC. Como hemos dicho, en la zona de estudio no existen sujetos colectivos con reconocimiento legal y control exclusivo sobre una porción de territorio, bajo el nombre de comunidades o con otra denominación.

Así, a lo largo de la implementación del proyecto, los actores involucrados fueron negociando y construyendo una visión de la “comunidad” destinataria de los PIC, en tensión entre la realidad de las prácticas y los enfoques teóricos movilizados por el proyecto. Varias instancias de tipo participativo –con las organizaciones indígenas y campesinas, representando a los potenciales beneficiarios, y con diferentes ONG y agentes técnicos y científicos– precedieron a la convocatoria a la presentación de PIC y permitieron realizar estos ajustes (SAyDS, s/f), que resultaron, sin embargo, parciales e imperfectos.

En primer lugar se determinaron ciertos requisitos para las “comunidades” destinatarias de un PIC: éstas debían comprender entre 10 y 60 familias y disponer de un territorio continuo de entre 2.000 y 100.000 ha, con una cobertura boscosa superior al 60%. Las familias debían haber vivido en el lugar durante al menos 10 años sin conflictos con terceros, pero no se exigía un título de propiedad de la tierra. Operativamente, en Santiago del Estero la posesión pacífica era constatada por un organismo provincial con competencia en conflictos de tierras.

Ahora bien, como hemos señalado, los parajes rurales en la zona de estudio presentan formas de uso común de los recursos, pero no tienen mecanismos institucionales que permitan la toma de decisiones vinculantes para todos los usuarios. Por consiguiente, la participación en el PIC dependía de la voluntad de cada individuo, y no necesariamente participaban todos los habitantes o familias que en la práctica hacían uso de los bosques y otros recursos de un determinado territorio. Esto podía significar que la planificación del manejo realizada en el marco del PIC no fuera aceptada por todos los afectados. Para atender a esta eventualidad, antes del inicio del PIC se solicitaba a los sujetos potencialmente afectados que firmaran una declaración de conformidad, pero esto no impidió que surgieran desacuerdos a la hora de implementar lo planificado.

En tales condiciones, muchos PIC distaban del escenario que el manual destinado a los técnicos del proyecto propone como premisa necesaria, esto es, “la participación de todos los miembros de la

comunidad involucrada en la formulación de los PIC y en la toma de decisiones" (Medina *et al.* s/f: 20), donde esta "comunidad" incluiría a la totalidad de personas residentes y usuarias de un territorio. De los ocho PIC analizados, en ningún caso la "comunidad" destinataria coincide estrictamente con la población de un paraje.

En cinco casos participan habitantes de dos o más parajes cercanos (los PIC llevan nombres compuestos, como "Santa Eloísa-El Zanjón-Buen Reparo"), cuyas poblaciones se integran al PIC en su casi totalidad en dos casos, y parcialmente en tres. También los territorios usados por esas poblaciones se integran ya sea en su totalidad, o en parte cuando existen conflictos con terceros sobre una porción o cuando los habitantes de los parajes que no participan de los PIC así lo exigen. En otros dos casos, los habitantes de los parajes no alcanzan el número mínimo de familias exigido, por lo cual se añadieron al grupo personas que no viven allí pero mantienen producciones en el lugar o tienen animales al cuidado de sus parientes. Por último, en un caso el PIC abarca solo una parte o "barrio" de un paraje mayor: se desarrolla sobre una porción del territorio usado por los habitantes del paraje, y la "comunidad" toma el nombre del club de fútbol al que pertenece la mayoría de sus integrantes; otro grupo realizó un PIC sobre otra porción del territorio, sin que entre ambos cubrieran toda el área usada por habitantes del paraje.

Pese a estas situaciones heterogéneas, el proyecto BNyC apuntaba a instituir en todas ellas una forma de manejo de los bosques de inspiración ostromiana. El proyecto financiaba inversiones en cuatro ámbitos: la mejora de la productividad agrícola y ganadera; la transformación de productos forestales y agrícolas; la formación y apoyo en cuestiones relacionadas con derechos territoriales; y la instalación de sistemas de recogida de agua de lluvia. Para acordar modalidades de manejo y definir las inversiones a realizar y su localización, estaba previsto un proceso participativo minuciosamente pautado a través de un conjunto de manuales y formularios preparados por las autoridades del proyecto, que los técnicos de terreno debían utilizar en su trabajo con los grupos. Comprendía técnicas de mapeo, análisis de los sistemas productivos existentes, priorización de objetivos e inversiones, además de los instrumentos habituales del Banco Mundial como salvaguardas ambientales, sociales y de género.

De este modo, si bien se promovía una gobernanza colectiva en la cual idealmente participaba toda la "comunidad", las modalidades de participación venían predeterminadas, como también, en buena medida, el resultado al que debían arribar. El objetivo final era la construcción de un esquema de "gestión comunitaria del territorio y de los bosques (GCTB)" (Medina *et al.*, s/f: 11), siguiendo las pautas del MCRN. El manual de los PIC distingue esta modalidad de dos alternativas: por un lado, el manejo "predial", en el que cada familia hace uso intensivo de una porción del territorio, con gran deterioro del bosque; por otro lado, el "uso tradicional comunitario", en el que el bosque sufre un deterioro moderado pero la productividad es baja. La GCTB se presenta como opción superadora, ya que combinaría una mayor productividad con una mejor conservación del bosque, gracias a la colaboración entre las familias. El manual retoma y adapta siete de los ocho principios de diseño de Ostrom (1990) como guía orientadora para lograr esa colaboración.

TABLA 1. Tabla comparativa de los principios de diseño de Ostrom, de las características deseables del MFC según el manual de los PIC, y de los rasgos de las prácticas locales

Principios de diseño propuestos por Ostrom (1990: 90)	Características del MFC recomendadas por Bosques Nativos y Comunidad (Medina <i>et al.</i> , s/f)	Prácticas habituales en el norte de Santiago del Estero (según observaciones en trabajo de campo)
<p>Límites claramente definidos Los individuos o familias con derechos para extraer unidades del RUC deben estar claramente definidos, al igual que los límites del recurso.</p>	<p>Claridad en los límites del área bajo manejo comunitario La identificación de las áreas de uso de una comunidad plasmadas en un registro gráfico (mapas, fotografías, dibujos, otros), permite planificar los usos y evitar conflictos, tanto al interior de la comunidad, como con comunidades colindantes.</p>	<p>Límites definidos según actividades Cada actividad puede implicar límites territoriales específicos, más o menos precisos. En general, los límites de los territorios que corresponden a cada "comunidad" están claros para sus habitantes, aunque no esté plasmado en ningún registro y hay casos dudosos y conflictos. Son desafíados principalmente por actores externos (personas con títulos de propiedad auténticos o fraguados sobre las tierras).</p>
<p>Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión y las condiciones locales Las reglas de apropiación que restringen el tiempo, el lugar, las tecnologías y/o la cantidad de unidades de recurso se relacionan con las condiciones locales y con las reglas de provisión que exigen trabajo, materiales y/o dinero.</p>	<p>Valoración de la comunidad sobre el recurso La valoración del recurso y la vinculación que el productor hace con sus estrategias productivas y reproductivas son condiciones necesarias para la generación de una propuesta sostenible.</p>	<p>Normas de apropiación ajustadas a las condiciones locales en términos prácticos El ganado se mueve libremente, y dentro de la economía existente no sería viable mantenerlo encerrado; la madera es apropiada por cada uno en la parcela que le corresponde.</p>

<p>Arreglos de decisión colectiva La mayoría de los individuos afectados por las reglas operacionales pueden participar en su modificación</p>	<p>Alta participación sobre la toma de decisiones acerca del territorio Cuanta mayor participación se asegure, más sólidos serán los acuerdos logrados y menores los riesgos de conflictividad entre los vecinos de una misma comunidad.</p> <p>Diseño de reglamentos sobre Usos Colectivos Es necesario entender los procedimientos y confeccionar acuerdos documentados con normativas y distribución de responsabilidades. El carácter vinculante de estos acuerdos se documenta, y se fortalece mediante procesos de comunicación y educación efectivos.</p>	<p>La toma de decisión se basa en un conjunto de normas implícitas y decisiones individuales Los individuos ejercen influencia o participan informalmente de las dinámicas colectivas y de las decisiones, pero no hay modos formales de imponer normas colectivas y hacerlas cumplir.</p>
<p>Monitoreo Los supervisores que monitorean de manera activa las condiciones del RUC y la conducta de los apropiadores o bien son responsables ante éstos, o bien son los mismos apropiadores.</p>	<p>Sistema de monitoreo participativo La comunidad es la encargada principal de la fiscalización de sus PIC y el cumplimiento de sus reglamentos y etapas.</p>	<p>Monitoreo cruzado e informal Los sujetos recorren el monte y saben con bastante precisión quién hace qué en qué zona, hay un control cruzado, aunque informal y azaroso.</p>
<p>Sanciones graduadas Los apropiadores que violan las reglas operativas reciben sanciones graduadas (dependiendo de la gravedad y del contexto de la infracción) por parte de otros apropiadores, de autoridades que responden a estos apropiadores, o ambas.</p>	<p>[El Manual de PIC no indica características deseables del MFC para este principio]</p>	<p>No hay sanciones formales Al no haber una representación del conjunto de usuarios (ni siquiera en forma de una asamblea de todos ellos) no hay un sujeto colectivo que haga cumplir las normas o imponga una sanción. Las normas se sostienen en las interacciones individuales y en sanciones informales (vinculadas a la reputación, etc.)</p>
<p>Mecanismos de resolución de conflictos Los apropiadores y sus autoridades tienen acceso expedito a arenas locales de bajo costo para resolver conflictos entre apropiadores o entre apropiadores y autoridades.</p>	<p>Resolución de conflictos Se deben desarrollar mecanismos de diálogos que permitan a la comunidad resolver conflictos de manera pacífica, creativa y transparente.</p>	<p>No hay mecanismos organizados de resolución de los conflictos Los conflictos entre dos usuarios por el uso de una parte del territorio normalmente son dirimidos por discusiones entre ellos o con terceros; en ocasiones los conflictos escalan a amenazas o acciones (destrucción de instalaciones, etc.). Excepcionalmente se recurre a la policía local o a la justicia</p>
<p>Reconocimiento mínimo del derecho a organizarse El derecho de los apropiadores a elaborar sus propias instituciones no es cuestionado por autoridades gubernamentales externas</p>	<p>Reconocimiento legal y administrativo del tipo de planificación propuesta Los PIC deben ser acompañados por soluciones institucionales y administrativas que habiliten el tipo de planificación, el guiado de productos provenientes de la gestión comunitaria y el reconocimiento legal del uso de los bosques. Los PIC son un instrumento que aporta al fortalecimiento de la tenencia de la tierra.</p>	<p>Ausencia de reconocimiento legal y administrativo de la posesión y de los usos El estado desconoce por entero los derechos de los usuarios sin títulos, y también la existencia y el papel de la explotación forestal a pequeña escala. En la práctica no realiza ningún tipo de acción, salvo cuando el derecho de los usuarios del bosque es desafiado por otros sujetos con títulos de las tierras. En los juicios por tierras, el uso común del territorio no es reconocido habitualmente como posesión.</p>
<p>(Para RUC que forman parte de sistemas más amplios) Entidades anidadas Las actividades de apropiación, provisión, monitoreo, aplicación de normas, resolución de conflictos y gobernanza están organizadas en múltiples niveles de entidades anidadas.</p>	<p>[El Manual de PIC no indica características deseables del MFC para este principio]</p>	<p>[No se aplica]</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ostrom (2009[1990]) y Medina *et al.* (s/f).

Sin embargo, la mayoría de estos principios parecen no corresponderse con las prácticas locales de uso del territorio. Como puede verse en la Tabla 1, los bosques y demás recursos en la zona de estudio cumplen con las condiciones de claridad en la delimitación (hay normas locales que indican quién puede hacer qué usos en qué lugares: no se trata de recursos de libre acceso), aunque cada actividad implica acuerdos específicos. Sin embargo, los principios ostromianos referidos a la gobernanza de un RUC (existencia de arreglos de decisión colectiva, aplicación de sanciones graduadas, mecanismos de resolución de conflictos) resultaron difíciles de operativizar en un contexto donde las normas que regulan el uso del territorio son implícitas y no existen mecanismos formales de toma de decisiones colectivas, sanción de transgresiones o resolución de conflictos.

Frente a esta dificultad, el desarrollo de los PIC hacía hincapié en la formalización de la participación y de las reglas de gobernanza mediante diversos tipos de documentos. Todas las reuniones eran registradas con libro de actas, planilla de firmas y fotografías de las actividades. Además, el proceso de planificación de los PIC incluía una sesión que apuntaba a la redacción y firma de un “acta de gobernanza” donde se explicitaban los mecanismos de toma de decisiones comunitarias.

Ahora bien, los habitantes no atribuían a estos documentos carácter vinculante. En algunos casos, frente al surgimiento de un desacuerdo, simplemente se renegociaba la cuestión haciendo caso omiso de las actas; pero “hubo otros casos en los que firmaban acta y después venía otro y decía ‘no estoy de acuerdo’, y había acta y contra-acta en el mismo documento” (entrevista con una funcionaria de BNyC 01.22). Se observa aquí una profunda brecha entre las organizaciones estatales e internacionales que promueven el proyecto BNyC, cuyo funcionamiento está regido por el manejo de documentación escrita, y una cultura normativa local eminentemente oral, en la que los acuerdos se producen y se modifican de palabra, sin que la fijación escrita sea considerada una prueba de mayor validez.

Esto afectó los intentos de establecer reglas de gobernanza. Según la citada funcionaria, “en estas actas de gobernanza ellos debían trabajar, dejar en papel, plasmar cuáles eran los mecanismos de gobernanza, expresando formalmente estos mecanismos consuetudinarios de decisión” (entrevista con una funcionaria de BNyC 01.22). Pero, si bien ése era el escenario ideal, en los hechos su aplicación fue variable. Varios PIC, desconociendo el propósito de las actas de gobernanza, enuncian en ellas cómo funcionan las organizaciones campesinas que servían de intermediarias (con elección de autoridades, periodicidad de reuniones, etc.), sin profundizar en las prácticas del propio paraje o “comunidad”. Pero tampoco en los casos donde se produjo un documento con las características requeridas, éste reflejaba modalidades de gobernanza efectivamente practicadas y consideradas vinculantes por los sujetos. Al intentar fijarlas por escrito se ignoraba su carácter esencialmente oral y no-formalizado. Esto implica una diferencia en la forma misma en que se concibe la operación de las normas que aseguran la gobernanza de lo común: como aplicación quasi-deductiva de normas “explicativas y formuladas” o como dominio práctico de normas “implícitas e inferenciales” basadas en la costumbre y en acuerdos flexibles entre los interesados (Le Roy, 2011).

Así, al momento de ejecutar las inversiones financiadas por los PIC se produjeron numerosos conflictos entre vecinos, hubieran o no participado del proceso de formulación, debido a desacuerdos sobre la localización de las obras o instalaciones a realizar, su distribución y uso entre los miembros del paraje, y su mantenimiento en el largo plazo. Por ejemplo, en uno de los grupos PIC, el proyecto financiaba cercamientos que fueron realizados en cuatro lugares según grupos de afinidades. En unos de estos grupos la elección del espacio del alambre ha sido especialmente discutido, como lo cuenta un vecino:

Primero el lugar elegido era a la par del pozo de Cáritas, pero Romina, la vecina les dijo que no, porque era un pozo comunitario que había sido financiado vía la Parroquia. Era de todos digamos. [...] Segundo debía estar detrás de la casa de Amalia Gil. Pero era territorio de [otro paraje que no era parte del PIC]. Don Acosta de ahí se opuso. Nueva reunión. [...]. Y cada vez empezaban a cavar los horcones : algunos del grupo tuvieron que vender animales para pagarle a la empresa los huecos que se hicieron y que no se usaron. Y entonces cuando Lucia dijo [al equipo del PIC]: "vuelven la otra semana, lo vamos a discutir", ellos respondieron: "no, ya no hay tiempo. Tienen 48 horas para hacer el deslinde". Y al final lo hicieron donde está ahora, en la parte del Negro» (discusión con un vecino de Santa Elisa, 25 de junio de 2022).

En tal situación, pese a la existencia de las actas, la unidad ejecutora del proyecto tenía que intervenir, reunir a las personas interesadas y mediar para una nueva decisión consensuada. En varios casos, en lugar de las inversiones “comunitarias” que exigía el proyecto inicial, se admitieron como solución de compromiso inversiones compartidas por subgrupos formados por familiares. En último término, las normas de uso del territorio no incorporaron de modo durable mecanismos formales de toma de decisiones, sanción y resolución de conflictos, como las que pretendían instituir los PIC, sino que continuaron operando sobre la base de la costumbre y de acuerdos informales (Langbehn, 2021).

6. Discusión y conclusión

La propia Ostrom y sus discípulos (Ostrom *et al.*, 2007, Agrawal y Ribot, 2014), preocupados por el uso irreflexivo que observaban, advirtieron en repetidas ocasiones que su teoría no ofrece una panacea aplicable a cualquier situación. Señalaron el carácter genérico y a-histórico que pueden adquirir palabras como “comunidad” (e igualmente “local”, “gestión colectiva”, “participación”, etc.) cuando se desvinculan del contexto concreto y de los desafíos políticos específicos de cada situación (Brosius *et al.*, 2005). Sin embargo, los grandes organismos internacionales y las agencias de cooperación tienden a extraer y aplicar

lineamientos generales construidos a partir de consensos teóricos basados en experiencias inevitablemente parciales. En el terreno, estos lineamientos pueden encontrar obstáculos operacionales porque entran en tensión con prácticas sociales y modalidades de uso de los recursos que desafían sus premisas.

En la visión ostromiana del gobierno de los comunes, la comunidad como complejo social históricamente situado, si bien aparece como inevitable telón de fondo, no se encuentra tematizada; el proyecto BNyC replica esta perspectiva abstracta y ahistorical. Esta abstracción deja un espacio abierto para la transposición de una imagen de la comunidad construida en las circulaciones transnacionales de los imaginarios ecológicos, que hacen del grupo comunitario el actor ideal de la conservación de los recursos naturales como el bosque. A la hora de la implementación, los técnicos de terreno de proyectos de MFC, como Bosques Nativos y Comunidad, negocian su visión de la comunidad entre la realidad de las prácticas de usos que presencian, los enfoques teóricos que manejan y los imaginarios que modelan sus subjetividades.

A través del estudio, hemos puesto de relieve que esta construcción puede acarrear contrasentidos. El proyecto BNyC establece criterios sociales, ecológicos o territoriales para identificar al grupo que se beneficiará de un PIC e integrarlo en el proceso de selección. Esta definición fija el número de familias, la superficie del territorio, la historia de la propiedad de la tierra o el estado del bosque. No tiene en cuenta las prácticas cotidianas que dan a cada uno de estos criterios la forma de un universo social específico que se superpone a los demás sin que sus límites se correspondan. El análisis de los PIC permitió ver que las “comunidades” destinatarias fueron definidas a partir de la participación voluntaria de personas vinculadas entre sí por diversas prácticas de comunalización, por lazos familiares y por proximidad territorial, sin que conformaran con anterioridad un colectivo nítidamente definido con control sobre un territorio.

Una consecuencia, para el proyecto, es la imposibilidad de implementar un proceso de participación “para todos”. Si bien hay una multiplicidad de vínculos que construyen solidaridades cotidianas, no existe una entidad que pueda representar o comprometer a “todos” los habitantes. La formulación de Bosques Nativos y Comunidad propone utilizar herramientas formales de gobernanza derivadas de las teorías ostromianas del MCRN para garantizar un MFC eficaz y sostenible. Sin embargo, estas herramientas, basadas en documentos escritos y en instrumentos de comunicación formales y vinculantes para definir roles, normas y sanciones, son ajena a la forma de hacer de los grupos y no fueron adoptadas por éstos. Por último, el proyecto se enfoca en comunidades organizadas alrededor de criterios de manejo colectivo del bosque y definidas por él, es decir “comunidades imaginarias” que no coinciden con la diversidad y no-formalidad de las prácticas de comunalización existentes. Por lo tanto, la implementación termina dependiendo de adaptaciones *ad hoc*, o corre el riesgo de generar conflictos sobre la localización o el mantenimiento de las obras.

Así, si las políticas de “devolución” de derechos territoriales y de promoción de la gestión comunitaria de los ecosistemas nacen, en parte, como reacción frente a los fracasos materiales de la planificación estatal centralizada y frente al déficit democrático que se percibe en su autoritarismo tecnocéntrico (Scott, 1998) una precaución de mínima que deberíamos observar es, justamente, no ver a la comunidad “como un Estado”, es decir, con una mirada reduccionista, basada en estereotipos y armada de recetas universales. Un desafío del MFC para las agencias y funcionarios que formulan e implementan estos proyectos es, entonces, prestar atención a lo implícito, informal y cotidiano, y por lo tanto a las dinámicas que rebasan el ámbito propio de la relación entre el bosque y sus habitantes y usuarios.

7. Referencias bibliográficas

- Aggarwal, S., A. Larson, C. McDermott, P. Katila, y L. Giessen (2021): “Tenure reform for better forestry: An unfinished policy agenda”, *Forest Policy and Economics*, 123. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.fopol.2020.102376>
- Agrawal, A. y J. Ribot (2014): “Are Ostrom’s Design Principles Sufficient for Design?”, en: Robson, J. P., I. J. Davidson-Hunt, A. Delaney, G. Lichtenstein, L. Magole y A. T. Pareake Mead, ed., *Remembering Elinor Ostrom. Her Work and its Contribution to the Theory and Practice of Conservation and Sustainable Natural Resource Management*, Gland, CEESP-IUCN, pp. 111-117. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Policy-Matters-Issue-19.pdf>
- Alden Wily, L. (2018): “Collective Land Ownership in the 21st Century: Overview of Global Trends”, *Land*, 7(2), pp. 68. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/land7020068>
- Alden Wily, L. (2021): “Challenging the State: Devolutionary Tenure Transitions for Saving and Expanding Forests”, *Human Ecology*, 49, pp. 285-295. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10745-021-00231-2>
- Banco Mundial (1978): World development report 1978, Washington, D.C., World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/297241468339565863>
- Banco Mundial y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2015): *Documento de evaluación inicial del proyecto sobre un préstamo propuesto por el monto de US\$58,76 millones en favor de la República Argentina para un proyecto Bosques y Comunidades*, Washington, D.C., World Bank Group. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/925521517208719146/pdf/PAD2433-SPANISH-PAD-PUBLIC-ADChiletraduccinCastellanoFINAL.pdf>
- Barbetta, P. (2009): *En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero*, tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Barrow, E. y M. Murphree (1998): *Community conservation from concept to practice: a practical framework*, Manchester, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

- Bresnihan, P. (2015): "The more-than-human commons: From commons to commoning", en: Kirwan, S., Dawney, L., Brigstocke, J., ed., *Space, Power and the Commons*. London, Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315731995>
- Brosius, J. P., A. Tsing y C. Zerner (2005): *Communities and Conservation: Histories and Politics of Community-Based Natural Resource Management*, Walnut Creek, AltaMira Press.
- Camino, M., P. Aceves, A. Alvarez, P. Chianetta, L. de la Cruz, K. Alonzo, M. Vallejos, L. Zamora, A. Neme, M. Altrichter y S. Cortez (2023): "Indigenous Lands with secure land-tenure can reduce forest-loss in deforestation hotspots", *Global Environmental Change*, 81. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2023.102678>
- Campbell, J. G. y A. Martin (2000); *Financing the Global Benefits of Forests: The Bank's GEF Portfolio and the 1991 Forest Strategy*. Washington, D.C, World Bank Group. Disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/0-8213-4842-6>
- Carreras, G. (2018): "Prólogo a la quinta edición", en Dargoltz, R., *Hacha y quebracho. Historia ecológica y social de Santiago del Estero*, Santiago del Estero, Marcos Vizoso, pp. 7-18.
- Chhatre, A. y A. Agrawal (2009): "Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(42), pp. 17667-17670. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.0905308106>
- Concha Merlo, P. (2021): "Discursos de aboriginalidad entre los lule-vilela del MOCASE. Tensiones entre la demanda estatal de etnicidad y apertura indigenista de las identidades criollas", *Corpus*, 11(1). Disponible en: <https://doi.org/10.4000/corpusarchivos.4600>
- Conklin, B. A. y L. R. Graham (1995): "The Shifting Middle Ground: Amazonian Indians and Eco-Politics", *American Anthropologist*, 97(4), pp. 695-710. Disponible en: <https://doi.org/10.1525/aa.1995.97.4.02a00120>
- Dervieux, Z. y C. Noûs (2022): La « communauté » produite pour gérer les ressources naturelles : lecture croisée des programmes CAMPFIRE (Zimbabwe) et ACAP (Népal). *Justice spatiale = Spatial justice*, 17. Disponible en: <https://www.jssj.org/article/la-communaute-produite-pour-gerer-les-ressources-naturelles-lecture-croisee-des-programmes-campfire-zimbabwe-et-acap-nepal/>
- Dumoulin, D. (2005): "Les politiques de conservation de la nature au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques". *Revista de la CEPAL, Numéro spécial en Français, Sélection d'articles 1995-2004*, pp. 71-86. Disponible en: <https://shs.hal.science/halshs-00160853v1>
- Food and Agriculture Organization (2001): *Situación de los Bosques del Mundo 2001*, Roma, FAO. Disponible en: <https://www.fao.org/4/y0900s/y0900s00.htm#TopOfPage>
- Forsyth, T. y C. Johnson (2014): "Elinor Ostrom's legacy: Governing the commons and the rational choice controversy", *Development and Change*, 45(5), pp. 1093-1110. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/dech.12110>
- Gilmour, D. (2016): *Forty years of community-based forestry. A review of its extent and effectiveness*, Rome, Food and Agriculture Organization (FAO). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5415e.pdf>
- Ginsburg, C. y S. Keene (2020): "At a crossroads: consequential trends in recognition of community-based forest tenure from 2002-2017", *China Economic Journal*, 13(2), pp. 223-248. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17538963.2020.1755129>
- Girbal-Blacha, N. (2022): "Estado, explotación forestal e inversiones en el Chaco Santiagueño (1880-1930). Riqueza propia y ganancia ajena", *Folia Histórica del Nordeste*, 44, pp. 29-56. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.30972/fhn.0446006>
- Goldman, M. (2005): *Imperial Nature. The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*, New Haven, Yale University Press.
- Gómez-Herrera, A. G. (2019): "Hacer posesión'. Dispositivos y prácticas de gobierno de lo común en una población rural de Santiago del Estero, Argentina", *RevIISE*, 14, pp. 135-146. Disponible en: <https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/revise/article/view/341>
- Gutiérrez Aguilar, M. R., M. L. Navarro Trujillo y L. Linsalata (2017): "Repensar lo político, pensar lo común. Claves para la discusión", en: Inclán Solis, I. D., L. Linsalata y M. Millán Moncayo, coord., *Modernidades Alternativas*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México y Ediciones del Lirio, pp. 377-419.
- Guzmán, A. (2017): *Sistema productivo campesino y conservación del paisaje forestal en el Salado Centro, Santiago del Estero, Argentina*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero, Argentina.
- Hall, P. A. (1993): "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.2307/422246>
- Jara, C. (2016): "¿Qué es un campesino? La construcción de un sujeto político ambiguo en Santiago del Estero (Argentina)", *Astrolabio*, 16, pp. 340-361. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11336/116910>
- Langbehn, L. (2020): "Normas locales de uso del territorio en dos comunidades del norte santiagueño", *Población & Sociedad*, 27(2), pp. 194-221. Disponible en: <https://doi.org/10.19137/pys-2020-270209>
- Langbehn, L. (2021): "Normas locales implícitas de uso del territorio. Un estudio de caso en Copo, Santiago del Estero (Argentina)", *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 30. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11336/163865>
- Le Meur, P. Y. (2008) : "Communautés imaginées et politique des ressources naturelles", en: Méral, P., Castellanet, C., Lapeyre, R., dir., *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*. Paris, GRET y Éditions Karthala, pp. 289-301.

- Le Roy, E. (2011): *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ Lextenso.
- Locher, F. (2016): "Third World Pastures. The Historical Roots of the Commons Paradigm (1965-1990)", *Quaderni Storici*, 1, pp. 303-333. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/44807600>
- Tasso, A. (2007): *Ferrocarril, quebracho y alfalfa. Un ciclo de agricultura capitalista en Santiago del Estero, 1870-1940*, Córdoba, Alción.
- Tsing, A. (2020): *Friction. Délires et faux-semblants de la globalité*, Stengers, I. y P. Pignarre, trad., Paris, La Découverte.
- Marinaro, S., H. R. Grau, L. Macchi, y P. Zelaya (2015): "Land tenure and biological communities in dry Chaco forests of northern Argentina", *Journal of Arid Environments*, 123, 60-67. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jaridenv.2014.06.005>
- Medina, A., J. J. González Kehler, A. Sabatini, G. González y J. Silva. (s/f) [ca. 2015]: *Manual Planes Integrales Comunitarios*, Proyecto "Bosques Nativos y Comunidad" (BIRF 8493-AR/PNUD ARG 15/004).
- Merino Pérez, L. (2018): "Comunidades forestales en México. Formas de vida, gobernanza y conservación", *Revista mexicana de sociología*, 80(4), pp. 909-940. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2018.4.57799>
- Merlinsky, G. (2017): "Los movimientos de justicia ambiental y la defensa de lo común en América Latina. Cinco tesis en elaboración", en: Alimonda, H., C. Toro Pérez, F. Martín, coord., *Ecología política latinoamericana : pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y México, CLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana y Ciccus, pp. 241-255.
- Ostrom, E. (2009 [1990]): *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de la acción colectiva*, Iturbide Calvo, C. y A. Sandoval, trad., México, Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2007): "A diagnostic approach for going beyond panaceas", *Proceedings of the national Academy of sciences*, 104(39), pp. 15181-15187. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.0702288104>
- Pacheco, P., D. Barry, P. Cronkleton y A. Larson (2012): "The Recognition of Forest Rights in Latin America: Progress and Shortcomings of Forest Tenure Reforms", *Society & Natural Resources*, 25(6), pp. 556-571. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08941920.2011.574314>
- Paz R., R. Rodríguez Sperat y C. Jara (2018) *Sistemas comunales y explotaciones sin límites definidos: Persistencia del campesinado en la Argentina*, Santiago del Estero, EDUNSE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (2015): ARG/15/004 "Bosques Nativos y Comunidad", Documento de Proyecto/ Revisión A. Disponible en: <https://open.undp.org/projects/00090603>
- Red Agroforestal Chaco Argentina (2013): *Conflictos sobre la Tenencia de la Tierra y Ambientales en la Región Chaqueña Argentina - 3*, Reconquista, Argentina, Observatorio de Tierras, Recursos Naturales y Medioambiente. Disponible en: <https://redaf.org.ar/descargas/>
- Red Agroforestal Chaco Argentina y Laboratorio de Análisis Regional y Teledetección de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (2024): Monitoreo de desmontes en la región chaqueña, datos y publicaciones. Disponible en: <http://monitoreodesmonte.com.ar/>
- Robinson, B. E., M. B. Holland y L. Naughton-Treves (2014): "Does secure land tenure save forests? A meta-analysis of the relationship between land tenure and tropical deforestation", *Global Environmental Change*, 29, pp. 281-293. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.012>
- Sarmiento, M., M. Brassiolo, M. G. Senilliani, C. Kunst, M. Navall, S. Kees, C. Gómez, D. López, C. Carranza, F. Alaggia, L. Galetto, C. Torres, W. Cassino, L. Carignano y P. d'Angelo (2021): "Capítulo 10. Parque Chaqueño", en: Peri, P. L., G. Martínez Pastur y T. Schlichter, ed., *Uso sostenible del bosque: Aportes desde la Silvicultura Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, pp. 543-693. Disponible en: <https://bicyt.conicet.gov.ar/fichas/produccion/9794684>
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (s/f) [ca. 2016]: *Marco Integral Comunitario. Proyecto Bosques Nativos y Comunidad*, documento interno del proyecto.
- Schmincke, K-H. (1995): "Forest industries: Crucial for overall socio-economic development", *Unasylva / Englische Ausgabe : an international review of forestry and forest industries*, Vol. 46(182), Rome, FAO, pp. 46-53.
- Scott, J. (1998): *Seing like a state*, New Haven, Yale University Press.
- Suárez, C. (2019): *Prescripción adquisitiva y juicio de usucapión*, Buenos Aires, García Alonso.
- Suárez, M. (2023): "Reconfiguraciones identitarias en el MOCASE. Criterios de campesinidad y etnogénesis", *Cuestiones de Sociología*, 27. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23468904e147>
- Tasso, A. (2007): *Ferrocarril, quebracho y alfalfa*, Córdoba, Alción.
- Villamayor-Tomás, S., G. D'Alisa y G. García-López (2017): "La teoria dels comuns: algunes notes per a la renovació des de l'ecologia política". *Revista Nous Horizonts*, 215, pp. 18-24.