

2.1

Sociedad, Estado y políticas ambientales en la Argentina democrática



Ricardo A. Gutiérrez

Licenciado en Ciencia Política por la UBA y *PhD in Political Science* por la Johns Hopkins University. Profesor titular y decano de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín e investigador independiente del CONICET.

RESUMEN EJECUTIVO

Este artículo analiza la relación entre actores sociales y estatales y su incidencia en las políticas ambientales argentinas partiendo de las siguientes preguntas: *¿de qué modo se relacionan los actores estatales y sociales involucrados en la cuestión ambiental? ¿Cómo incide esa relación en el proceso de política ambiental y en sus resultados y efectos?* Los distintos actores estatales y sociales se ven inmersos en formas de colaboración y confrontación que no pueden ser aprehendidas por visiones demasiado estancas de la división entre Estado y sociedad. Los bandos (coaliciones, alianzas, redes) a favor o en contra de la protección ambiental suelen estar conformados por actores tanto sociales como estatales que comparten una visión mínima sobre el problema en cuestión y sobre su solución. Diversos estudios muestran que, para poder incidir en las políticas ambientales, las organizaciones sociales deben contar con el apoyo, colaboración o alianza de actores estatales.

Introducción

Desde inicios de los años 70, el ambientalismo social y el ambientalismo estatal argentinos recorrieron caminos paralelos que solo se encontrarían de modo significativo en la primera década del nuevo milenio. Recién entonces comenzaron a diseñarse e implementarse políticas ambientales bajo el paraguas del derecho al ambiente sano y la figura de presupuestos mínimos de protección ambiental introducidos en la Constitución argentina por la reforma de 1994. Las políticas ambientales constituyen un momento especial en la construcción social de los problemas ambientales dado que en ese momento las diferencias y controversias en torno a un problema específico se canalizan y resuelven (aunque sea temporariamente) en decisiones estatales vinculantes que toman la forma de leyes, decretos, programas u otras disposiciones institucionales. Esas decisiones surgen de la confrontación y colaboración entre actores estatales y sociales en torno a cómo es definido un problema concreto, qué soluciones se proponen y qué objetivos se persiguen. La confrontación y colaboración entre actores estatales y sociales incide no solo en el diseño de una determinada política ambiental sino también en sus resultados y efectos.

Tomando la reforma de 1994 como un paraguas normativo, este artículo ofrece algunas reflexiones sobre la relación entre actores sociales y estatales y su incidencia en el origen, los resultados y los efectos de las políticas ambientales¹. Centrarse en los actores no implica desestimar condicionantes estructurales de tipo económico, político o institucional. Es solo que esos condicionantes nunca alcanzan para explicar el despliegue de un determinado proceso social. Para ello, siempre es necesario indagar en la relación entre los actores involucrados en ese proceso, siendo que los resultados de esa relación difícilmente se derivan automáticamente de condicionantes estructurales. En cualquier caso, aunque queramos pensar que los condicionantes estructurales lo explican todo, nunca podremos saber cómo efectivamente lo hacen a menos que determinemos cómo operan a través de la relación de los actores involucrados. Por todo ello, este artículo busca responder las siguientes preguntas: *¿de qué modo se relacionan los actores estatales y sociales involucrados en la cuestión ambiental? ¿Cómo incide esa relación en el proceso de política ambiental y en sus resultados y efectos?* Para responder estas preguntas, primero se reconstruye brevemente la trayectoria del ambientalismo social argentino y su relación con

1. Las reflexiones contenidas en este artículo retoman y sintetizan trabajos previos del autor, en particular: Gutiérrez e Isuani, 2013; Gutiérrez, 2018b. Para una discusión más amplia de los temas aquí tratados y de la amplia literatura que respalda tanto esa discusión como este artículo, también puede consultarse: Gutiérrez e Isuani, 2014; Gutiérrez, 2015; Christel y Gutiérrez, 2017; Gutiérrez, 2020.

el Estado, luego se discute cómo entender la relación sociedad-Estado y finalmente se analiza brevemente la incidencia de esa relación en las políticas ambientales argentinas más recientes.

Trayectoria del ambientalismo social y su relación con el Estado

Las organizaciones sociales ambientalistas argentinas emergieron en sucesivas oleadas desde mediados de los años 60 hasta nuestros días. Con todo, el ambientalismo social y la creación de instituciones estatales ambientales recorrieron caminos paralelos y no tuvieron mayor contacto hasta el nuevo milenio, cuando un nuevo tipo de ambientalismo social logró impactar en la agenda gubernamental a partir de una serie de conflictos ambientales.

Las organizaciones ambientalistas creadas antes de 1983 eran escasas. Entre ellas, puede nombrarse a Fundación Bariloche (creada en 1963), Fundación Vida Silvestre Argentina (1977) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (1982). Con el retorno a la democracia se dio un proceso de intensa creación de organizaciones no gubernamentales (ONG) vinculadas con el ambiente. En 1984, se llevó adelante la primera reunión nacional de ONG ambientalistas en Alta Gracia (Córdoba), de la cual participaron representantes de más de 80 organizaciones de todo el país. Ello expresaba la rapidez con que surgían organizaciones sociales ambientalistas bajo la nueva democracia. Durante los primeros años de democracia se crearon, entre otras, Amigos de la Tierra Argentina (1984), Fundación Argentina de Recursos Naturales (1985) y Greenpeace Argentina (1987). El crecimiento de las organizaciones ambientalistas seguiría una tendencia expansiva durante las dos décadas siguientes. Varios factores domésticos y externos favorecieron esa expansión. Entre ellos, debe destacarse la consagración constitucional de los derechos ambientales, los cuales brindaron a las organizaciones ambientalistas nuevos recursos para la persecución de sus objetivos.

La reforma constitucional de 1994 tuvo dos efectos importantes en el área ambiental. Por un lado, impulsó el desarrollo de las políticas ambientales, dado que el artículo 41 obliga al Estado nacional a garantizar el nuevo derecho al ambiente sano y a legislar estándares mínimos de protección ambiental (llamados presupuestos mínimos) que deben ser aplicados por las provincias en todo el territorio argentino. Por otro lado, gracias a que el artículo 43 define al ambiente sano como un derecho colectivo y habilita para su protección las figuras del amparo y de la acción colectiva, la reforma ofreció herramientas que luego serían muy importantes para quienes crecientemente comenzarían a movilizarse en defensa del ambiente

en torno a causas o controversias concretas. En un sentido y en el otro, las nuevas herramientas legales han sido centrales en varias oportunidades, sea para obligar al Estado a asumir sus responsabilidades constitucionales como para legitimar los reclamos y derechos de los actores sociales movi-
lizados en torno al ambiente.

Esos recursos fueron pronto utilizados por organizaciones ya establecidas como Greenpeace Argentina o Fundación Vida Silvestre. Con todo, durante las dos primeras décadas democráticas, el ambientalismo social tendría poco contacto con, o escaso impacto en, la política estatal. Ello cambiaría en la década siguiente con la expansión de organizaciones ambientalistas que se diferenciarían de las anteriores por su formato organizacional y por sus formas de interacción con el Estado.



Crédito: Valeria Carmona. Greenpeace.

Con el cambio de milenio, continuó el crecimiento de organizaciones ambientalistas pero lo más destacado de las últimas dos décadas ha sido la expansión de nuevas formas de organización social que se aproximan a las denominadas “organizaciones de base”, en contraposición a las “organizaciones no gubernamentales” o “profesionales”. Actualmente, esas nuevas organizaciones de base componen, junto con las organizaciones de tipo más profesional, el heterogéneo universo de las organizaciones ambientalistas argentinas.

Vistas como “tipos ideales”, las organizaciones profesionales tienen personería jurídica, poseen una estructura de autoridad claramente definida,

cuentan con personal especializado pago y buscan aportar a la solución de problemas que no afectan inmediata o exclusivamente a sus miembros. Para desarrollar sus actividades, cuentan con fondos y donaciones de terceros (públicos o privados), con los cuales pueden conducir o contratar estudios especializados. En cuanto a su relación con el Estado, recurren predominantemente a canales institucionales (incluido el contacto informal con tomadores de decisiones) para expresar sus demandas o para participar en la formulación y ejecución de políticas y programas de gobierno. Recurren también a campañas mediáticas que pueden estar destinadas a instalar temas de agenda pública, expresar demandas frente al Estado o influir comportamientos individuales. Las organizaciones de base pueden o no tener personería jurídica, están basadas en el trabajo voluntario y no pagan de sus miembros, poseen métodos horizontales para la toma de decisiones y reclaman la solución a problemas que los afectan directamente o de los que se consideran damnificados directos. Para desarrollar sus actividades, se valen de los aportes de sus propios miembros y no tienen capacidad financiera para conducir o contratar estudios especializados. Recurren preponderantemente a formas contenciosas de acción (manifestaciones, marchas, cortes de caminos) para lograr repercusión pública y expresar sus demandas frente al Estado.

Para datar la emergencia de las nuevas organizaciones de base y de su impacto en la política ambiental, puede establecerse como acontecimiento bisagra la resistencia contra la instalación de una mina de oro en la localidad patagónica de Esquel (Chubut) en 2002-2003. Fue la primera vez que demandas sociales expresadas de modo contencioso por una organización de base cambiaron el rumbo de una política estatal (en este caso, provincial), dejando un legado tanto para futuras movilizaciones sociales como para las empresas y las organizaciones estatales. Tras los logros de la protesta de Esquel, surgieron en distintos puntos del país asambleas de vecinos, asambleas ciudadanas y otras figuras para posicionarse contra la minería a cielo abierto, el uso del glifosato u otros problemas. En esta nueva fase, el ambientalismo social y el ambientalismo estatal parecen converger más que nunca a partir de una serie de conflictos ambientales concretos. En la mayoría de los casos, aunque no siempre, estos conflictos suelen estar motorizados por “organizaciones de base” preocupadas por los efectos socioterritoriales de problemas ambientales locales.

Así, habilitadas por las nuevas normas ambientales sancionadas en los años 90 y en los primeros años del nuevo siglo (i.e. la Ley General del Ambiente de 2002), las organizaciones sociales pasaron a involucrarse de manera decisiva en la disputa por el ambiente, generando una incidencia en las políticas estatales nunca antes vista. Comenzó entonces un proceso,

aún en pleno desarrollo, que presenta evidencias de ciertos “encuentros” (contenciosos o consensuales) entre la agenda del ambientalismo social y la agenda estatal.

Cómo entender las relaciones sociedad-Estado

Para abordar el análisis de la relación Estado-sociedad y su incidencia en las políticas ambientales, conviene hacerlo desde un enfoque que considere los conflictos distributivos concretos y que reconozca la heterogeneidad intraestatal para luego concentrarse en la confrontación y colaboración de actores estatales y sociales a favor y en contra de la protección ambiental y en el modo en que esas formas de interacción inciden en distintos aspectos de la política ambiental.

En lo que respecta a las *tensiones intraestatales*, muchos estudios advierten que el Estado no es una unidad monolítica, con objetivos comunes y políticas coherentes entre sí. Desde esta perspectiva, lo que solemos llamar “el Estado” alberga una multiplicidad de burocracias cuyos intereses y objetivos pueden ser (y usualmente son) contradictorios e inconsistentes entre sí. Es difícil establecer de antemano si las tensiones intraestatales (que no hacen más que multiplicarse en un contexto federal como el argentino) favorecen o dificultan la formulación e implementación de la política ambiental. Por ello, a la hora de analizar una innovación en materia de política ambiental, es importante prestar atención a las alianzas que se establecen (o no) entre funcionarios innovadores y otros actores sociales y estatales.

La heterogeneidad intraestatal se entrelaza con los *efectos distributivos* de las políticas ambientales. Las políticas públicas producen resultados que, en la mayoría de los casos, atienden intereses de algunos actores en detrimento de los de otros y es por eso mismo que las innovaciones en materia de política ambiental suelen tener impactos distributivos. En el área ambiental, los problemas y políticas ambientales típicamente implican un conflicto distributivo entre quienes promueven la regulación de la preservación o reparación del ambiente y se beneficiarían directa o indirectamente de ella y aquellos cuyas actividades se verían afectadas por esa regulación o que tendrían que pagar los costos de protección, especialmente cuando se trata de reparar un daño ya existente. Como regla general, quienes son objeto de regulación ambiental (típicamente, actores económicos) suelen estar bien organizados y poseer alta capacidad de presión mientras que los promotores y beneficiarios de esa regulación (las organizaciones ambientalistas y la población en general) suelen ser más difusos, menos



Crédito: Valeria Carmona. Greenpeace.

organizados y más débiles políticamente. Sin embargo, como lo muestran varios estudios, ello no quiere decir que los promotores de la protección ambiental no puedan tener incidencia en las políticas ambientales. Más aún, es posible que distintos actores económicos se enfrenten entre sí en torno a una regulación ambiental específica. Por todo ello, será necesario investigar, en cada caso concreto, las relaciones de las distintas agencias estatales involucradas tanto con los intereses económicos que, se supone, son contrarios al cambio de política como con las organizaciones sociales que se movilizan para exigirlo y garantizarlo y/u otras agencias estatales o grupos políticos que son favorables a él.

Estrechamente vinculado con lo anterior, son numerosos los estudios que se centran en la *incidencia política de la sociedad civil*, entendida ésta de las más variadas maneras. Tal como surge de varios estudios, la movilización y la presión de las organizaciones de la sociedad civil (cuyos intereses se definen por criterios diferentes de la acumulación del capital) pueden

funcionar como un antídoto contra los objetivos contradictorios de las agencias estatales y/o contra los intereses económicos que se oponen a la regulación estatal en un área de política determinada. De este argumento y de lo dicho en los párrafos anteriores se desprende que la posibilidad de incidir en la implementación en las políticas estatales depende en gran medida del modo en que las organizaciones sociales “aprovechan” las tensiones inter-burocráticas y logran forjar coaliciones con aquellas agencias estatales favorables a la regulación ambiental.

De lo hasta aquí discutido pueden derivarse dos conclusiones en respuesta a la pregunta: *¿de qué modo se relacionan los actores estatales y sociales involucrados en la cuestión ambiental?* La primera, más obvia, es que, para analizar las políticas ambientales, hay que centrarse en los efectos distributivos de la política en cuestión y en los objetivos y estrategias de acción de los distintos actores estatales, económicos y sociales involucrados. La segunda conclusión es que los distintos actores estatales y sociales se ven inmersos en formas de colaboración y confrontación que no pueden ser aprehendidas por visiones demasiado estancas de la división entre Estado y sociedad y entre niveles de gobierno (nación-provincia-municipio). Los bandos (coaliciones, alianzas, redes) a favor o en contra de la protección ambiental suelen estar conformados por actores *tanto* sociales *como* estatales que comparten una visión mínima sobre el problema en cuestión y sobre su solución. Abundan los estudios de caso que muestran el carácter “transfronterizo” (entre la sociedad y el Estado) de las coaliciones, alianzas y redes que promueven la protección ambiental (Gutiérrez, 2018a). Aunque por razones de espacio no es posible citar aquí esos estudios, dos grandes lecciones surgen de ellos. Para poder incidir en las políticas ambientales, las organizaciones sociales deben: (1) contar con el apoyo, colaboración o alianza de actores estatales y (2) combinar estrategias colaboracionistas con tácticas contenciosas, lo que les permite mantener un cierto nivel de autonomía frente al Estado.

La incidencia en las políticas ambientales

¿Cómo incide la relación entre actores sociales y estatales en el desarrollo y los efectos de las políticas ambientales? Sería exagerado afirmar que el nuevo ambientalismo social y los cambios en las relaciones entre Estado y sociedad modificaron radicalmente el rumbo de la política ambiental en Argentina. Sin embargo, es evidente que obligaron al Gobierno (de los tres niveles) a prestar más atención a las demandas y posiciones de las organizaciones ambientalistas y, de modo más general, los promotores de la protección ambiental. En el nivel nacional, ese impacto en la

política ambiental puede apreciarse tanto en el plano normativo como en el plano organizacional.

En el plano normativo, el impacto de las nuevas formas de relación sociedad-Estado se evidencia en el origen de las leyes de presupuestos mínimos más importantes posteriores a 2005: la Ley de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007), la Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639 de 2010) y la Ley de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (Ley 27.520 de 2019). Las leyes aprobadas entre 2002 y 2005, escasamente implementadas, fueron iniciativas de legisladores oficialistas que actuaban en coordinación con la secretaría ambiental nacional. Las nuevas leyes, en cambio, surgieron de iniciativas presentadas por legisladores (oficialistas y de la oposición) en respuesta a demandas sociales. La Ley de Bosques Nativos se destaca por ser la ley de presupuestos mínimos cuya implementación concentró, hasta ahora, más dedicación y atención por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales, varias organizaciones ambientalistas de la más diversa índole y los organismos estatales de control. La Ley de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, por su parte, expresó la irrupción de organizaciones juveniles en el campo ambiental, inspirada por el movimiento *FridaysForFuture* liderado por la joven sueca Greta Thunberg. Luego de por lo menos dos proyectos fallidos, la ley fue aprobada en 2019 en respuesta directa a la movilización de dos agrupaciones de jóvenes: Jóvenes por el Clima y Alianza por el Clima.

En el plano organizacional, puede mencionarse un par de ejemplos que ilustran el impacto de las nuevas formas de relación Estado-sociedad. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa Beatriz Mendoza forzó al Poder Legislativo Nacional a crear en 2006 la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). ACUMAR es una organización sin precedentes en Argentina y, pese a una serie de limitaciones políticas y financieras que han afectado su funcionamiento, concentró durante varios años el grueso de la atención de la secretaría ambiental nacional. Una de las características más notables de ACUMAR fue la creación de un Cuerpo Colegiado, integrado por la Defensoría del Pueblo de la Nación y cinco organizaciones ambientalistas (entre ellas, FARN), para controlar el plan de saneamiento de la cuenca y el cumplimiento de las sentencias judiciales. También en 2006, a raíz del conflicto con Uruguay por las pasteras provocado por la movilización de actores sociales y estatales de Gualeguaychú, el Gobierno nacional elevó el rango de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) a Secretaría de Estado y la puso al mando de una abogada vinculada con la movilización. Los fondos presupuestarios de la secretaría se multiplicaron ampliamente y la agenda de programas nacionales alcanzó, al menos por unos años, mayor diversificación y visibilidad.

Similares ejemplos pueden encontrarse en los niveles provincial y municipal. Solo para tomar un par de ellos, consideremos la resistencia a la minería a cielo abierto en las provincias y la política de residuos sólidos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En provincias como Chubut, Mendoza y Córdoba, la acción conjunta de organizaciones locales y de actores estatales municipales y provinciales logró que la Legislatura provincial restringiera la megaminería a cielo abierto. En la Ciudad de Buenos Aires, la acción de organizaciones ambientalistas y de organizaciones cartoneras logró que la legislatura aprobara leyes pioneras para la gestión de residuos sólidos urbanos y que, después de varios años de marchas y contramarchas, el Poder Ejecutivo local pusiera en marcha una nueva política de residuos con la participación privilegiada de organizaciones de cartoneros en el servicio de recolección diferenciada. Estos ejemplos, al igual que los mencionados en los párrafos precedentes, muestran que las organizaciones sociales logran tener un efecto concreto en las políticas ambientales cuando logran formar alianzas o mancomunar esfuerzos con actores estatales, desde funcionarios municipales hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pasando por intendentes, legisladores de los tres niveles de Gobierno y agencias ambientales.

Todo lo dicho no implica afirmar que la política ambiental se haya convertido en primera prioridad del Estado (en todos sus niveles) ni que sus objetivos siempre coincidan con las demandas sociales. Pese a importantes avances normativos, la política ambiental no ha alcanzado aún altos niveles de institucionalización e implementación, y sus objetivos siguen siendo secundarios respecto de otros objetivos estatales, especialmente de índole económica. Sin embargo, está en pleno desarrollo un proceso que presenta evidencias de encuentros (contenciosos o consensuales) entre el ambientalismo social y la agenda gubernamental. Por ello puede afirmarse que, en el nuevo milenio, ha emergido, en torno a la cuestión ambiental, lo que Steinberg (2001) llama una *policy culture*, esto es, “un interés público amplio y duradero en una cuestión en particular en una sociedad dada” (pp. 153-154), el cual incluye una expectativa general de que el Gobierno tiene que ocuparse de la cuestión en juego. La emergencia de una *policy culture* no implica la existencia de un consenso entre todos los interesados (actores sociales y estatales) en torno a una cuestión determinada. Implica que todos consideran, desde sus respectivas visiones, que la cuestión merece ser objeto de política pública, que el Estado le dedica recursos legales, organizacionales y financieros, que las más diversas organizaciones sociales evalúan que la cuestión amerita movilizarse e ir al encuentro del Estado y que los medios de comunicación masiva deciden que vale la pena cubrir extensamente el tema.

Bibliografía

Christel, L. G., y Gutiérrez, R. A. (2017) Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *Journal of Environment & Development*, 26(3), 322-347. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1070496517701248>

Gutiérrez, R. A. (2015) Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates*, 19(30), 13-36.

Gutiérrez, R. A. (Ed.). (2018a) *Construir el ambiente: Sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo.

Gutiérrez, R. A. (2018b) Introducción. Ambiente, estado y sociedad: Estudiando las políticas ambientales en Argentina. En R. A. Gutiérrez (Ed.), *Construir el ambiente: Sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 9-55). Teseo.

Gutiérrez, R. A. (2020) A Troubled Collaboration: Cartoneros and the PRO Administrations in Buenos Aires. *Latin American Politics and Society*, 62(1), 97-120.

Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. (2013) Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*, 7(2-número especial), 317-328.

Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. J. (2014) La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295-322.

Steinberg, P. (2001) *Environmental Leadership in Developing Countries: Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*. The MIT Press.