

# ¿El ambiente como *cuestión*? Algunas reflexiones desde el análisis de políticas públicas para el caso argentino (2003-2015)\*

*The environment as an issue? Some reflections about public policies analysis on the argentinian case (2003-2015)*

María Elena Nogueira<sup>1</sup>

## RESUMEN

Este trabajo se enmarca en el análisis de políticas públicas y la cuestión ambiental. Se indagará en los modos en los que se ha construido en el último tiempo la cuestión ambiental como tema de agenda desde esta perspectiva, en el contexto argentino. En la literatura existente, se destacan un “ambientalismo social” -vinculado con distintas manifestaciones de la sociedad civil- y otro “estatal” -constituido a partir de la creación de instituciones en el Estado- recién coincidentes a los comienzos de la década actual. Los caminos del denominado ambientalismo social han atravesado momentos diversos desde la década de 1980 hasta la actualidad, cuando encontramos un sinnúmero de posibilidades institucionales, de tratamiento de las problemáticas y de anclaje territorial. Éstos han contribuido a la visibilidad de la problemática y, simultáneamente, a cierta potencial inclusión de la cuestión en la agenda de gobierno. En este escrito se intentará dar cuenta entonces sobre los elementos que definen la gestión estatal sobre el medio ambiente en Argentina durante el período 2003-2015. Se indagará respecto de cómo se construye la cuestión ambiental en términos de agenda y, luego, en cuanto a la implementación de acciones de políticas públicas, en términos exploratorios. De acuerdo a lo anterior, se analizarán documentos oficiales, normas y artículos periodísticos, por un lado, y por otro, se tomarán en consideración entrevistas no-estructuradas y en profundidad a funcionarios vinculados a espacios estatales orientados a la gestión del ambiente. CC BY-NC-SA Gestión y Ambiente (2016).

**PALABRAS CLAVE:** medio ambiente; políticas públicas; Estado; política medioambiental; estructuras administrativas; marcos.

## ABSTRACT

This work is about public policies analysis and the environmental issue. It is focused on the ways in which the environmental issue has been constructed lately as an agenda item perspective in Argentina. In the existing literature two strands stand out, which just coincided at the beginning of the current decade: the social environmentalism (*ambientalismo social*), connected with different manifestations of civil society and the state environmentalism (*ambientalismo estatal*), related to the state institutions. The paths of the so-called social environmentalism have gone through different moments from the 1980s to the present; nowadays it is possible to find a bigger and more varied number of institutional (and not institutional) possibilities and different approaches to tackle the environmental and territorial anchorage problems. All these topics have contributed simultaneously to the visibility of the problem, and its potential inclusion in the government's agenda. In this paper, we try to analyze the state management of environmental issues in Argentina between 2003 and 2015. We focus our attention on how it is constructed in terms of agenda, and its implementation as a public policy in exploratory terms. Accordingly, we analyze official documents, laws and newspaper articles, and take into consideration in-depth interviews to public workers closely involved in the management of the environment. CC BY-NC-SA Gestión y Ambiente (2016).

**KEY WORDS:** environment; government policy; State; environmental policy; public institution; administrative structures; frameworks.

\* La autora agradece las sugerencias de los árbitros del presente texto que han contribuido a la problematización de buena parte de los aspectos originalmente presentados. Parte de la investigación en curso se discutió en el ámbito del Pre Congreso ALASRU: “La sociología en la encrucijada: vigencia de la cuestión agraria, actores sociales y modelos de desarrollo en la región”, Santiago del Estero, Argentina, 2016.

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario, Argentina. mariaelenanogueira@gmail.com.

Recibido: 21 de julio de 2016. Aceptado: 16 de noviembre de 2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.15446/ga.v19n2.59200>

## A modo de introducción

El campo del análisis de políticas públicas presenta una gran relevancia en términos disciplinares pero también sociales, en cuanto a su objeto de estudio, refiere a un campo bien particular al que se orientan sus intervenciones, la sociedad en términos amplios. Es sabido que las políticas públicas no responden exclusivamente a los Estados, y que estos complejos institucionales no poseen, además, racionalidades unívocas. En algunos contextos, como el argentino, los Estados siguen teniendo un rol relevante en la elaboración de políticas públicas.

Asimismo, la etapa global del capitalismo que atraviesa a esos Estados dispone de nuevas tramas y problemas para la elaboración de políticas, y en este sentido, resultan verdaderos desafíos que requieren de alternativas cuando no, una nueva *imaginación sociológica*. En este marco es que la temática ambiental aparece como relevante, y en el caso que nos convoca, lo hace como potencial *cuestión* de política pública, desde no hace mucho tiempo.

En términos amplios y desde una perspectiva social, los temas ambientales han sido especialmente tratados por la ecología política. Ésta presenta un cuerpo constitutivo multidisciplinar y los análisis más reconocidos provienen de la Sociología, la Economía y la Antropología. En este sentido, y como apunta Leff (2003) es entre los años de 1960 y 1970, cuando la “naturaleza” adquiere la connotación de un “referente político” y se configura como política de Estado en dos ámbitos: la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad planetaria, y como objeto de lucha social. A la luz del caso argentino podrá verse cómo el ambiente se sitúa en la agenda de cuestiones de los gobiernos en forma inestable, y más bien residual.

De acuerdo a esto, interesa a este escrito situar la discusión acerca de la política pública ambiental para el caso argentino, desde uno de los planos posibles de análisis, el estatal. Se intentará dar cuenta del entramado institucional orientado al ambiente y la influencia de los contextos en su configuración. El análisis abarca especialmente el período 2003-2015 dado que esta etapa muestra una gran movilidad en términos de los espacios de gestión orientados al ambiente, y asimismo, se han hecho especialmente

visibles escenarios de protesta social en términos de conflictividad ambiental<sup>1</sup>.

En términos metodológicos se ha trabajado desde una perspectiva de carácter cualitativo. Esto resulta posible dado que el objeto de estudio puede reconstruirse de este modo en cuanto se requiere la identificación de actores, la recuperación de orientaciones y prácticas, y el análisis de las relaciones existentes entre estos aspectos y los instrumentos de la política pública en consideración. En este sentido, se recurrió, fundamentalmente, a la técnica de la entrevista, en la medida de comprenderla como un “tipo especial de encuentro” (Marradi et al., 2010, p. 191) cuya información permite reconstruir las relaciones propuestas, no en un sentido de causalidad, sino más bien desde una reflexión global de los procesos. La noción de “reflexividad” se recupera desde el análisis de Giddens respecto del “examen y reformulación de prácticas y convenciones a la luz de información nueva sobre ellas, lo que altera su carácter constitutivo” (1990, citado en Tarrés, 2013).

En relación con lo anterior, en términos analíticos se han tomado como referencia los trabajos sobre construcción de agenda y estilos de políticas (Cobb y Elder, 1971; Subirats, 1999). Mientras que para el análisis contextual, se apeló a estudios recientes sobre desarrollo, ecología y ambiente. Para la exploración de los espacios de gestión y el entramado institucional se han considerado, por un lado, la normativa existente desde la reforma constitucional de 1994, estudios de caso previos y posteriores a tal reforma, y entrevistas semi-estructuradas y en profundidad que han sido aplicadas a miembros de espacios de gestión. En este caso, y de acuerdo a la información obtenida, se trabajó con el *software* Atlas.ti v.6 (ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH, Berlín) a partir de la definición de códigos de distinto tipo. Además, ésta se ha confrontado con el relato de los medios de comunicación a partir de una selección de problemas ambientales con gran visibilidad.

<sup>1</sup> Sin embargo, y aunque se considera un tema central y de gran actualidad, este texto no desarrolla aquellos aspectos específicos vinculados con la conflictividad ambiental (Svampa, 2008; Merlinsky, 2013; Svampa y Viale, 2014), y sí se concentra en los aspectos que hacen a la institucionalidad estatal de la cuestión.

El artículo se divide en tres apartados. El primero de ellos presenta un recorrido respecto de cómo la cuestión ambiental se introduce como objeto de estudio, en particular en el campo académico de las ciencias sociales y en América Latina. Se considera importante destacar esto, dado que estos contextos de discusión en el mundo anglosajón y el latinoamericano son diferentes e imprimen sus argumentos en la orientación de las políticas y sus procesos de elaboración.

El segundo apartado presenta aspectos de carácter teórico y contextual respecto de la cuestión de las políticas públicas a nivel nacional, mientras que en el tercero se analizan los caminos de esa institucionalidad ambiental, focalizando en los espacios estatales para la gestión ambiental del último tiempo, sus características constitutivas, los estilos decisorios y el entramado organizacional existente. Para finalizar, se presentan una serie de comentarios que sintetizan el carácter de las reflexiones previas y dejan abiertas algunas preguntas sobre las que se espera seguir reflexionando.

## Elementos contextuales: la cuestión ambiental en la agenda académica y en América Latina

El campo de los estudios ambientales (*environmental studies*), se presenta como muy diverso y articulado a través de distintas disciplinas científicas. Aun cuando la relación intrínseca e inexorable entre la naturaleza (incluso asumiendo que existen distintas posiciones sobre su comprensión) y la vida humana es un hecho<sup>2</sup>, no necesariamente el análisis

---

<sup>2</sup> Ya en Marx encontramos referencias a la relación hombre-naturaleza. Los hombres producen sus medios de vida sobre la base de la naturaleza. La naturaleza es la base sobre la que el hombre produce su vida material. Y esa producción de medios es el primer hecho histórico al que Marx refiere. Al respecto, véase la primera parte de Marx y Engels (1974). Sin embargo, y como menciona Löwy (2011), las relaciones entre lo humano y la naturaleza distan de ser unívocas en las diferentes obras de estos autores. Es sugerente aquello que retoma Löwy desde Daniel Bensaïd respecto de “tomar en serio” las contradicciones de Marx: “La primera de estas contradicciones es, por supuesto, la que se da en el credo productivista de algunos textos y la intuición de que el progreso puede ser fuente de destrucción irreversible del medio ambiente natural” (Löwy, 2011, p. 74).

de tal relación ha sido un tema de interés interdisciplinar. Del análisis epistemológico de Leff (2003), se destacan, dos afirmaciones relevantes. La necesidad de “desnaturalizar” una noción moderna de la naturaleza y la existencia de “membranas permeables con disciplinas adyacentes”. Este autor apela a la necesidad de *deconstruir* esa *naturaleza*: un *recurso*, inserta en “el flujo unidimensional del valor y la productividad económica” (2003, p. 22). Esto supone la *construcción* de la naturaleza como un *bien común* y no de mercado. Esta primera división marca un campo epistemológico diferente, en el que los bienes naturales no devienen recursos. Sin embargo, esto no parece posible en el modo de producción capitalista dado que “con la acumulación capitalista, las conexiones entre procesos sociales y procesos naturales se producen por la inscripción de los procesos de trabajo productores de valores de uso dentro de procesos productivos de plusvalor o plusvalor” (Leff, 2005, p. 145). Se plantea de este modo una tensión permanente.

En palabras de Postigo (2013), en el caso de América Latina, los vínculos entre el ambiente, los movimientos sociales y las políticas públicas se encuentran muy relacionados con el desarrollo de industrias extractivas y las resistencias sociales que éstas provocan, expresadas en distintos tipos de conflictos socio-ambientales. Otros autores marcan cierta transición en términos de una “gobernanza ambiental” de la pasada década de 1990 a los tiempos que corren, señalando que los discursos ambientales, las identidades indígenas y la movilización por justicia social se “movieron hacia arriba desde las arenas activistas hacia las instituciones estatales” (Hogenboom et al., 2015)<sup>3</sup>.

Como indica Gudynas (2012), “lo ambiental” es tan relevante en nuestros días que cualquier

---

<sup>3</sup> Los autores revitalizan, en cierto modo, la noción de *gobernanza* de carácter ambiental. El polisémico uso del vocablo *gobernanza*, se encuentra extendido en esta mirada como un “concepto neoliberal de enfoque no estatal”, aunque sus usos son verdaderamente muy diversos (Nogueira, 2015a, especialmente para el caso del desarrollo rural). Sin embargo, el uso conjunto de una “gobernanza ambiental” se ha re-significado para “proponer nuevas perspectivas institucionales sobre el manejo de los *recursos* naturales” (Nogueira, 2015a, p. 44). Se volverá a esto más adelante.

discusión al respecto pone en jaque, en verdad, la discusión sobre desarrollo, especialmente a partir de la década del 2000, cuando los heterogéneos gobiernos progresistas en América Latina incorporan, no sin diferencias, la preocupación por lo ambiental. El autor menciona que en el último tiempo, algunos países latinoamericanos tomaron ciertas medidas ambientales importantes: una mayor cobertura en áreas protegidas y medidas de adaptación al cambio climático, por ejemplo, y aun así, éstas “resultan insuficientes para revertir o compensar el deterioro ambiental” considerando además la juventud de la “institucionalidad ambiental” en países como Argentina o Uruguay (Gudynas, 2011, p. 384). En la obra de este autor uruguayo, el concepto central es el de *neo-extractivismo*, que tiene la particularidad de diferenciarse del extractivismo clásico de acuerdo a la legitimidad política y electoral que los gobiernos regionales tuvieron en el último tiempo; Gudynas menciona, en rigor, un “neo-extractivismo progresista”<sup>4</sup>.

En términos epistemológicos, Martínez y Roca (2013) señalan el lugar de la Economía Ecológica en el campo de los estudios ambientales. Según estos autores, comprende al sistema económico como “un sistema más amplio, la tierra o biosfera”. En este caso, se vincula de modo directo la disciplina a la existencia de conflictos socioambientales relacionados con la extracción de materiales y energía, transporte o residuos o contaminación (se trata de conflictos ecológicos redistributivos). Los autores señalan que este tipo de conflicto moviliza a las poblaciones “pobres”, que son las más afectadas<sup>5</sup>. Desde esta perspectiva, y

4 El autor señala además una tipología para diferenciar el extractivismo conceptualmente: el “depredador”, que daría cuenta de la etapa actual, en la que los costos sociales y ambientales de la exportación masiva de materia prima no representan interés; el “sensato”, que puede aplicarse a extractivismos que cumplan las normas del país en cuestión. Se trata de una fase intermedia, por la que la orientación exportadora disminuye. Finalmente, la “etapa final” que denomina “indispensable” en el que permanecen aquellas acciones extractivistas “necesarias” en otro contexto de desarrollo (Gudynas, 2011).

5 Martínez-Alier define el “ecologismo de los pobres” para dar cuenta de estos procesos. Suelen prejuizarse las preocupaciones ambientales como un “lujo de los ricos”, el autor revierte este argumento señalando el nivel de compromiso

en términos disciplinares, revisten fundamental importancia los campos de la Geografía Humana y la Antropología Social, teniendo una fuerte influencia los escritos publicados en la revista española *Ecología Política*, en donde se la define, precisamente, como el estudio de la incidencia del poder político en los conflictos ambientales. Es decir, la cuestión del conflicto atraviesa de modo directo, e incluso se presenta como la génesis conceptual de la disciplina. De este modo, la capacidad explicativa de esta mirada es muy amplia y abarca fundamentalmente situaciones de contienda.

También en esta línea, es sugerente recuperar el concepto de Arturo Escobar sobre “regímenes de naturaleza”<sup>6</sup>, tal como lo hace Kleiche-Dray (2015) en cuanto a la relocalización de saberes autóctonos y campesinos interconectada a los saberes científicos, en el contexto de gobernanza ambiental, históricamente situada. El señalamiento marca que en los años de 1990, y sobre todo a partir de estudios antropológicos, hay una reapropiación de la articulación de los saberes que se materializa en dos pasajes: 1) de la cuestión agrícola a los estudios ambientales, o de la producción y productividad a la conservación y el manejo de los recursos naturales y 2) desde la Agronomía y los “expertos en desarrollo” a un concepto más militante, mostrando la marginación de los saberes indígenas (Kleiche-Dray, 2015, p. 123).

Como puede inferirse, las ciencias sociales tienen, en general, una necesidad de análisis -y de intervención- en el campo de lo ambiental. Como señala Cloquell (1999), la particularidad de la mirada de la Sociología, por ejemplo, reside en una “clara necesidad de pensar los procesos ecológicos inscriptos

y lucha permanente de los pobres en cuanto a lo ambiental, incluso creando (o recreando) nuevas formas de resistencia de discurso de cara a la conflictividad ambiental. Son las poblaciones pobres las que soportan los costos ecológicos de los consumos de los sectores con altos ingresos. De allí las discusiones sobre deuda ecológica. Al respecto, véase Martínez-Alier (2012).

6 Un régimen de naturaleza consiste en “procesos de articulación entre los modos de percepción y las experiencias que determinan las relaciones sociales, políticas y económicas caracterizadas por el uso de los espacios” (Kleiche-Dray, 2015, p. 121).

en la dinámica del capital a partir de la articulación entre procesos de orden natural y los de orden histórico-social” (Cloquell, 1999, p. 126).

Desde la literatura específica y para el caso de estudio, son aún muy pocos los trabajos académicos sobre políticas ambientales (acordes quizá con esa tardía incorporación a la agenda o frente al “escaso derrotero de la política ambiental en Argentina” en palabras de Gutiérrez e Isuani, 2014, p. 298). Para el caso chileno, un autor como Gentes (2003) plantea como dato central que “las políticas de gestión ambiental excluyen la dimensión ética, y sus objetivos son estatuidos por el mercado en un sentido económico” (p. 106). No es casual entonces, que buena parte de las intervenciones en materia ambiental tengan el objetivo de *revertir* situaciones que afectan en forma negativa al ambiente y el medio natural. Mecanismos tales como impuestos a la contaminación, asignación de cuotas de producción, incentivos económicos, y más actualmente, mercados de carbono, etc. resultan paliativos a situaciones de deterioro. En palabras de Gudynas (citado en Gentes, 2003, p. 107), “aquellos que tengan el dinero suficiente, podrán pagar para seguir contaminando”. Este tipo de instrumentos es considerado, en términos globales y para definir cosas muy distintas, “pagos por servicios ambientales” (Martínez y Roca, 2013).

Como puede observarse, la complejidad de la cuestión permite (y requiere) la reflexión desde campos disciplinares tan diversos y, de allí también, la necesidad de complementar perspectivas. Esta complementariedad es nodal a una Ecología Política que, como señala con total claridad Leff, “no solamente explora y actúa en el campo del poder que se establece dentro del conflicto de intereses por la apropiación de la naturaleza (...) a la vez, se hace necesario *repensar la política desde una visión de los recursos de la naturaleza, la cultura y la tecnología*” (2003, p. 38).

En síntesis, esta necesidad, se enmarca también en las discusiones acerca del desarrollo, sus consecuencias discursivas y prácticas (Escobar, 2007); de los nuevos extractivismos en los que el Estado, y gobiernos generalmente progresistas al menos hasta aquí, garantizan la extracción masiva de recursos naturales para exportar (Gudynas, 2012), o incluso del

mencionado ecologismo de los pobres (Martínez y Roca, 2013). Todas son perspectivas que cuestionan, no la política ambiental, sino el rol que el ambiente (la naturaleza) posee en los procesos de acumulación capitalista y la ausencia de una gestión ambiental integrada que, en términos de Gentes (2003), debiera de dar lugar a dos cuestiones centrales: a) la incorporación de grupos antes excluidos de la toma de decisión y b) la disposición de multiplicar en el ámbito nacional sistemas de buen manejo local (en otras palabras, estrategias de acción coordinadas de forma multiescalar).

Ciertamente, en otras latitudes, y en particular en algunos países de la Unión Europea, se ha avanzado mucho en términos disciplinares en esta materia. Destacan los trabajos que analizan la política ambiental desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas (Alda y Ramos, 2004), y desde la perspectiva de la “europeización” de las políticas ambientales en los ámbitos nacionales, en términos de cómo afectan, a mediano y largo plazo, los procesos de integración regional en Europa, las acciones políticas orientadas al ambiente (Aguilar, 1999; 2003; Subirats, 1999). Por su parte, en Estados Unidos, el análisis atraviesa cuestiones más vinculadas con el sistema político en su conjunto, en cuanto a la toma de decisiones en los marcos de un régimen democrático, que afecten al ambiente en términos negativos (*green democracy*) (Wong, 2016).

En estos contextos teóricos interesa enmarcar el análisis de este trabajo, cuyo propósito es dar cuenta de cierta “estatalidad ambiental”, en la que se analizarán aspectos contextuales e institucionales del tratamiento de la cuestión por parte del Estado a nivel nacional. Esto reviste importancia de acuerdo a la posibilidad de desarrollar una de las relaciones posibles entre el Estado y la sociedad, a través de la institucionalidad estatal orientada a la gestión del ambiente. Como señala con claridad Gutiérrez (2014, p. 17), esta relación no puede comprenderse (en términos weberianos) desde visiones dicotómicas que pueden resultar optimistas en exceso (la *modernización ecológica*) o, por el contrario, pesimistas absolutas (la *ecología política*). De allí la necesidad de conocer las diferentes posibilidades analíticas y reflexionar críticamente en torno a ellas.

## Elementos teóricos para el caso argentino: cuestión ambiental y políticas públicas

Considerando el análisis de políticas públicas y los espacios y procesos que éstas involucran, el momento de definir la agenda resulta central en la medida que ésta resulta una disputa de actores, recursos y problemáticas. Los temas de agenda (*issues*) han sido socialmente problematizados, forman parte, de manera más directa, del escenario político (Cobb y Elder, 1971; Edelman, 1991; Oszlak y O'Donnell, 1995). Algunos autores (Aguilar, 1993; Lahera, 2002) definen dos tipos de agenda, una sistémica, que afecta a problemas ordinarios a los que normalmente se orientan las acciones de gobierno, mientras que la agenda de gobierno o pública, tiene un carácter más "artesanal", en la medida que, distintos actores, recursos y procesos, logran, a partir de su interrelación (que podría describirse como dialéctica), incluir temas en la agenda.

Como se mencionó, uno de los principales factores que ha contribuido a poner el tema en agenda, ha sido la denominada *conflictividad ambiental*. Más allá de lo señalado, se destaca el análisis de Gutiérrez (2015) en cuanto a los modos de actualización de los derechos ambientales en Argentina, a través de tipos de contiendas. El autor indica la importancia del reconocimiento constitucional de los derechos ambientales en cuanto al alcance de la justicia social y presenta tres variedades de contienda en ese marco: el *litigio judicial*, la *protesta social* y la *controversia experta*. Por lo que se observa en la literatura la variedad más presente y estudiada resulta la de la *protesta social*, sobre todo en términos de visibilidad y aunque no necesariamente análoga en cuanto a los virajes de las decisiones de políticas públicas, pero sí como elemento de presión y alerta social<sup>7</sup>.

7 Se definen los derechos ambientales (en plural), como "el derecho a gozar de agua, aire y suelo limpios más el conjunto de derechos procedimentales establecidos para su defensa" (Gutiérrez, 2015, p. 15). Aunque algunos casos de protesta se mencionan a lo largo de este escrito, se destacan, a modo de ejemplo, el fallo Mendoza y la investigación de Andrés Carrasco en términos de litigio judicial y controversia experta, respectivamente. Al respecto, véase Caso CSJN (2007) y *Revista Mu* (2014).

El artículo de Gutiérrez es sugerente en cuanto se interroga acerca de los alcances de estos modos de contienda en términos de una participación institucionalizada, y en definitiva, en cuanto éstos puedan determinar (o condicionar) las políticas públicas y sus instrumentos<sup>8</sup>. En definitiva, y como señala desde Avritzer (2009, citado en Gutiérrez, 2015, p. 19), definir cómo "las prácticas de la sociedad civil se vuelven institucionalizadas como formas permanentes de interacción con el Estado". En este trabajo, se intenta dar cuenta de este nivel, el del Estado y las políticas públicas. Si al decir de Oszlak y O'Donnell (1995), las políticas públicas, las de carácter estatal, algo nos dirán sobre el Estado "en movimiento", no se trata de un ámbito pasivo, sino que se reflejan allí, las múltiples relaciones con la sociedad civil. Para dar cuenta de este plano, se considera importante indagar acerca de la gobernabilidad en términos de Messner (2001), es decir, a partir de procesos continuos en los que se requieren arreglos institucionales en términos de las estructuras estatales, del sistema político con la sociedad y, asimismo, del Estado con el gobierno.

En este sentido, y frente a la posibilidad de dar cuenta de una "estatalidad ambiental", Gutiérrez e Isuani (2014), mencionan dos caminos paralelos que no se cruzan hasta recién iniciado el nuevo milenio. En este sentido, señalan la existencia de un "ambientalismo social" y otro "estatal" -respecto de la creación de instituciones en el marco del Estado- recién "encontrados" en los comienzos de la década actual, como se observará a continuación.

Por un lado, los caminos del denominado ambientalismo social han atravesado momentos diversos promediando la década de 1980 -cuando las organizaciones ambientalistas tenían un carácter más profesional- hasta la actualidad, en donde encontramos un sinnúmero de posibilidades institucionales, de tratamiento de las problemáticas y de

8 En este trabajo, se tomará una definición amplia de "política pública": se trata de una toma de decisión, un curso de acción y flujos de información orientados por un objetivo público definido de manera democrática en donde participan diferentes actores (estatales y no estatales o societales). Asimismo, pueden representar acciones u omisiones de acuerdo a determinadas formas de intervención de los Estados (Oszlak y O'Donnell, 1995; Lahera, 2002).

anclaje territorial. Estas organizaciones, a la manera de Stone (1989), en términos de los mecanismos causales, han contribuido a la construcción de la agenda pública, la visibilidad de la problemática y, simultáneamente, la inclusión “consensuada o concenciosa” de la cuestión en la agenda de gobierno (Estrada, 2007; Gutiérrez e Isuani, 2014).

En esta línea, algunos autores refieren al concepto de *gobernanza ambiental* (Reyes y Jara, s.f, Piñeiro, 2004; Bull y Aguilar-Støen, 2015). Como se conoce, se trata de un concepto polisémico para la Ciencia Política<sup>9</sup> que, en materia ambiental, se vincula con el *quiénes y cómo* pueden usar los elementos naturales, así como los diversos actores que pueden participar del proceso de reflexión. Piñeiro la define como una instancia en la que “los procesos de toma de decisión y de ejercicio de autoridad en los cuales intervienen los gobiernos en sus distintos niveles o instancias de decisión, pero también otras partes interesadas que pertenecen a la sociedad civil y que tienen que ver con la fijación de los marcos regulatorios y el establecimiento de los límites y restricciones al uso de los ecosistemas” (Piñeiro, 2004, p. 11). En cuanto a la participación del gobierno, y -se agrega- del Estado, el concepto es de utilidad para los estudios sobre ambientalismo estatal, pero reviste mayor utilidad en casos de gobierno multinivel.

Esta noción de *gobernanza* resulta entonces otra de las perspectivas posibles en las que se ha enmarcado la “cuestión” ambiental desde un lugar más disciplinar. En Argentina, es destacable la influencia que han tenido diversos espacios colectivos en la visibilidad, y puesta en agenda, pública y gubernamental, del extractivismo en sus diferentes versiones: la minería y el agronegocio, sólo por poner algunos ejemplos que se retomarán en el próximo apartado (Svampa, 2008; Gras y Hernández, 2013; Svampa y Viale, 2014). No obstante, más allá de los trabajos sobre conflictividad ambiental en concreto, resulta relevante revisar cuáles particularidades son visibles considerando otros momentos del proceso que supone una política pública. En términos globales, la mayor atención se observa en el momento de inscripción de la cuestión ambiental (en sus diferentes

formas) en la agenda, como se ha mencionado al principio de este punto. Esto podría vincularse con la visibilidad del “ambientalismo emergente” (Leff, 2003), o de una reacción ante el mal manejo de un *recurso* natural<sup>10</sup>.

Autores como Subirats (1999) retoman para el caso de la política ambiental, la perspectiva de los estilos de políticas públicas (*policy styles*), considerando las actitudes y estrategias de los actores en los procesos de políticas. En general, para el caso ambiental, se trata de “políticas reactivas, es decir, afrontan los efectos de los problemas sin plantear sus causas” (Subirats, 1999, p. 84; Aguilar, 2003). Pero, el análisis de Subirats resulta especialmente válido para espacios de gobierno multinivel, el autor presta atención al caso español, señalando la necesidad de interconexión que durante los años de 1990 comenzaba a observarse con mayor frecuencia. Aun así, concluye en definir el estilo del caso español como “estatalista, cerrado y no cooperativo”. Un dato relevante es que cuando se menciona a la política ambiental, se refiere casi en forma invariable a la “protección del ambiente”. Es en cierto punto una paradoja, pues las políticas públicas ambientales, plantean, siguiendo a Subirats, acciones reactivas, es decir, acciones *ex post* y no *ex ante*, pero el propósito central con el que se las promueve es *ex ante*: prevenir, cuidar, el ambiente.

Lo anterior se relaciona no sólo con el carácter y la orientación de las políticas, sino con una consideración general sobre la gestión del ambiente. Por otra parte, y como podrá observarse a continuación, históricamente no ha habido una unidad en la gestión de aquello que podría denominarse la cuestión ambiental. En el caso argentino, y al considerar la cuestión en términos weberianos, es difícil encontrar un cuerpo burocrático con funcionarios de carrera y un sistema de normas de acción y comportamiento<sup>11</sup> como así tampoco, una agencia estatal

<sup>9</sup> Al respecto, véase Nogueira (2015a).

<sup>10</sup> Como se ha indicado en el primer apartado, Leff advierte críticamente acerca de la denominación “recurso” a aquellos bienes naturales: señalando que la naturaleza fue “desnaturalizada” y convertida en recurso, insertándose entonces en la lógica de mercado y la productividad económica (Leff, 2003).

<sup>11</sup> Al respecto, para el caso de la política de desarrollo rural, véase Nogueira (2015b).

que actúe en términos sinérgicos, centralizando el control inter-agencia y garantizando un tratamiento transversal y coordinado de la cuestión. Esto supone considerar la ausencia de capacidades estatales tanto en términos administrativos, como en términos políticos (Lattuada y Nogueira, 2011).

Sin embargo, algunos análisis acerca de la política ambiental europea (Alda y Ramos, 2004) plantean que la política ambiental funciona, necesariamente, como una red, en la medida en que lo “ambiental” es un tema transversal a diferentes niveles, agencias y sectores. Desde esta perspectiva, la sola existencia de una agencia centralizadora (como podría ser el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el país), pondría en duda el éxito de las acciones.

Algo similar parece suceder en el caso argentino en el período de análisis: si bien han existido diferentes “unidades” de gestión ambiental, en la última de ellas (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable), los propios técnicos señalan la falta de coordinación entre la secretaría con los ministerios y áreas, y asimismo, cada área o ministerio suele tener recursos humanos e institucionales orientados a la cuestión ambiental. Se considera que estas dificultades tienen relación directa con la transversalidad de la cuestión ambiental; es decir, con estructuras de gestión construidas a partir de una noción poco flexible y centralista de la administración pública que, sin embargo, atiende a una cuestión de carácter transversal y en ocasiones, descentralizada en su gestión<sup>12</sup>.

En otros ámbitos de carácter sectorial (el industrial, por ejemplo), buena parte de la literatura suele evaluar positivamente la existencia de agencias nodales que garanticen cohesión interna (*cohesiveness internal*) (Chibber, 2002). Lo relevante de estos análisis es, no obstante, la argumentación teórico-metodológica de trascender los estudios focalizados

en el nivel micro (el funcionario burocrático descontextualizado) y sí avanzar en términos de niveles meso, es decir, observar aquello que acontece en términos de las relaciones de poder inter-agencia. En este sentido, y aunque resultan niveles *a la postre* complementarios, una caracterización meso del caso en cuestión puede resultar de utilidad como punto de partida.

El análisis se complejiza aún más al considerar las administraciones provinciales y su vinculación con el Estado Nacional y sus diferentes áreas de actuación (aquello que se encuadra en un “federalismo concertado” mencionado por Gutiérrez (2015)). Se destaca la existencia del Consejo Federal de Medio Ambiente (en adelante COFEMA), en donde se incluyen las agencias orientadas al medio ambiente de las administraciones provinciales, con la intención de facilitar una dinámica en red y consensuada para la toma de decisión. Como podrá observarse, hasta el momento no ha sido -sin embargo- una herramienta que garantice el trabajo en red o la toma de una decisión en forma consensuada. En rigor, el organismo permitiría pensar la existencia de redes, en donde estos actores estatales toman decisiones acerca de la implementación de las acciones; pero, la puesta en funcionamiento del Consejo no fue mucho más allá de algunas reuniones de discusión, generando pocas acciones y quedando en un lugar simbólico más que de acciones concretas. En este sentido, se destaca aquello mencionado por un informante del área sobre el funcionamiento del COFEMA: “*Está un poco desvirtuado, porque debería estar ocupado por las máximas autoridades en materia ambiental y no es así, con lo cual **no se toman decisiones**, es muy lento el proceso; la reunión se hace una vez al menos, se hace en una provincia, y luego se lleva a las provincias, se ve, es todo muy lento, no se toman decisiones... **eso hace difícil la interacción con el gobierno nacional***” (entrevista ex funcionario Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales 23/06/15. Énfasis nuestro).

Estas afirmaciones tienen particular importancia debido, precisamente, al carácter transversal de la problemática. Es decir, la cuestión ambiental, comprendiendo al ambiente en el sentido inicialmente destacado, tiene relación directa con los modelos económicos, la utilización de los factores

<sup>12</sup> En general, buena parte de los funcionarios de la administración pública considera que ésta opera, en sus diferentes áreas, como “compartimentos estancos”. Una excepción puede encontrarse en el caso de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), de cara a su flexibilidad y transversalidad en términos de la gestión de distintos programas de desarrollo rural con financiamiento internacional. Al respecto, véase Nogueira (2015a).

de producción tradicionales, la agricultura, la industria, la energía, etc., y esta transversalidad es reconocida de manera permanente por quienes se desenvuelven en áreas orientadas a esta cuestión:

“La Unidad Social y Ambiental comenzó a ser **un actor más en el Estado**” (entrevista informante de la Unidad Social y Ambiental de la Unidad para el Cambio Rural, 24/04/2015. Énfasis nuestro).

“Todas las **decisiones ambientales están en otros ministerios (Energía, Agricultura)**. Está desprovis-ta... (refiere a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) (...). Tenemos una Secretaría de Medio Ambiente, que tiene temas de residuos, el tratamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo... La historia... o la no historia de la secretaría. Frente a un conflicto político clave (refiere al Conflicto con Uruguay por la instalación de Papeleras. Se referirá a esto más adelante), recién ahí pasa para Jefatura de Gabinete de Ministros”. Entrevista informante de la Unidad Social y Ambiental de la Unidad para el Cambio Rural, 24/04/2015. Énfasis nuestro.

“Es difícil trabajar a nivel de decisión, tenemos muy buena relación con los técnicos de energía, de transporte, etc... pero a nivel de secretarios, ministros, este tema no es tan fácil de hablar, no es un tema que esté en la agenda de más alto nivel entonces eso complica un poco, a veces, llevar adelante acciones”. (entrevista ex funcionario Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales 23/06/15. Énfasis nuestro).

Estos fragmentos acentúan, por un lado, la transversalidad de la cuestión, pero, asimismo, la inacción que ésta provoca, sobre todo en términos de toma de decisión (en otras palabras, de *agenda de alto nivel*). Los funcionarios entrevistados valoran muy positivamente la interacción territorial a través del trabajo de los técnicos en terreno, mientras que tal conexión no se reproduce a nivel inter-agencia. Se volverá a este punto en el próximo apartado.

A modo de cierre de este punto y para poner algunos ejemplos, se mencionarán las acciones enmarcadas en la política de desarrollo rural a través del análisis de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). En otros trabajos, se ha observado cómo progresivamente se incorpora en los programas de desarrollo rural una “cuestión ambiental” vinculada de manera casi exclusiva con aquella idea de “cuidado” antes mencionada, e incluso se crea

una Unidad Ambiental y Social, cuyas tareas, entre otras, resulta en la actualidad, la implementación de programas vinculados con el Fondo Verde del Clima y el cambio climático<sup>13</sup>. En el año 2015, siendo la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (dependiente entonces del Jefe de Gabinete de Ministros), la agencia específica de intervención en materia ambiental, su presencia en estos instrumentos era comparativamente menor al de Unidad Ambiental y Social de la UCAR.

La creación, a partir del reciente gobierno de M. Macri, de un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Ley 26338; Decreto 223/2016) tampoco muestra hasta aquí elementos que permitan considerar la acción sinérgica. A propósito, las acciones del Ministerio se vinculan mucho más a ese estilo *ex post* que se mencionó desde Subirats (1999) y han dado señales de claro alejamiento de los colectivos y demandas de la denominada conflictividad ambiental<sup>14</sup>. Si bien resulta aún prematuro realizar interpretaciones, la existencia de una agencia con rango ministerio tampoco parece, en este caso, garantizar las capacidades de gestión.

## ¿Hacia una gestión estatal del ambiente en Argentina?

Siguiendo a Gutiérrez e Isuani (2014), se pueden distinguir tres fases a partir de lo acontecido en nuestro país. Una primera, de carácter formativo, cuyo hito central responde a la creación, durante el último gobierno de J.D. Perón, de una Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, en el año 1973<sup>15</sup>. Ésta se desarticula durante los años de la

<sup>13</sup> A modo de nota de color, señalamos el peso que ha tenido en esta incorporación la acción de los organismos internacionales que financian estos programas. En el caso de la UCAR, el Banco Mundial y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y la Alimentación (FIDA). Una de las fuentes señala que el discurso ambiental es, en realidad “un discurso de venta”.

<sup>14</sup> Véase, entre otros *Página 12*, (2015) y ENOTPO (2016).

<sup>15</sup> Desde su exilio en Madrid, J.D. Perón, hasta entonces dos veces presidente del país, difunde en 1972, el “Mensaje ambiental a los Pueblos y Gobiernos del mundo”, donde son bien destacadas las cuestiones ambientales de cara a la necesidad de crecimiento económico.

última dictadura militar para re-articularse durante el gobierno de R. Alfonsín, con importantes y serios intentos para el tratamiento del tema ambiental que, aunque fallidos, resultaron insumos centrales para el tratamiento posterior (Gutiérrez e Isuani, 2014).

La segunda fase se inaugura, en el esquema presentado por los autores, en la década de 1990. El hito central es la incorporación de los derechos ambientales a la Constitución Nacional, a partir de su reforma. Durante estos años se recrea también la Secretaría de Medio Ambiente. Hasta aquí, lo que han dado en llamar “ambientalismo social” (en el plano de la sociedad civil, y aquello que hoy denominaríamos “conflictividad ambiental”), y la creación de instituciones estatales, seguían, como se señaló previamente, caminos paralelos casi sin cruzarse.

A partir de 2003, se inicia en cambio una tercera fase en términos de un “nuevo ambientalismo social y encuentro entre la agenda pública y la agenda gubernamental” (Gutiérrez e Isuani, 2014). En este sentido, se observa una fuerte influencia del ambientalismo social (sobre todo a partir de la existencia de distintas manifestaciones de protesta social en torno a conflictos de diferente carácter, pero en todos los casos, vinculados al carácter extractivista de los modelos económicos. En síntesis, Estrada (2007) y Gutiérrez e Isuani (2014) marcan una verdadera línea del tiempo en la construcción de una institucionalidad estatal en el país. Se presenta en la Tabla 1 una idea aproximada de la complejidad de tal construcción y el contexto internacional en el que se desarrolla.

Los vaivenes del aparato estatal para la gestión ambiental han sido muchos. Si bien esos vaivenes no dan cuenta en forma acabada de los cambios en los modelos de gestión de lo ambiental, orientan hacia una idea de la importancia que tienen estos temas en términos institucionales. De lo anterior, es muy relevante la incorporación de los derechos ambientales en la Constitución Nacional (en sus artículos 41 y 124) y una serie de normas regulatorias que se van reglamentando en forma progresiva. En particular, se destaca la relevancia del artículo 41 en cuanto a su tercer párrafo: “Corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, siempre que ellas alteren

las jurisdicciones locales”. En otras palabras, “con el artículo 41 de la Carta Magna, las provincias no pueden disponer exclusiva y discrecionalmente de sus recursos naturales” (Svampa y Viale, 2014, p. 59),

En 2002 se sancionan las leyes 25675 (Ley General del Ambiente<sup>16</sup>) y 25670 (ley de Regulación y Eliminación de Policlorados - PCB). Posteriormente, en el marco de una serie de normas con presupuestos mínimos y gran participación a las provincias en su aplicación, se destacan la Ley 26331 de bosques nativos (2007) y Ley 26639 de glaciares (2010). En relación con esta última norma, es importante señalar algunas particularidades que ilustran las tensiones que rodean la cuestión ambiental y su tratamiento. La sanción de la Ley de Glaciares (26639) tuvo un largo y difuso recorrido desde el año 2007 y hasta su promulgación en 2010. La Ley de Glaciares afecta directamente los intereses de la minería a cielo abierto, puesto que prohíbe la exploración minera e hidrocarburífera en los glaciares y periglaciares. Pone en tensión, además, y de acuerdo al artículo 41 de la Constitución Nacional antes descripto, el *ethos* de la norma y los intereses de las denominadas “provincias mineras”. Luego de su aprobación en ambas cámaras del Poder Legislativo, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner la vetó durante 2008 con fuertes críticas dentro de su propio partido y por fuera, por parte de los distintos actores de movimientos socio-ambientales que participaron activamente en su formación. La misma finalmente se promulgó en 2010 con “leves” modificaciones: “el conglomerado ganador que mezcló a radicales, bloques menores y un sector kirchnerista, reservó la realización del *inventario y el registro de los glaciares* al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) en coordinación con “otras instituciones nacionales” y quitó la injerencia de las provincias en la confección

<sup>16</sup> Es importante señalar la incorporación en la norma del principio precautorio: estableciendo que en caso de ausencia de información o certeza científica y ante posibles daños ambientales deben establecerse medidas. En muchos casos, esto ha permitido, por ejemplo, desestimar el uso de agrotóxicos. Al respecto, véase una muy sugerente reseña de Giarracca y Viale (2009).

**Tabla 1.** Síntesis de la Institucionalidad Estatal en temas ambientales para Argentina (1973-2015).

Fases	Denominación del espacio estatal	Características y acciones (hitos)	Contexto internacional (hitos)
<b>1973-1976</b>	1973: creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH-Ministerio de Economía)	Concepción top-down. Desarrollo Económico ↔ cuidado de los recursos naturales	1972: Conferencia de Estocolmo. Creación de la EPA (EEUU). 1973: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
<b>1976 (dictadura cívico-militar)</b>	Disolución SRNAH. Creación de la Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables y Ecología (Ministerio de Agricultura y Ganadería)		Ambiental = subversivo
<b>1981</b>	Subsecretaría de Medio Ambiente (Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente)	Las incumbencias mantuvieron un carácter fragmentado. Antecedente sobre Derecho al Ambiente en el Consejo para la Consolidación de la Democracia	Afectación de la Fundación Bariloche. Surgimiento Fundación Vida Silvestre. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina
<b>1987</b>	Subsecretaría de Política Ambiental - SPA (Secretaría General de la Presidencia)	Reformas constitucionales en provincias  Intensa creación de ONGs: defensa del consumidor, ambiente, género, pero aún sin conexión con el ambientalismo estatal (Gutiérrez e Isuani, 2014, p. 303)	1987: Informe Brundtland. Creación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
<b>1989</b>	Comisión Nacional de Política Ambiental (CNPA)	Necesidad de coordinación (en el marco de estrategias de concertación truncas)	
<b>1991-2002</b>	1991: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (Presidencia)	Jerarquización burocrática. Sanción de una profunda legislación propiamente ambiental	1992: Conferencia de Río de Janeiro (desarrollo sostenible)
<b>1990</b>	Creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (CoFeMA)		
<b>1993</b>	Firma del Pacto Federal Ambiental (provincias)	1994: Reforma de la Constitución. Derecho al Ambiente (aún sin Ley Ambiental)	
<b>1996</b>	Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Forestal		
<b>1999-2001</b>	1999: Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (Ministerio de Desarrollo Social)	Se desjerarquizó la Secretaría Ambiental. "Regreso al letargo".	
<b>2003-2015</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (Jefatura de Gabinete de Ministros).	Jerarquización latente. Decisiones no vinculantes. Participación limitada. Leyes de Presupuestos Mínimos.	2012: revisión de Kyoto. Argentina en el G20. Cambio Climático: ¿mitigación o adaptación? Agronegocio y cuestión ambiental. Acuerdo de París.
<b>2016</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Adhesión de Argentina al Acuerdo de Cambio Climático de París.	

Las celdas en gris marcan las dimensiones de análisis (horizontalmente) y las fases institucionales (verticalmente). Se incluyó el año 2015 en la última fase propuesta por Gutiérrez e Isuani (2014), mientras que se agregó el año 2016 como una "nueva" fase a partir de la conversión de la Secretaría en Ministerio. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estrada (2007) y Gutiérrez e Isuani (2014).

del inventario” (*Clarín*, 1 de octubre de 2010. Cursiva en original)<sup>17</sup>.

Volviendo a la caracterización de la última fase planteada por Gutiérrez e Isuani (2014), es realmente destacable el progresivo incremento en términos de normas directamente vinculadas con el cuidado del ambiente. En este sentido, el contexto representa una gran oportunidad de cara a su aplicación y a las dificultades que puedan surgir. Esta situación da cuenta de cierta institucionalidad creada que ha permitido, se entiende, grandes avances, sobre todo al hacer una mirada comparada de la gestión en los años previos, cuando la entidad estatal (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano) tenía mayor rango jerárquico en términos de la administración pública (dependía directamente de la Presidencia), pero cuyas preocupaciones no eran esencialmente ambientales<sup>18</sup>.

Hacia finales de 2015, el mayor trabajo de la Secretaría se orientaba estrictamente al tratamiento de residuos: “*Problema número 1, está el tema de residuos, manejo de residuos sólidos urbanos, y no sólo de esta gestión, de la mayoría de las gestiones ha sido un eje central. El otro tema ha sido el Riachuelo, tanto fue así que terminaron creando un organismo aparte, el tema no está más en la secretaría* (refiere a la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo -ACUMAR)”. (entrevista a ex funcionario Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 23/06/2015).

Simultáneamente, la cuestión ambiental ha ido ganando visibilidad política, sobre todo a partir de la sociedad civil que, “empujó” hacia arriba el tema con sus luchas e intervenciones a manos de movimientos

sociales y acciones de protesta<sup>19</sup>. En este sentido, podrían mencionarse cuatro conjuntos de problemas que han tenido influencia en ese movimiento:

- 1) *Contaminación de Aguas y Residuos*: las acciones vinculadas con la instalación de papeleras en la parte uruguaya del Río Uruguay, frente a la localidad de Gualeguaychú, en la provincia argentina de Entre Ríos en el año 2007 marcaron el inicio de un mayor involucramiento a nivel del Poder Ejecutivo<sup>20</sup>. Uno de los entrevistados menciona que “*En ese momento Kirchner (ex presidente 2003-2007) decidió subir el status dentro de la Secretaría y darle una dirección*” (entrevista ex funcionario de Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 23/06/2015). A esto se suman las acciones en materia de contaminación del Riachuelo (en Buenos Aires) y del tratamiento de residuos de la Cuenca Matanza-Riachuelo.
- 2) *Desmonte*: provocado por la aplicación del modelo del agronegocio y la expansión de la frontera para la producción de soja, sobre todo fuera de la zona núcleo (en el centro del país).
- 3) *Uso de Agrotóxicos*: los problemas contaminantes del uso de agrotóxicos (especialmente el glifosato) para la fumigación en zonas de cultivo agroindustrial. Ha habido numerosos casos locales que generaron estrategias de supervivencia en base a la legislación provincial vigente a partir de la creación de “franjas ecológicas o verdes” en las que no se permite fumigar. Casos paradigmáticos han sido Ituzaingó y Monte Maíz en Córdoba, y San Jorge en Santa Fe, entre otros.
- 4) *Minería a Cielo Abierto*: la contaminación por prácticas mineras (el extractivismo minero para algunos autores) utiliza técnicas de procesa-

<sup>17</sup> Al respecto, es necesario mencionar que durante la revisión de este trabajo, la Ley de Glaciares estuvo en el tapete a partir de un derrame de agua cianurada en la mina Veladero, de la canadiense Barrick Gold en la provincia de San Juan. Se decidió suspender sus actividades apelando a sus principios y la gran influencia del movimiento asambleario. En octubre de 2016, pasados seis años de la sanción de la Ley, estos mismos movimientos reclamaban su aplicación inacabada de cara a esta nueva fase del conflicto.

<sup>18</sup> Véase el comentario de Estrada (2007) a la gestión de María Julia Alsogaray en los años de mayor auge en la aplicación del modelo neoliberal en Argentina, durante el primer gobierno de Carlos Saul Menem.

<sup>19</sup> Puede observarse un mapa de los conflictos ambientales en Argentina el *Environmental Justice Atlas*. Disponible en Internet: <https://ejatlas.org>. (Última consulta junio 10 de 2016).

<sup>20</sup> En la literatura sobre conflictividad ambiental, existe coincidencia en señalar un “comienzo” en el año 2003, en lo que se considera la “gran derrota de la megaminería argentina”. En este caso, la Asamblea de Vecinos de Esquel (Chubut) realizó un plebiscito por el que el 81% de los votantes se manifestó contraria a la explotación de una mina (oro y plata) en ese territorio.

miento por flotación en las que se emplean gran cantidad de agua y sustancias contaminantes (Svampa y Viale, 2014). Esto se vincula directamente con el punto 1), en cuanto este tipo de explotación mineral favorece la contaminación de cuencas hídricas.

En síntesis, puede afirmarse que, en las últimas dos décadas al menos, los problemas ambientales se establecen de manera novedosa y permanente en los escenarios públicos (Pedreño et al., 2006). Si bien la visibilidad de estas cuestiones es indiscutible, ciertamente se generan algunas dudas en cuanto a su incorporación genuina en términos de “alta agenda”, para tomar la gráfica expresión de uno de los informantes calificados consultados.

Existe una institucionalidad ambiental creada, que podríamos describir como inacabada en términos de los pocos niveles de cohesión que presentan las agencias a nivel de toma de decisión (no así en términos territoriales, en cuanto al trabajo de los técnicos a partir de algunos programas). Pero, ese nivel de decisión es quizá el componente más útil para observar la importancia de la problemática ambiental (en términos globales) como cuestión de política pública. En rigor, la cuestión ambiental se presenta de un modo mucho más residual que sustantivo, y parece caer “dentro del espacio retórico-simbólico de la política y adolecen de necesaria concreción” (Aguilar, 2003, p. 233).

### **Recapitulando: algunos comentarios ¿finales? sobre la cuestión ambiental en la agenda**

En este trabajo se intentó, por un lado, contextualizar la relevancia que está adquiriendo la problemática ambiental en sentido amplio y por otro, problematizar esa relevancia en uno de los aspectos de análisis, sin desconocer otros posibles: aquello que podría definirse como “estatalidad ambiental”. Como bien señala Merlinsky (pero también muchos otros autores), “El campo de la política ambiental en Argentina es todavía un ámbito en construcción” (2013, p. 19).

La cuestión ambiental ha ido tomando mayor lugar en lo cotidiano de los argentinos a partir de las

controversias sobre el cuidado y la preservación del ambiente y la salud, cotidianeidad en la que los movimientos sociales de carácter ambiental han tenido una innegable responsabilidad. El trípode transgénicos-agrotóxicos-desmonte (el modelo agropecuario), la minería a cielo abierto (el extractivismo minero) y el problema del uso del agua en términos de disponibilidad, acceso y saneamiento, resuenan en la cabeza de los ciudadanos como las principales referencias al problema ambiental.

Como se observa, la cuestión ambiental llega para quedarse, pero, “no flota en el aire”, está directamente vinculada con los modelos de desarrollo, la concepción sobre los mismos, y la posibilidad de gestionarla como política pública. En palabras de Federovisky (2015), en Argentina, “*Lo que la sociedad percibe como ambiental no es tramitado como tal por el Estado (desde el saneamiento hasta el control ambiental sobre minería, todo ocurre allende las fronteras de la menguada (actualmente ex) Secretaría de Ambiente*” (*Le Monde Diplomatique*, mayo de 2015). En este contexto surgen interrogantes válidos ¿Qué espacios estatales deben articularse para la construcción transversal de una política ambiental? Se ha observado que, por ejemplo, las unidades de gestión del desarrollo rural (la Unidad para el Cambio Rural en el marco del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, hoy Ministerio de Agroindustria), tiene un espacio dedicado a “ambiente y sociedad”, y que la vinculación con la ex Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable operó, como se mencionó, tan solo como socio en el marco de las estrategias de los programas de adaptación al cambio climático. Asimismo, sorprende que de cara a la “instalación” de algunas problemáticas ambientales, tales como el cambio climático, la misma Secretaría no haya tenido espacio en las discusiones inauguradas desde el Estado, en el marco del ex Ministerio de Agricultura (MAGP, 2015). Estos desencuentros de los espacios estatales no favorecen en nada la articulación deseable para la elaboración de políticas. En segundo lugar, se mencionó desde Gutiérrez e Isuani (2014), ¿cómo generar espacios de encuentro entre el conjunto de manifestaciones de la sociedad civil que hace visible los problemas ambientales (o el ambientalismo social) y los espacios de gestión estatal? En Argentina, puede decirse que el inicio

de la progresiva visibilidad de la cuestión es frente al vecinalismo de la ciudad de Gualeguaychú en el caso de las papeleras durante la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007), cuando incluso se argumentó que el problema de las papeleras era una cuestión de Estado, poniendo en el tapete la cuestión del ambiente. Como señalan Palermo y Reboratti (2007), esto no significa hacer tabla rasa de los antecedentes en este sentido, pero sí señalar que “(...) Los antecedentes de pequeños movimientos de defensa ambiental en algunas provincias no deberían ser para nada despreciados, podemos estimar que el punto de inflexión en lo que atañe a una conciencia ambiental está constituido por la eclosión de este conflicto” (Palermo y Reboratti, 2007, p. 10). Estos movimientos, que inauguran las papeleras pero que continúan en forma progresiva, son los que también “empujan” la cuestión al plano estatal.

Al retomar los aspectos mencionados en la Introducción, puede decirse que la política ambiental en el contexto analizado, se presenta como residual y poco cohesionada (en términos de vinculación inter-agencia). Posee un estilo decisorio reactivo, concentrado en las consecuencias de los procesos, es decir, *ex post*. Asimismo, aunque existen diferentes espacios estatales a nivel nacional y provincial, tal densidad no posee efectos positivos en la toma de decisión puesto que en todos los casos, tales espacios funcionan como unidades autónomas sin vinculación aparente. Es relevante, sin embargo, aquello denominado como normatividad ambiental, es decir, el conjunto de normas elaborado en la última fase propuesta por Gutiérrez e Isuani (2014). Estas, desde la perspectiva de Gudynas (2011) permitirían pensar un contexto de extractivismo “sensato”. No obstante, el incumplimiento (o cumplimiento inacabado) de tales normas eluden tal posibilidad, dado que no se observa un control riguroso de sus presupuestos, situando así la cuestión en el contexto del extractivismo “depredador” que no considera costos sociales o ambientales. En este sentido, las tres cualidades evidentes de la política ambiental en términos globales: residual, poco cohesionada y reactiva, podrían presentar matices de cara al real cumplimiento de la normatividad prevista para orientar las acciones en un potencial extractivismo “sensato”, pero esto resulta contrafáctico en el marco del extractivismo

“depredador” en el que -evidentemente- se reproduce el modelo de *desarrollo* actual.

En otras palabras, ¿cómo construir una política ambiental, acorde a la norma constitucional de derecho al ambiente en consonancia con una política económica que no considera lo ambiental como algo decisivo? O, dicho de otra manera y más abstractamente, ¿qué rol cabe a lo ambiental en los modelos económicos actuales? Se considera que una buena forma de comenzar a trazar puentes entre lo ambiental y “el resto”, puede ser la reflexión sobre cómo el Estado se plantea, junto a otros actores, las intervenciones en materia ambiental, y en estos casos, quizá la sola existencia de espacios para la gestión, no sea suficiente.

## Bibliografía

- Aguilar, L., 1993. Estudio introductorio. En: Aguilar, L. (Ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Miguel Ángel Porrúa, México DF. pp. 15-72.
- Aguilar, S., 1999. Supranacionalización y descentralización: nuevos escenarios de la política ambiental. En: Aguilar, S., Font, N., Subirats, J. (Eds.), Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible. Serie Ciencia política No. 4. Tirant Lo Blanch, Valencia, España. pp. 13-50.
- Aguilar, S., 2003. Efectos y mecanismos de la europeización: reflexiones en torno a la política medioambiental española. *Rev. Estud. Polit.* 120, 219-242.
- Alda, M., Ramos, J., 2004. El marco de las relaciones intergubernamentales de la política de medio ambiente en el Estado autonómico. *Gest. Anal. Polít. Públicas* 28-29, 87-104.
- Bull, B., Aguilar-Støen, M., 2015. Cambios en las élites, instituciones y gobernanza ambiental. ¿Hacia un nuevo paradigma? En: de Castro, F., Hogenboom, B., Baud, M. (Eds.), *Gobernanza ambiental en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires. pp. 171-200.
- Chibber, V., 2002. Bureaucratic rationality and the developmental state. *Amer. J. Sociol.* 4, 951-989. DOI: 10.1086/341010
- Cloquell, S., 1999. Apuntes sobre la construcción de una sociología ambiental. En: Giarracca, N., (Coord.), *Estudios rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas*. Colección Agricultura y Ciencias Sociales. Editorial La Colmena, Buenos Aires.

- Cobb, R., Elder, C., 1971. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *J. Polit.* 33, 892-915. DOI: 10.2307/2128415
- Congreso de la Nación Argentina, 2002a. Ley 25670 "Establécense los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCBs..." DO 30029.
- Congreso de la Nación Argentina, 2002b. Ley 25675 "Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente..." DO 30036.
- Congreso de la Nación Argentina, 2007a. Ley 26331 "Establécense los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración..." DO 31310.
- Congreso de la Nación Argentina, 2007b. Ley 26338 "Ley de Ministerios. Modificación". DO 31298.
- Congreso de la Nación Argentina, 2010. Ley 26639 "Régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial". DO 32016.
- Constitución de la Nación Argentina (Const.), 1994. Fundación Ross, Rosario, Argentina.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), 2007. Fallo "Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)". M.1569.XL.
- Edelman, M., 1991. La construcción del espectáculo político. Ediciones Manantial, Buenos Aires. 160 p.
- Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO), 2016. El doble discurso del macrismo: política para pueblos originarios sin pueblos originarios. Disponible en: <http://enotpo.blogspot.com.co/2016/04/el-doble-discurso-del-macrismo-politica.html>; consultado: diciembre de 2016.
- Escobar, A., 2007. La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Serie Colonialidad/Modernidad/Descolonialidad. Fundación Editorial el Perro y la Rana, Caracas. 419 p.
- Estrada, R., 2007. La preocupación ambiental por el ambiente y la administración. *Aportes Estado Adm. Gub.* 24, 19-38.
- Federovisky, S., 2015. Política, Lacan y medio ambiente. *Le Monde Diplomatique* 190. Disponible en: [www.eldiplo.org/archivo/190-una-campana-a-la-derecha/politica-lacan-y-medio-ambiente](http://www.eldiplo.org/archivo/190-una-campana-a-la-derecha-politica-lacan-y-medio-ambiente); consulta: diciembre de 2016.
- Gentes, I., 2003. La gestión ambiental. ¿imperativo ecológico o propiedad privada? Algunas experiencias del caso chileno. *Nueva Soc.* 188, 100-118.
- Giarracca, N., Viale, E., 2009. Ciencia y principio precautorio. *Diario Página 12*. Disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-125771-2009-05-30.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-125771-2009-05-30.html); consulta: diciembre de 2016.
- Gras, C., Hernández, V. (Coord.), 2013. El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización. Editorial Biblos, Buenos Aires. 365 p.
- Gudynas, E., 2011. Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternancias al desarrollo. En: Wanderley, F. (Coord.), *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina*. Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) - Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), La Paz. pp. 376-410.
- Gudynas, E., 2012. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo latinoamericano. *Nueva Soc.* 237, 128-146.
- Gutiérrez, R., 2014. Prólogo. En: Geary, M. Basura y política. Los residuos en la ciudad de Rosario (1995-2003). Ediciones DelRevés, Rosario, Argentina.
- Gutiérrez, R., 2015. Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates* 30, 13-36.
- Gutiérrez, R., Isuani, F., 2014. La emergencia del ambientalismo estatal y ambiental en Argentina. *Rev. Adm. Pública* 2, 295-322. DOI: 10.1590/0034-76121700
- Hogenboom, B., Baud, M., de Castro, F., Walter, M., 2015. La gobernanza ambiental en América Latina. Mapeando miradas, dinámicas y experiencias. *Ecol. Polit.* 48, 14-17.
- Kleiche-Dray, M., 2015. Contribución y límites del Programa Colonialidad/Descolonialidad en el análisis de los saberes tradicionales. *Voces del Fénix* 43, 116-125.
- Lahera, E., 2002. Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Lattuada, M., Nogueira, M., 2011. Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estud. Rural.* 1, 30-54.
- Leff, E., 2003. La ecología política en América Latina: un campo en construcción. *Soc. Estado* 18, 17-40. DOI: 10.1590/S0102-69922003000100003
- Leff, E., 2005. Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. 6ª ed. Siglo Veintiuno Editores, México DF.
- Löwy, M., 2011. Ecosocialismo. La alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista. Traducción de Lavado, S. Ediciones Herramienta; Editorial El Colectivo, Buenos Aires. 174 p.
- Martínez-Alier, J., 2012. Los conflictos ecológicos-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Polis* 13, disponible en: <http://polis.revues.org/5359>; consulta: diciembre de 2016.
- Marradi, A., Archenti, N., Piovani, J., 2010. Metodología de las ciencias sociales. Edición revisada. Cengage Learning, Buenos Aires.
- Martínez, J., Roca, J., 2013. Economía ecológica y política ambiental. 3ª ed. Fondo de Cultura Económica, México DF. 499 p.

- Marx, K., Engels, F., 1974. *La ideología alemana*. Traducción Roses, W. 5ª ed. Ediciones Pueblos Unidos; Ediciones Grijalbo, Barcelona, España.
- Merlinsky, G., 2013. Introducción. *La cuestión ambiental en la agenda pública*. En: Merlinsky, G. (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ediciones CICCUS, Buenos Aires. pp. 19-60.
- Messner, D., 2001. *Globalización y gobernabilidad global*. Nueva Soc. 176, 48-66.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGP), 2015. Foro internacional "El clima está cambiando". Disponible en: [www.ecoticias.com/eco-america/123157/Argentina-Foro-Internacional-quot-El-clima-esta-cambiando-quot#](http://www.ecoticias.com/eco-america/123157/Argentina-Foro-Internacional-quot-El-clima-esta-cambiando-quot#); consultado: diciembre de 2016.
- Nogueira, M., 2015a. Las redes de políticas como herramientas de análisis. Notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina (2008-2014). *Cuad. Polit. Gob.* 2, 51-75.
- Nogueira, M., 2015b. ¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009-2014)*. Pampa 11, 63-88.
- Oszlak, O., O'Donnell, G., 1995. Estado y políticas estatales en América Latina. *Hacia una estrategia de investigación*. *Redes* 2, 99-128.
- Página 12. 2015. El legado en los esteros. Disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-288863-2015-12-23.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-288863-2015-12-23.html); consultado: diciembre de 2016.
- Palermo, V., Reboratti, C., 2007. Introducción. En: Palermo, V., Reboratti, C. (Comp.), *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Edhasa, Buenos Aires.
- Pedreño, A., Baños, P., Costantini, B., 2006. Construcción social y dimensión pública de las problemáticas medioambientales: una invitación a la sociología del desierto y el agua. En: Camarero, L. (Coord.), *Medio ambiente y sociedad. Elementos de explicación sociológica*. Thomson; Paraninfo, Madrid. pp. 335-378.
- Piñeiro, D., 2004. *Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural*. Informe de Investigación. RIMISP, Montevideo. 47 p.
- Poder Ejecutivo Nacional de Argentina, 2016. Decreto 223 "Sustituyese la denominación del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable por la de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable...". DO 33300.
- Postigo, J., 2013. Introducción. En: Postigo, J. (Ed.), *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Santiago. pp. 15-26.
- Revista Mu. 2014. ¿Quién juzga a la ciencia? Disponible en: [www.rebelion.org/docs/182524.pdf](http://www.rebelion.org/docs/182524.pdf); consulta: diciembre de 2016.
- Reyes, B., Jara, D., s.f. *Gobernanza ambiental. Mensajes desde la periferia*. Fondo Mink'a de Chorlaví; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC); Organización Intereclesiástica de Cooperación al Desarrollo (ICCO); Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Santiago.
- Stone, D., 1989. Causal stories and the formation of policy agendas. *Polit. Sci. Quart.* 104, 281-300. DOI: 10.2307/2151585
- Subirats, J., 1999. Los estilos en políticas públicas y políticas ambientales. En: Aguilar, S., Font, N., Subirats, J. (Ed.), *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Tirant Lo Blanch, Valencia, España. pp. 83-98.
- Svampa, M., 2008. *La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes*. Disponible en: [www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-disputa-por-el-desarrollo-territorio-movimientos-de-caracter-socio-ambiental-y-discursos](http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-disputa-por-el-desarrollo-territorio-movimientos-de-caracter-socio-ambiental-y-discursos); consulta: diciembre de 2016.
- Svampa, M., Viale, E., 2014. *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Serie Conocimiento. Katz Editores, Buenos Aires. 425 p.
- Tarrés, M., 2013. Lo cualitativo como tradición. En: Tarrés M. (Coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la transición cualitativa en la investigación social*. FLACSO; El Colegio de México, México DF. pp. 37-60.
- Wong, J., 2016. A dilemma of green democracy. *Polit. Stud.* 64, 136-155. DOI: 10.1111/1467-9248.12189