

UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE LOS ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas

Jorge Gabriel Foa Torres¹

Resumen: Este trabajo busca, a partir de una evaluación crítica de un cúmulo de estudios sobre políticas públicas ambientales, poner en cuestión sus supuestos teóricos más relevantes, con el objetivo de proponer y situar el enfoque del análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas. Frente a perspectivas que hacen hincapié en la función gerencial del Estado, se propone hacer foco en las condiciones discursivas e ideológicas que hacen posible la estabilización y transformación política de aquellas prácticas sociales vinculadas a los procesos de formulación e implementación de políticas públicas ambientales.

Palabras clave: Políticas públicas ambientales; discurso; lo político; ideología.

A critical assessment of environmental policy studies Towards a discursive analysis and critique of the ideology of policy

Abstract: This paper seeks, from a critical evaluation of a range of environmental public policy studies, to question their most important theoretical assumptions, in order to propose and put the focus of discourse analysis and ideology critique of policies. Faced with perspectives that emphasize the management function of the state, intends to focus on discursive and ideological conditions that make possible the stabilization and political transformation of those social practices related to the formulation and implementation of environmental policies.

Keywords: Environmental public policy; discourse; the political; ideology.

¹ Abogado - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Becario CONICET – Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Doctorando en Ciencia Política – Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. E-mail: jorgefoatorres@gmail.com

1. Introducción

La literatura ambiental suele afirmar, al mismo tiempo, la existencia en América Latina de una creciente cantidad de normativas e instituciones estatales estrictamente “ambientales” con cada vez mayor jerarquía, y de bajos niveles de cumplimiento de tales legislaciones. Se llega a presentar a la cuestión como un problema de “inflación” legislativa, un exceso de normas ambientales que no han provocado aún los efectos deseados, de regulación y protección ambiental. Asimismo, se tiende a ubicar las dificultades de tal cumplimiento en las instancias de implementación de políticas (RODRÍGUEZ BECERRA *et al.*, 2002; LABANDEIRA, 2003; TOLMOS, 2004; ALMAGRO y VENEGAS, 2009). Sin embargo, estas afirmaciones como tantas otras que pueden encontrarse en los estudios de Políticas Públicas Ambientales (en adelante PPA) surgen de postulados asumidos implícita o explícitamente por cada perspectiva adoptada.

En ese marco, este trabajo busca, a partir de una evaluación crítica de un cúmulo de estudios sobre PPA poner en cuestión sus supuestos teóricos más relevantes, con el objetivo de proponer y situar el enfoque del análisis discursivo y de crítica a la ideología (en adelante ADCI) de dichas políticas. Esta perspectiva constituye un novedoso esfuerzo por dar cuenta tanto de las instancias políticas de ciertos regímenes de prácticas sociales, como así también de los diferentes agarres ideológico-afectivos involucrados en las mismas.

Ello implicará una particular sistematización de los estudios relevados que, sin pretender ser exhaustiva, intentará dar cuenta del estado del arte en los estudios de PPA. A esos fines se presentarán tres tipos de estudios: el de la *gestión económico-técnica* de los problemas ambientales, el del *enfoque de derechos*, el del abordaje *interpretativo* de las PPA. Por último, se desarrollará nuestra propuesta.

Ahora bien, el trabajo se ordenará mediante la explicitación de diferentes dimensiones sobre las cuales recalará el análisis al abordar cada tipo de enfoque. Cabe aclarar, no obstante, que la elaboración de estas dimensiones no responde a ciertas características pretendidamente inmanentes de las perspectivas, sino a la necesidad de hacer hincapié en aquellos aspectos útiles a los fines de precisar el enfoque del ADCI de las PPA.

Las dimensiones en juego serán:

- El habitual **objeto de estudio** que, en términos generales, asume cada enfoque, así como los consecuentes procedimientos metodológicos utilizados.
- El lugar que se suele asignar a las **PPA** en sus marcos teóricos y el modo en que son conceptualizadas.
- El rol que se le imputa al **marco legal** en cada enfoque.
- La concepción acerca del **Estado** y, por ende, de su papel a la hora del abordaje de los problemas ambientales.
- El modo en que cada perspectiva tiende a entender la **contaminación ambiental**.

En lo que sigue, al abordar cada enfoque se intentará dar cuenta del modo en que operan cada una de estas dimensiones. En primer lugar, se comenzará por la perspectiva de la *gestión técnico-económica*, para luego continuar con el del *enfoque de derechos*. Más adelante, en el desarrollo del abordaje *interpretativo* de políticas se expondrán diferentes críticas a los dos primeros.

Nuestra perspectiva se presentará a continuación desglosada en dos partes. Por un lado, la explicitación de sus supuestos haciendo foco en las críticas y diferencias que estos traen aparejados respecto del análisis interpretativo de políticas: el carácter ontológico de la noción de discurso, el carácter inherentemente político y contingente de las estructuras sociales, la particular concepción de ideología que se pondrá en juego. Por otro lado y en el

marco de los escasos antecedentes del ADCI para el estudio de PPA², se presentarán las posibles derivaciones del enfoque para el estudio de políticas ambientales siguiendo las dimensiones de análisis propuestas.

2. La perspectiva de la gestión técnico-económica de los problemas ambientales

Frente a la emergencia de la problemática ambiental en general, esta perspectiva se pregunta por los modos más eficientes de introducir la gestión ambiental tanto en el sector público del Estado como en el ámbito privado o empresarial. Los significantes “desarrollo” y “gestión” son los puntos alrededor de los cuales se teje su andamiaje conceptual y sus análisis concretos.

Tiene como característica la búsqueda por estrechar lazos entre la gestión ambiental y el desarrollo económico. Armonizar las políticas ambientales con las metas de desarrollo económico de cada país, es su punto de partida a los fines de obtener una “gestión ambiental pública moderna, eficiente y eficaz, con costos sociales óptimos” (DEL FÁVERO y KATZ, 2001, p. 285).

De tal modo, el objeto de sus investigaciones suele ser la sistematización del conocimiento y los datos acerca de la gestión pública ambiental así como, en relación a las “tendencias” en materia de gestión, evaluar las principales dificultades y obstáculos que debe enfrentar la gestión a los fines de “definir áreas de relevancia (...) cuyo perfeccionamiento permita avanzar hacia la necesaria sustentabilidad del territorio” (RODRUÍGUEZ BECERRA *et al.*, 2002, p. 2). Se busca la descripción del modo de gestión ambiental llevado adelante, la identificación de los modelos exitosos, la posibilidad de éstos de ser replicados y la

² Al respecto: Griggs y Howarth, 2008.

elaboración de estrategias para que los países puedan fortalecer y mejorar sus capacidades de gestión.

Este fuerte componente descriptivo-prescriptivo dominante en este tipo de trabajos tiene sus efectos a la hora del establecimiento de sus problemas de investigación, los cuales suelen girar en torno del análisis y verificación cuantitativa del establecimiento y funcionamiento de instrumentos económicos de gestión ambiental (PADDOCK, 2008; DALEY, 2007; TOLMOS, 2004; DEL FÁVERO y KATZ, 2001).

Frente a la profusión durante la década de los '80 y los '90 en América Latina de instrumentos denominados por esta perspectiva como de “comando y control”³ – es decir aquellos de “regulación directa que se basan en la ecuación coerción-sanción” (RODRUÍGUEZ BECERRA *et al.*, 2002, p. 52) y que “entregan un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa” (DEL FÁVERO y KATZ, 2001, p. 252) – la perspectiva de la gestión técnico-económica propugna el desarrollo de instrumentos económicos, voluntarios y colaborativos que buscan incentivar las “buenas prácticas” ambientales por parte del sector privado. Como señalan Del Fávero y Katz: “estos instrumentos jurídico-económicos *amistosos* en relación al mercado, adecuadamente diseñados e implementados, normalmente permiten una protección ambiental a un costo social bajo y con pleno respeto del derecho de propiedad de las personas (DEL FÁVERO y KATZ, 2001, p. 252. Énfasis agregado)

Asimismo, los procedimientos metodológicos que suelen ser utilizados tienen que ver con análisis cuantitativos en los que el cálculo matemático de costos y beneficios ocupa un lugar central: “A pesar de sus defectos, el análisis de costo-beneficio es esencialmente un

³ En inglés “commands and controls”, instrumentos inspirados en las normativas y mecanismos de gestión de la Agencia de Protección Ambiental Federal (EPA según sus siglas en inglés) de los Estados Unidos (KATZ *et al.*, 1995).

concepto neutral, que brinda igual peso a un dólar de beneficios y a un dólar de costos”⁴ (WEIDENBAUM, 2008, p. 137). Además, se advierten esfuerzos de este tipo de estudios de dar cuenta mediante fórmulas matemáticas para el establecimiento de “precios relevantes” de recursos naturales⁵, o para medir el impacto ambiental del comercio libre⁶, o para mensurar la degradación ambiental⁷.

A partir de estas premisas, las PPA son abordadas conceptualmente como un aspecto sometido a la noción de *gestión ambiental*. Si la gestión es el conjunto de actividades llevadas adelante por el sector público y por la sociedad civil para la protección ambiental, entonces las PPA son el conjunto de los instrumentos y mecanismos llevados adelante por el Estado que deben facilitar el manejo de los problemas ambientales. Las PPA se insertan en un nivel inferior al de la gestión debiendo proveer a la satisfacción de las necesidades del ejercicio de esta última. Lo que subyace a esto es la concepción de que “El sector privado debe ser la “fuerza motora” de la política y gestión ambiental” (KATZ *et al.*, 1995, p. 174).

Así, el significativo gestión hace referencia a aquel cúmulo de actividades que, incapaces de cuestionar las instancias fundacionales de cierto estado de cosas, busca la administración facilitadora del libre movimiento y reproducción de las fuerzas productivas del mercado. Es en este sentido que se admite la necesidad de los instrumentos de mercado como mecanismos no distorsionadores de este libre juego como elementos que “emulan el comportamiento del mercado por sus características y efectos” (LABANDEIRA, 2003, p.

⁴ Texto original: “Despite its shortcomings, benefit-cost analysis is essentially a neutral concept, giving equal weight to a dollar of benefits and a dollar of costs”.

⁵ Esta es la propuesta de Mazilu y Ciobanu quienes creen que “tan pronto como las personas tengan precios relevantes de recursos, estos se asignarán al mejor uso” (MAZILU y CIOBANU, 2010, p. 82. Texto original: “As soon as the individuals have the relevant prices of resources, these will be allocated to the best use”).

⁶ Como el intento de Remigijus Ciegis *et al.* de utilizar la curva de Kuznets para establecer relaciones entre el ingreso nacional per cápita y la degradación ambiental. De tal modo, los autores entienden que el comercio libre posee efectos contradictorios al conllevar, en un principio, una polución creciente y, más adelante, provocar su reducción (CIEGIS *et al.*, 2007).

⁷ Como el enfoque de “cuentas ecológicas” propuesto por Almagro Vázquez y Venegas-Martínez que busca sustituir al sistema de cuentas nacionales tradicionales por el sistema de “PIB ecológico”, a partir de sumar al cálculo clásico que determina el producto bruto interno, el costo de la degradación ambiental (ALMAGRO y VENEGAS, 2009).

286).

Por otro lado, el marco legal suele ser visto por estos estudios como un instrumento del Estado que debe ser perfeccionado a los fines de fortalecer y extender la propiedad sobre bienes ambientales: “Sin derecho de propiedad, el Estado se erige en omnímodo árbitro y repartidor de la riqueza, con todas las consecuencias que pueden derivarse de semejante concepción” (KATZ *et al.*, 1995, p. 184). Por lo tanto, frente a la emergencia de los problemas ambientales se hace necesario “extender el derecho de propiedad a nuevos bienes, que antes eran abundantes y hoy son escasos” (KATZ *et al.*, 1995, p. 185). En concordancia con ello, Mazilu y Ciobanu proponen la creación de mercados capaces de fijar a los recursos precios relevantes como el camino más óptimo para el logro de su conservación. Pero, como señalan, el principal obstáculo para la creación de un mercado libre es “la propiedad estatal en los campos de la explotación y procesamiento”⁸ (MAZILU y CIOBANU, 2010, p. 182).

Este carácter estrictamente instrumental del marco legal, abre paso a la evaluación del mismo ya sea como adecuado o como obstáculo a la gestión ambiental.

Las leyes ambientales, además, deben guardar un tenor y rigurosidad técnica a la altura de la cuantificación física y económica de los problemas ambientales. Aún más, deben de constituirse en verdaderos productos de estas evaluaciones y estudios: “Los procedimientos mínimos que deben ser considerados a la hora de generar normas ambientales son la consideración de análisis técnicos y económicos, el desarrollo de estudios científicos...” (KATZ y DEL FÁVERO, 2001, p. 266).

Por lo tanto, la problemática ambiental misma es vista como una cuestión de fallas del derecho de propiedad o, en otras palabras, como un producto de las llamadas externalidades negativas del mercado que se generan a partir de las ausencias de derechos de propiedad allí donde debieran extenderse construyendo nuevos mercados (KATZ y DEL FÁVERO, 2001).

⁸ Texto original: “the state ownership in the exploitation and processing fields”.

Como ya puede advertirse, el Estado, para esta perspectiva, es entendido en un sentido restringido, en tanto estructura administrativa pública. Asimismo, su rol debe adecuarse y respetar las necesidades y demandas del sector privado, valorando la palabra de la sociedad civil representada por las organizaciones no gubernamentales.

Al fin de cuentas, es el sector privado el que debe ser empoderado para que el desarrollo sustentable y la protección ambiental sean posibles: “En materia económica, el Estado debe conservar su rol subsidiario, reforzando sus capacidades fiscalizadoras y de control procurando instrumentos adecuados para la consecución del bien común” (KATZ *et al.*, 1995, p. 186).

De este modo, la fórmula Estado=administración se convierte en un axioma básico para el enfoque de gestión técnico-económica: “Se enfatiza en este modelo el rol del Estado como vigilante prioritario del mantenimiento de un ecosistema sostenible, en todos los niveles administrativos y durante todas las fases del proceso de administración ambiental” (ETCHEGARAY, 2003, p. 487). Y la administración es un aspecto dentro de la noción de gestión, así como lo público es sólo una parte del manejo ambiental. Se configura así un papel gerencial del Estado, papel que siempre se evaluará como equivocado o inadecuado si conlleva costos “injustificados” para las actividades económico-financieras: una gestión ambiental ineficaz es aquella que produce trabas al sector privado.

Por último, la contaminación, antes que una trasgresión, es visualizada como un efecto no deseado del mercado producido principalmente por una regulación deficiente.

La contaminación solo es posible en relación a una calidad ambiental o criterios de uso del ambiente normativamente fijados. Pero para que esos estándares sean eficientes debe existir la participación correspondiente del sector privado en su establecimiento, de tal modo de alcanzar una “reglamentación técnica, objetiva, clara y transparente” (KATZ *et al.*, 1995, p. 180).

3. El enfoque de derechos

Para el enfoque de derechos, es en el derecho internacional sobre derechos humanos, y las interpretaciones que del mismo efectúan los organismos internacionales, que deben inspirarse y basarse las políticas e instituciones en aras de alcanzar un desarrollo con inclusión social. Una vez esto sea reconocido: "... el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar..." (ABRAMOVICH, 2006, p. 40).

Frente a políticas así orientadas, lo que debe advenir es la puesta en práctica de una "lógica de los derechos", es decir, la instrumentalización e institucionalización de garantías para el efectivo cumplimiento de esos derechos: "El reconocimiento de derechos impone habitualmente la necesidad de establecer medidas judiciales o de otro tipo que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, si el sujeto obligado no da cumplimiento a su obligación" (ABRAMOVICH, 2006, p. 40-41).

En el marco de la relación contractual planteada entre Estado y ciudadanía surgen tanto la obligación estatal, como el derecho a exigir su cumplimiento y la intervención de instancias "independientes" del Estado como "el sistema de administración de justicia (...), procedimientos administrativos de rendición de decisiones y de fiscalización ciudadana de las políticas, los espacios de reclamo para usuarios y consumidores, las instancias parlamentarias de fiscalización política y las instituciones fundamentales que resguardan derechos fundamentales (defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia, etc.)" (ABRAMOVICH, 2006, p. 47). Otro actor central son los órganos internacionales de supervisión del respeto a derechos humanos que actúan mediante la fijación de estándares mínimos. De todos modos, todas estas instancias para ser eficientes

necesitan ser adecuadamente apropiadas por la sociedad civil y, en especial, por las organizaciones no gubernamentales (ABRAMOVICH, 2006).

Es así como esta “lógica de los derechos”, adquiere un carácter normativo-institucionalista que propugna tanto la reformulación jurídicamente inspirada de las políticas, como el establecimiento de vías institucionales independientes que garanticen su aplicación. Como señala Güendel, la búsqueda está puesta en el establecimiento de una “gerencia social con enfoque de derechos” (GÜENDEL, 2003, p. 1). Gerencia que busca servir de vínculo entre la racionalización científica de lo social y el mundo de la norma jurídica y lo legal, a los fines de traducirse en “formulaciones técnicas capaces de ofrecer perspectivas de integración social donde el control juegue sólo un papel de autocontrol” (GÜENDEL, 2003).

En el caso de los trabajos específicamente referidos a lo ambiental, el enfoque de derechos no sólo toma los instrumentos normativos internacionales sino además los nacionales, en particular la Constitución Nacional, como aspectos determinantes para la toma de decisiones (SABSAY, 2003).

El usual objeto de estudio de este enfoque lo constituyen las instancias de implementación o aplicación de políticas ambientales, como así también aquellos mecanismos de acceso a la justicia, a la información y a la participación ciudadana en materia ambiental. Todas estas instancias son abordadas en tanto y en cuanto constituyen aspectos sobresalientes para el sostenimiento de la “governabilidad ambiental” entendida como “condición necesaria que debe imperar en el interior de una comunidad políticamente organizada para que las decisiones que han sido tomadas de manera legítima, sean acatadas y a su vez se logre una administración eficaz de los intereses generales” (SABSAY, 2003).

Del momento de toma de decisiones cristalizado normativamente se debe seguir un proceso lineal gerencial que sea capaz de asegurar el acatamiento social de los preceptos

legales. El sentido de las normas, en cada caso, es supuesto como un claro determinante para la formulación y ejecución de políticas.

La metodología que suele ser preponderante es el relevamiento cuantitativo de datos y la construcción de indicadores para la evaluación de políticas. Está orientada principalmente a la producción de información útil para mejorar la eficiencia de la gestión que se trate. Es decir, a registrar en qué ámbitos de la aplicación del marco legal pueden identificarse las falencias que impiden que aquel se plasme plenamente en la realidad (DI PAOLA, 2006).

Las PPA, para el enfoque de derechos, están subsumidas al marco legal nacional e internacional vigente, conformando un plexo de instrumentos destinados a sostener la gobernabilidad ambiental. Entre estos instrumentos se cuentan el acceso a la justicia, el acceso a la información ambiental y la participación ciudadana en el proceso de toma decisiones.

Las PPA constituyen una instancia instrumental entre el mandato jurídico y la realidad, un espacio de mediación administrativa que se espera alcance los ideales de eficiencia y transparencia: “La aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental son conceptos prácticos cuyas bases se yerguen en el análisis de la implementación de la ley” (DI PAOLA, 2006, p. 1).

Como se habrá podido advertir, el marco legal en juego en cada caso es asumido por el enfoque de derechos como el componente principal de su marco teórico para el estudio de las PPA. En ese contexto, se propone como objetivo más trascendente de sus investigaciones al desarrollo de indicadores de cumplimiento de la normativa, los cuales sirven de “herramientas útiles para actualizar la normativa ambiental en función del análisis de su aplicación” (DI PAOLA, 2006, p. 8). De tal modo, los mandatos legales suelen ser los criterios para la elaboración de dimensiones y variables de análisis. Para este enfoque, el derecho internacional y nacional no sólo constituye un marco conceptual para orientar las políticas

sino, además, para su análisis, descripción y medición (ABRAMOVICH, 2006; SABSAY, 2003).

El Estado es visto como el “sujeto obligado” en la relación contractual por la cual cada ciudadano está facultado para exigir su contraprestación. En ese marco adquieren un papel preponderante las instancias judiciales que sirven de vías para evacuar las demandas contra la parte que ha incumplido lo pactado, así como de aquellas organizaciones no gubernamentales e instituciones técnico-jurídicas que pudiesen intervenir para el asesoramiento en los casos concretos que se presenten.

La contaminación ambiental es vista como un conjunto de eventos emergentes de las falencias en la implementación de la normativa o en la existencia de una técnica legislativa deficiente que ha dado lugar a su trasgresión. De tal modo, el hilo conductor del estudio nace del *daño* ambiental producido por la situación o evento pasando por la *responsabilidad* legalmente establecida, llegando hasta la *sanción* judicial o administrativamente fijada a partir de adecuados criterios técnicos y científicos: “el trípode daño-responsabilidad-sanción es un núcleo fundamental para que el Estado cumpla su rol de vigilancia o de policía ambiental” (SABSAY, 1998, p. 86). El abordaje individualizado y particularizado de la contaminación ambiental tiende a proponer como principal vía de solución del problema a su judicialización, ya sea para su castigo o para su prevención (SABSAY, 1998).

4. El análisis interpretativo de políticas

Cabe aclarar que bajo el nombre “análisis interpretativo de políticas” se ubicarán diferentes clases de estudios con raíces ancladas en diversas tradiciones filosóficas y epistemológicas que, sin embargo, comparten entre sí al menos dos cuestiones centrales para

el análisis de PPA: el abordaje *antiesencialista* de la naturaleza y la búsqueda por *comprender* las prácticas y sentidos existentes en las PPA. Aspectos estos que, además, son compartidos por el enfoque que propondremos en el apartado siguiente (el del ADCI).

En primer lugar, en el abordaje interpretativo propuesto por Bevir y Rhodes (2004, 2005), Garrison y Massam (2001) y Hajer (2005), entre otros, puede ser identificado un aspecto que también se presenta en la perspectiva de la ecología política, en el trabajo de Arturo Escobar (1999), Terán (2007), o en el de Alimonda (2008), entre otros. Este aspecto es el del abordaje *antiesencialista* de la naturaleza.

Como señala Escobar: “La ecología política puede ser definida como el estudio de las articulaciones múltiples entre historia y biología y las mediaciones culturales a través de las cuales tales articulaciones son necesariamente establecidas”⁹ (ESCOBAR, 1999, p. 3). Mientras el enfoque de derechos y el de gestión orientan sus estudios según las definiciones legales de la naturaleza, o en función del carácter medible y cuantificable –“allá afuera” – de lo ambiental, una perspectiva interpretativa pone en cuestión la existencia de una significación fijada de antemano de lo natural en pos de dar cuenta de los diversos modos históricos de darle un sentido.

En particular, esto se torna vital a la hora del estudio de las PPA desde el momento en que, como señala Maarten Hajer, este constituye unos de los ámbitos por excelencia en donde se suele adoptar una mirada realista que “refiere al hecho de que la definición del problema se da por sentado”¹⁰ y en donde se propugna el abordaje técnico y pretendidamente objetivo de los problemas ambientales (HAJER, 2005, p. 298).

En ese sentido, si el problema ya está claramente fijado, el análisis correría el riesgo de dirigirse a explicar por qué y qué tipo de acción o política fue tomada en términos de

⁹ Texto original: “Political ecology can be defined as the study of the manifold articulations of history and biology and the cultural mediations through which such articulations are necessarily established”.

¹⁰ Texto original: “refers to the fact that the definition of the problem was taken for granted”.

“intereses” de las partes involucradas perdiendo de vista “toda la dimensión del significado de las políticas y de las acciones políticas”¹¹ (HAJER, 2005, p. 298). Si una mirada esencialista de la naturaleza es asumida por el investigador, entonces su sesgo le llevará a no prestar atención a los diversas formas de significarla existentes en su objeto de estudio, así como a las transformaciones que ha sufrido y las expresiones de sentido alternativas al discurso dominante.

En segundo lugar, el otro punto de partida para un análisis interpretativo de las PPA tiene que ver con su búsqueda por dar cuenta de diferentes fenómenos sociales mediante la comprensión de las significaciones puesta a jugar por los actores: “para entender las acciones prácticas e instituciones, necesitamos comprender los sentidos relevantes, las creencias y preferencias de la gente involucrada”¹² (BEVIR y RHODES, 2004, p. 130).

Si el enfoque de derechos y el de gestión se ocupan principalmente del relevamiento de los comportamientos de los individuos y de las acciones estatales, para su evaluación ya sea en términos matemáticos o de mayor o menor nivel de eficacia en la implementación de la ley, el interpretativo se ocupa de las creencias y discursos de los agentes y de las instituciones que son en sí mismos modos de dar sentido al mundo (BEVIR y RHODES, 2005).

Además, aquellos estudios que incorporan la noción “discurso”, abren paso a la posibilidad de ocuparse no solo de estas “interpretaciones de interpretaciones” sino además de las estructuras sociales que son su condición de posibilidad: “El análisis de discurso (...) combina el análisis de la producción discursiva de sentido con el análisis de las prácticas socio-políticas desde las cuales los constructos sociales emergen y en los cuales participan los actores que dan sus opiniones”¹³ (HAJER, 2005, p. 300). Asimismo, en el caso de la ecología

¹¹ Texto original: “the whole dimension of the meaning of politics and political actions”

¹² Texto original: “to understand actions, practices and institutions, we need to grasp the relevant meanings, beliefs and preferences of the people involved”.

¹³ Texto original: “Discourse analysis (...) combine the analysis of the discursive production of meaning with the analysis of the socio-political practices from which social constructs emerge and in which actors that make statements engage”.

política la mirada suele dirigirse a la comprensión y crítica de prácticas sociales en su relación con los diferentes modos de constitución y legitimación de dispositivos sociales dominantes (TERÁN, 2007).

En definitiva, este segundo carácter del análisis interpretativo hace referencia a que el problema hacia el cual se dirige la investigación no está planteado en términos de evaluación y medición de la eficiencia y la eficacia de la administración¹⁴. Por el contrario, se entiende que no existe una realidad cuantificable allá afuera que pueda señalarnos el éxito o el fracaso de una política. Tampoco criterios normativos o técnicos establecidos capaces de escapar al carácter socialmente construido de la realidad y, por ende, de servirnos de medida objetiva y neutral. Por lo tanto, el análisis interpretativo se dirige a comprender la significación que los actores dan a sus prácticas y a sus instituciones, a los fines de dar cuenta del sentido de las PPA e incluso de las relaciones de poder que en ese marco se suscitan. En este sentido, la metodología a ser utilizada tiene que ver con herramientas cualitativas: entrevistas en profundidad, *story lines*¹⁵ o análisis de textos, entre otros.

Las PPA no suelen en este enfoque ser definidas ni segmentadas a priori, sino que son trasladadas al espectro de prácticas y discursos que conforman el referente empírico de sus estudios. Esto permite evitar conceptualizaciones restringidas que las ubiquen en ciertas instituciones o normas específicas del Estado claramente delimitables.

De tal modo Maarten Hajer, por caso, entiende que ante el actual contexto de vacío institucional y creciente debilidad de los Estados, es evidente que no es el gobierno el único actor a “intervenir en el proceso de formulación de políticas” (HAJER, 2003, p. 175). Para Hajer, frente a las instituciones políticas clásicas-modernas surgen en el presente nuevos espacios políticos que tiene que ver con un “conjunto de prácticas en su mayoría inestables

¹⁴ Ya sea para la constatación de la adecuada adaptación de las PPA al mercado, como en la gestión técnico-económica, o para la verificación del fiel cumplimiento de la norma, como en el enfoque de derechos.

¹⁵ Hajer refiere a ellas como “forma de narrativa condensada en la cual las metáforas son utilizadas”, en la cual se puede advertir que la gente “suele tener sus propias versiones de una historia particular” (HAJER, 2005, p. 302).

que emergen de la lucha por hacer frente a los problemas que las instituciones establecidas no son capaces de resolver de una manera que sea percibida como legítima y efectiva”¹⁶ (HAJER, 2003, p. 176).

Desde otra línea, Terán ve en las PPA a un proceso que nunca es neutral y en el cual “los actores con o sin intención introducen sus posiciones, intereses y expectativas en el establecimiento de prioridades, la toma de decisiones y la implementación de las intervenciones públicas” (TERÁN, 2007, p. 21).

Esta visión, que podríamos denominarla de modo genérico “constructivista” de las PPA, rechaza la inclusión en sus marcos teóricos de las normas públicas oficiales y aún de tratados internacionales por más pretendidamente universales que sean, como lo hace el enfoque de derechos. Tampoco el derecho constituye una herramienta técnica al servicio del perfeccionamiento de la gestión ambiental, al estilo de la perspectiva de la gestión técnico-económica. Sino sólo un aspecto más de una realidad social que no está ni determinada en última instancia por sus ideales normativos públicos, como en el primer caso, ni exclusivamente sujeta a las necesidades de la sustentabilidad necesaria para perpetuar al mercado, como en el segundo.

De tal modo, como señalan Bevir y Rhodes, se avanza hacia una mirada holística que no trata a “las creencias, sentidos, ideas y normas como si se pudiesen diferenciar de las acciones y relacionarlos individualmente a las acciones” (BEVIR y RHODES, 2005, p. 171). Así, el marco legal es parte del referente empírico de estos estudios, no sólo en cuanto a las leyes mismas sino además en cuanto a las diferentes interpretaciones y concepciones sociales acerca de ellas.

El Estado, por lo tanto, ya no es concebido como el “sujeto obligado” de una

¹⁶ Texto original: “ensemble of mostly unstable practices that emerge in the struggle to address problems that the established institutions are (...) unable to resolve in a manner that is perceived to be both legitimate and effective”.

hipotética relación contractual, en la que el papel de las organizaciones de la sociedad civil y de las instancias judiciales nacionales y supranacionales es el de servir de garante para su cumplimiento (enfoque de derechos). Sino un espacio social en donde se negocian y disputan diferentes sentidos a los fines de imponer determinadas concepciones o *epistemes*, en detrimento de otras (TERÁN, 2007).

Tampoco el Estado constituye un mero gestor de conflictos capaz de intervenir de manera estricta y restringida cuando así se hace necesario para la salud de los mercados. Por el contrario, para el análisis interpretativo, es en el estudio del Estado en donde es posible dar cuenta de las luchas de poder y conflictos sociales en torno a los problemas ambientales.

Por último, la contaminación también es abordada de un modo diferente. En este caso, ni como anomalía social que viola la norma y merece castigo (enfoque de derechos), ni como producto de la ineficaz estipulación técnico-normativa del Estado (gestión técnico-económica), sino como fenómeno social pasible de ser ubicado en relación al conjunto del sistema económico y productivo que la hace posible. De tal modo, los casos suelen ser articulados antes que atomizados y se proponen consideraciones críticas respecto de las condiciones de posibilidad para su ocurrencia (VAIL, 2007).

5. Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las PPA

Como señala Jacob Torfing, existe un interés creciente en estudiar el papel del discurso en la formulación e implementación de políticas. Esto se ha traducido en el desarrollo de diferentes modos de análisis discursivo de políticas que tienen en común el poner en cuestión el sesgo objetivista y reduccionista dominante en las ciencias sociales, remarcando las dimensiones semánticas y retóricas en la formulación de políticas. En este

sentido, este tipo de análisis permitiría dar cuenta de las condiciones discursivas de posibilidad para la formulación de políticas, la construcción de identidades que se da en ese marco y las disputas y negociaciones de sentido en los procesos de implementación de políticas (TORFING, 2010).

Entre el universo de precursores y expresiones hacia el interior de los análisis discursivos de políticas, conviene prestar atención al “análisis crítico del discurso” como antecedente inmediato del ADCl. Autores como Norman Fairclough y Maarten Hajer han impulsado a este tipo de análisis que se valen del “giro argumentativo” en los análisis de políticas para dar cuenta de las prácticas discursivas que moldean la formulación e implementación de políticas.

Sin embargo, el análisis discursivo *para* la crítica a la ideología de las PPA se asienta en dos rupturas claves, respecto del análisis interpretativo de políticas, respecto tanto de la noción de discurso como del modo de entender a lo ideológico.

Discurso

En primer lugar, a diferencia del análisis interpretativo de políticas en donde el discurso es tipificado como una noción hermenéutica en tanto “conjunto de ideas, conceptos y categorías mediante las cuales se da sentido a los fenómenos sociales y físicos, y que es producido y reproducido a través de un conjunto identificable de prácticas”¹⁷ (HAJER, 2005, p. 300), en nuestra propuesta es abordado como un horizonte ontológico a partir del cual, todo objeto sólo en el marco de cierta trama discursiva es susceptible de constituirse como tal: “todo objeto se constituye como objeto de discurso” (LACLAU y MOUFFE, 2004, p. 144).

Esta entidad ontológica del discurso no implica caer en cierto idealismo que niegue la existencia del mundo por fuera del pensamiento, sino que implica afirmar que todo objeto o práctica sólo puede constituirse como objeto o práctica en función de ciertas condiciones

¹⁷ Texto original: “ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices”.

discursivas desde las cuales emerge, dependiendo su significación del “sistema socialmente construido de reglas y diferencias significativas” (HOWARTH y STAVRAKAKIS, 2000, p. 3).

Ello tiene trascendentes derivaciones en cuanto a la distinción entre elementos lingüísticos y no-lingüísticos y sus relaciones con lo discursivo. Mientras que para el ADCI ambos son aspectos internos a la noción de discurso, el análisis interpretativo de políticas suele distinguir entre elementos lingüísticos o textuales y elementos extralingüísticos o contextos sociales de esos textos (GLINOS *et al.*, 2009). Por lo tanto, cuando se hace referencia a discurso o discursos se hace referencia a los “sistemas de prácticas significativas que configuran las identidades de sujetos y objetos” (HOWARTH y STAVRAKAKIS, 2000, p. 5).

En tal sentido, las prácticas sociales están siempre ya formando parte de lo discursivo en general, en tanto construcciones significativas situadas en relación a un sistema socialmente establecido e inestable de reglas de sentido. Por ende, al hablar de prácticas discursivas o de prácticas sociales nos estaremos refiriendo a una única noción antes que a entidades separadas y susceptibles de ser distinguidas en términos de prácticas materiales y prácticas discursivas.

Ahora bien, esto se traduce a la hora del análisis concreto de políticas en una importante diferencia en cuanto al énfasis u objeto central sobre el que se pondrá el ojo. Mientras el análisis interpretativo de políticas se ocupa de las prácticas de sentido involucradas en los discursos de las políticas, para el ADCI al no existir una referencia material extradiscursiva, o un contexto social de lo discursivo, la mirada está puesta en los procesos de estabilización y cambio en el régimen de prácticas sociales de que se trate.

Es que *lo político*, de ese modo, emerge como un elemento intrínseco a toda práctica discursiva, en tanto estas siempre involucran en el proceso de su formación “un acto de

institución radical”¹⁸ (HOWARTH y STAVRAKAKIS, 2000, p. 5). Si lo discursivo es un horizonte previo a la identificación de cualquier aspecto extra-lingüístico capaz de construir la realidad social, entonces cualquier régimen de prácticas sociales está asentado en instancias *radicalmente contingentes* de delineamiento de las fronteras sociales de lo políticamente posible.

En segundo lugar, esta concepción del carácter discursivamente construido de la realidad no implica la aceptación de lo social como un espacio suturado, sino, por el contrario la consideración de la misma como carente de una sustancia primordial, en la medida en que “la sociedad es imposible” como sistema cerrado de sentido (LACLAU y MOUFFE, 2004). Lo social carece de una esencia positiva que la defina y precise y, por lo tanto, está siempre marcado por una falta, un hiato, constitutivo.

Esta imposibilidad de lo social, sin embargo, es la condición para la emergencia de lo político, es decir, de la posibilidad de transformación de las identificaciones y estructuras, aún, de las más sedimentadas porque ellas también son alcanzadas por esta negatividad esencial.

Es en este punto que la perspectiva, en función de tales supuestos, pone énfasis en los procesos de estabilización y cambio político de las prácticas sociales, más que en el reconocimiento de las regularidades de los sistemas de producción y negociación de sentidos. Ello no quiere decir que esto último se excluya del análisis sino tan sólo que no constituye el objeto principal del estudio.

Ideología

Esta negatividad de lo social conjuntamente con la concepción de su carácter discursivo, habilitan a un análisis novedoso de la ideología de las PPA (y de otros aspectos sociales).

¹⁸ Texto original: “an act of radical institution”.

Mientras Althusser situaba a lo ideológico en el terreno de la existencia material (y no meramente ideal) como “representación de la relación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia” (ALTHUSSER, 2003, p. 43), nuestra perspectiva intenta poner en cuestión este carácter externo de la ideología y sus aparatos. Entre la exterioridad del aparato ideológico y el proceso de internalización del mismo existe una relación bastante más compleja que la sola existencia de un proceso de “interpelación subjetiva”. Este terreno es el lugar de lo *éxtimo*, es decir, de lo que se presenta, a la vez y paradójicamente, como “lo más íntimo [que] está en el exterior, que es como un cuerpo extraño” (MILLER, 2010, p. 14). O, en palabras de Žizek, lo que no es “simplemente externo: es a la vez el lugar en el que se representa de antemano y se decide el destino de nuestras creencias más “sinceras” e “íntimas”” (ŽIZEK, 2005a, p. 73).

Ahora bien, si para Ernesto Laclau la ideología es una dimensión que pertenece a la estructura de toda experiencia posible” en tanto la imposible clausura de lo social es tan irremediabilmente insuperable como los consiguientes intentos por actuar ilusoriamente su clausura (LACLAU, 1998, p. 88), para nuestro enfoque *la ideología no es todo* sino que es posible asumir una posición distante respecto de ella que permita su crítica (ŽIZEK, 2008). Es decir, si todo es ideología – si toda realidad está constitutivamente marcada por una distorsión y por la oferta consiguiente de un modo particular de superarla¹⁹ –, lo que quedaría sería el estudio de los diferentes modos ideológicos de actuar la clausura de lo social.

Por el contrario, para nuestra perspectiva la negatividad constitutiva de la realidad, o *lo real* en términos lacanianos, se refiere a la presencia de un registro diferente pero articulado a lo simbólico que, sin embargo, siempre resiste indefectiblemente a su simbolización. El antagonismo, en este sentido, es un signo por excelencia de lo real en la realidad social. Y toda realidad surge a partir de la represión primordial de ese antagonismo, es un modo de dar

¹⁹ En términos de Laclau esto se efectúa mediante un proceso de doble movimiento (siempre incesante) de encarnación-deformación del significante que asume el rol de ilusión de clausura de lo social.

respuesta a la imposibilidad ontológica de lo social o, en términos lacanianos, es una forma *fantasmática* de dar cierto nivel de coherencia al “mundo de la vida”.

La “lógica del fantasma” construye una manera particular de excluir a lo real del orden de lo simbólico – sin lograrlo nunca –, pero esto no se da a un nivel puramente estructural y exterior al individuo sino que se anuda a lo más íntimo ofreciéndole una forma de superar la falta constitutiva, un modo de goce, es *decir*, de “subordinación del sujeto a sus pulsiones inconscientes” a lo que desborda el principio de placer (ALEMÁN, 2010, p. 75).

Esto último habilita al análisis del por qué diferentes regímenes de prácticas sociales sujetan o agarran a los sujetos en sus lógicas. Estos agarres ideológicos conforman la fuerza, el investimento libidinal que sostiene a determinada articulación política (STAVRAKAKIS, 2009; GLYNOS, 2001; GLYNOS y HOWARTH, 2008).

Este es un aspecto clave en nuestra perspectiva en tanto permite dar cuenta de las resistencias al cambio social a pesar del postulado carácter contingente de las identidades y construcciones de sentido.

Como consecuencia, frente al reconocimiento de la negatividad constitutiva de lo social y de su consiguiente estructura fantasmática que ordena a un particular modo de goce, nuestro enfoque no considera que lo único que quede sea una posición de resignación y abandono de la crítica a la ideología, a favor del estudio y constatación de los diferentes regímenes ideológicos.

Como señala Zizek, existe una postura ética que no pasa ni por el simple desconocimiento de lo real ni por su mero reconocimiento libre de la asunción de posiciones éticas y políticas a su respecto. Por el contrario, nuestro enfoque admite una postura ética vinculada con el atravesamiento del fantasma hacia la asunción plena de la “tarea imposible de simbolizar lo real, incluyendo su fracaso necesario” (ZIZEK, 2005b, p. 296). Por lo tanto, el trabajo de la crítica a la ideología pasa por asumir que su sostén final “– el punto de

referencia extraideológico que nos autoriza a denunciar el contenido de nuestra experiencia inmediata como “ideológico” – no es la “realidad”, sino “lo real” reprimido del antagonismo” (ZIZEK, 2008, p. 36).

Dimensiones de análisis

Primeramente, a diferencia del análisis interpretativo que se ocupa principalmente de caracterizar los sistemas de producción y negociación de sentido, nuestro sesgo se dirige, además, a dar cuenta de los aspectos diacrónicos de determinados regímenes de prácticas sociales presentes en las PPA, es decir, de los procesos de construcción y naturalización de fronteras políticas en relación a los medios más óptimos para la solución de los problemas ambientales, *así como también* de sus interrupciones y rupturas²⁰. Asimismo, la dimensión de crítica a la ideología se juega en torno a responder por qué ciertas prácticas agarran fantasmáticamente a los sujetos²¹ (GLYNOS y HOWARTH, 2007, 2008a, 2008b).

Para ello, la estrategia de utilización de *temas emblemáticos* de estudio es útil en razón de que nos permite enfocarnos en un aspecto particular de las PPA (como por ejemplo residuos peligrosos, bosques nativos) de forma tal de, mediante la realización de entrevistas en profundidad y análisis de documentos, dar cuenta tanto del modo general en que el régimen de prácticas sociales involucrado entiende a los problemas ambientales, así como de las instancias que les han dado origen históricamente y/o las han transformado (HAJER, 2005; HAJER y VERSTEEG, 2005). Además, esta estrategia metodológica nos da la posibilidad de analizar la particular formación fantasmática que sostiene a cierto modo de abordaje de lo ambiental. En este último aspecto, el vínculo entre ideales normativos y modalidades particulares de goce social, hace a la crítica de la formación ideológico-fantasmática bajo análisis.

²⁰ Ambos aspectos configuran en los trabajos de Glynos y Howarth lógicas sociales, por un lado, y lógicas políticas, por el otro (GLYNOS y HOWARTH, 2007, 2008a, 2008b).

²¹ Esto corresponde, en términos de Glynos y Howarth, al estudio de “lógicas fantasmáticas”.

Las PPA son abordadas de manera amplia y primordialmente política. Evitando visiones restringidas que las conciben como conjunto de operaciones desarrolladas exclusivamente por un área del Estado claramente delimitable, el estudio de las PPA se dirige al cúmulo de prácticas sociales orientadas a participar en la lucha por la imposición de diferentes concepciones acerca de los problemas ambientales, de sus posibles soluciones y del rol del Estado en tales procesos. Como puede advertirse, la preocupación central recae en proponer una problematización política y no meramente técnica o instrumental de las PPA para la preservación ambiental. Por lo tanto, se incluyen en el análisis las diferentes demandas sociales para el establecimiento de ciertas políticas, más allá de que las mismas lleguen a ser públicamente institucionalizadas, se mantengan como elementos políticos aislados o se articulen con otros elementos.

En cuanto al marco legal, si bien se coincide con el análisis interpretativo en enfocarlo como un aspecto más de la realidad social, el ADCI recurre al estudio de los anudamientos ideológicos entre los ideales públicos oficiales y las prácticas trasgresoras de los mismos. En lugar de reducir el problema del marco normativo a una cuestión de eficacia en la implementación (enfoque de derechos) o de adecuación de su redacción al entorno del mercado (gestión técnico-económica) o de un aspecto socialmente construido que participa en dar un sentido a lo ambiental (análisis interpretativo), nuestro estudio se dirige al vínculo de *co-constitutividad* (o de *extimidad*) entre normas públicas y trasgresiones. Es que el goce, como más arriba se planteó, implica una cierta promesa de superar la imposibilidad constitutiva, mediante el traslado de esa imposibilidad hacia una mera prohibición, dejando en pie la ilusión del sujeto de poder transgredirla y, con ello, acceder a la plenitud del goce pleno, del goce perdido, a La Cosa o Das Ding en términos freudianos.

El problema del goce auto-trasgresor, como ha sido planteado por Jason Glynos (2008a, 2008b), involucra una estrecha relación entre ideal y trasgresión en el cual al mismo

tiempo que existe una cierta normatividad explícita esta se anuda con determinados hábitos informales, o modos de goce. Con lo cual, la realización efectiva de ciertos postulados legales no pasa sólo por una cuestión de preferencias y elecciones conscientes de los individuos.

La crítica a la ideología normativa tiene un papel prioritario aquí, en cuanto a la posibilidad de poner en evidencia las particularidades que en cada caso se adviertan de este vínculo *éxtimo* entre ideales públicos y su lado oscuro y obscuro. Es que esta trasgresión antes que dar lugar a la subversión política de las identidades constituye el principal obstáculo para ello. En tanto cada polo resulta sustancial para sostener a su opuesto esta lógica constituye un aspecto central en la reproducción de las relaciones sociales tal cual se presentan (GLYNOS, 2008a, 2008b). Por lo cual, desde nuestra perspectiva antes que reclamar el cambio de las normas públicas vigentes se busca echar luz a su costado trasgresor oscuro.

Como ya puede advertirse, el Estado ya no es ni una noción restringida a cierta estructura burocrática, ni un gendarme ordenador del mercado, ni tan sólo un ámbito en donde se disputan y negocian sentidos. Constituye más bien, y en sentido gramsciano, el “momento ético-político de la comunidad” (LACLAU, 2008, p. 138).

Por último, los eventos contaminantes pueden comprenderse como signos o señas del retorno de lo reprimido por la formación fantasmática en cuestión. Y, por tanto, es posible abordarlo no como anomalía que exige un tratamiento por parte de la gestión ambiental ya sea para su prevención o remediación, sino como un síntoma social relacionado al régimen de prácticas discursivas dominantes que son su condición de posibilidad y, a la vez, la estructura necesaria para su repetición.

6. Reflexiones finales

Este trabajo ha tenido por objetivo situar la perspectiva del ADCI de las PPA en relación a diferentes clases de estudios resaltando los aportes más trascendentes que aquella es capaz de brindar al estudio de las PPA.

La perspectiva de la gestión técnico-económica tiende, como se ha visto, a promover la metabolización de los problemas ambientales por parte del mercado a través del estímulo persuasivo y amistoso del Estado. Mediante el gerenciamiento del Estado y sus PPA propugna la gestión de los conflictos para el progreso de un plan político ya – siempre fijado, excluyendo del análisis tanto a los aspectos instituyentes de ese orden, como a las expresiones alternativas existentes capaces de poner en cuestión esos fundamentos. Asimismo, el derecho producido por tal Estado es visualizado como un conjunto de estrategias de adaptación al progreso de las fuerzas del mercado. Por lo tanto, el análisis al respecto se reduce a la constatación – no constatación de su adecuación a tales estándares.

Además, no se busca la comprensión de las prácticas sociales involucradas en sus estudios, sino el relevamiento de comportamientos de agentes e instituciones, así como la prescripción de instrumentos de gestión ambiental económicamente eficientes para el desarrollo económico-financiero. En el mismo sentido, los acontecimientos vinculados a la contaminación tienden a ser vistos como riesgos propios de la sociedad moderna, en cierto modo inevitables, y desvinculados del desarrollo de los procesos financieros y productivos capitalistas.

Por su parte, para el enfoque de derechos, un elemento clave es la oposición entre deber ser y ser, es decir, la identificación de una “brecha (...) entre la letra de la ley y su aplicación en la realidad” (SABSAY, 2006, p. XIV). Cuestión a partir de la cual los estudios se orientan a la verificación del “real” nivel de implementación de la ley, bajo la ilusión

objetivista de la posibilidad de una “realidad verdaderamente existente” más allá de lo conceptual-normativo. Asimismo, predomina una mirada contractualista de lo social en donde la distinción entre las partes del contrato y las vías “independientes” para demandar el pleno respeto en el intercambio, se convierten en el foco de atención por excelencia. En ese contexto, el Estado es reducido a su rol de parte en un hipotético vínculo contractual. Al mismo tiempo, las instancias judiciales y de asesoría técnico-legal son elevadas a la función de *garantes* del cumplimiento de la ley.

Las tentativas por mostrar a cierto marco normativo como una entidad metafísicamente fijada o, al menos, esencialmente provechosa tanto para el desarrollo concreto de políticas públicas como para su análisis, son esfuerzos que tienden tanto a reducir lo normativo a lo calculable y decidible, como a excluir del análisis a los momentos instituyentes y fundantes de un sistema de PPA en particular. Por lo tanto, lo que se sigue desde tal enfoque estriba en la verificación de falencias en la aplicación para el desarrollo de mejoras en el gerenciamiento de los derechos.

Así las cosas, el enfoque de derechos presenta serias dificultades para dar cuenta, en el caso de las PPA, tanto de expresiones políticas alternativas a las establecidas mediante ciertos instrumentos de un sistema normativo ambiental específico, como del vínculo entre regulaciones ambientales y eventos contaminantes más allá de entenderlos como ceñidos exclusivamente al par hecho ilícito/sanción o norma/aplicación.

Por otra parte, si bien el análisis interpretativo de PPA propone una aproximación antiesencialista a lo medioambiental, prestando atención al carácter socialmente construido de las políticas, nuestra propuesta se distingue de ella en varios aspectos.

Primeramente, evitando caer en un constructivismo idealista, se propugna la entidad ontológica de la noción de discurso al mismo tiempo que la realidad discursivamente establecida es entendida a partir de su negatividad inherente. Esto permite poner el énfasis en

lo político, es decir en los momentos fundacionales de cada régimen de prácticas sociales, así como también en los aspectos ideológicos que, en el marco del carácter contingente de las identidades sociales, proveen a la estabilización y conservación de ciertas lógicas sociales.

A nivel del estudio de PPA, esto último es susceptible de ser traducido en términos de la complejización del análisis mediante el abordaje del Estado en un sentido amplio y eminentemente político, como terreno social de articulaciones hegemónicas.

La contaminación ambiental, es posible de ser asumida como un síntoma social antes que como un desajuste a ser tratado y prevenido técnicamente.

Los ideales normativos públicos son vistos como aspectos sobresalientes para el análisis de la construcción ideológico-fantasmática de ciertos modos de producción y apropiación de recursos, a través de cada forma particular de anudamiento entre normas públicas y hábitos trasgresores.

Referencias

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En: **revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 88, 2006.

ALEMÁN, Jorge. **Lacan, la política en cuestión...: conversaciones, notas y textos**. 1º Edición; Buenos Aires: Grama, 2010.

ALIMONDA Héctor. Introducción. En: **Gestión ambiental y Conflicto Social en América Latina**, Bs. As., CLACSO, 2008.

ALMAGRO VÁZQUEZ F., VENEGAS-MARTÍNEZ F. Crecimiento y desarrollo con sustentabilidad ambiental. Un enfoque de cuentas ecológicas. En: **Economía y Sociedad**, v. 14, n. 23, 2009.

ALTHUSSER Louis. **Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan**. Bs. As., Nueva Visión, 2003.

ALVARADO MERINO G. Políticas neoliberales en el manejo de los recursos naturales en Perú: el caso del conflicto minero de Tambogrande. En: **Gestión ambiental y conflicto social en América Latina**, Bs. As., CLACSO, p. 67-103, 2008.

BARROS Mercedes. Articulación de lógicas y conceptos: el análisis político desde la teoría del discurso post-estructuralista. En: **Pensamento Plural**, Brasil, n. 3, p. 167-178, 2008.

BEVIR Mark, RHODES R. A. W. Interpreting British Governance. En: **British Journal of Politics & International Relations**, v. 1. 6; p. 130-136, 2004.

_____. Interpretation and its Others. En: **Australian Journal of Political Science**, v. 40, n. 2, p. 169-187, 2005.

CIEGIS R., STREIMIKIENE D., MATIUSAITYTE R. The Environmental Kuznets Curve in Environmental Policy. En: **Environmental Research. Engineering and Management**, n. 2 (40), p. 44-51, 2007.

DALEY DOROTHY. Voluntary Approaches to Environmental Problems: Exploring the Rise of Nontraditional Public Policy. En: **The Policy Studies Journal**, v. 35, n. 2, p.165-180, 2007.

DEL FÁVERO G. y KATZ R. Gestión Ambiental en Chile. En: Larraín y Vergara editores: **La Transformación Económica de Chile**, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 2001.

DI PAOLA M. **Normas e indicadores ambientales: de la teoría a la realidad. Estudio de caso en la República Argentina**; Bs. As., FARN-Banco Mundial, 2006.

ESCOBAR Arturo. After Nature. Steps to an Antiessentialist Political Ecology. En: **Current Anthropology**, v. 40, n. 1, p. 1-30, 1999.

ETCHEGARAY, Alberto. Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para America Latina. In: **Gobernar las metrópolis**. Orgs: Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José Miguel Fernández Güell. Banco Interamericano de Desarrollo. Universidad de Alcalá de Henares, 2003.

FAIRCLOUG, N. **Critical discourse analysis: the critical study of language**. Longman: Essex, 1995.

GÜENDEL, L. **Por una gerencia social con enfoque de derechos**, 2003. Disponible en: www.ii.gov.org/documentos/?p=3_0108.

GARRISON R., MASSAM B. Changing Governments and Changing Environmental Policies in Ontario: a discourse analysis. En: **Local Environment**, v. 6, n. 3, p. 327-349, 2001.

GLYNOS Jason. The grip of ideology: a Lacanian approach to the theory of ideology. En: **Journal of Political Ideologies**, n. 6 (2), 2001.

_____. Self-Transgressive Enjoyment as a Freedom Fetter. En: **Political Studies**, v. 56, p. 679-704, 2008a.

_____. Ideological fantasy at work. En: **Journal of political Ideologies**, 13 (3), Routledge, p. 275-296, 2008b.

GLYNOS J., HOWARTH D. **Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory**. U.K: Routledge, 2007.

_____. Structure, Agency and Power in Political Analysis: Beyond Contextualised Self-Interpretations. En: **Political Studies Review**, v. 6, p. 155-169, 2008a.

_____. Critical explanation in Social Science: a Logics Approach. En: **Swiss Journal of Sociology**, n. 34 (1), p. 5-35, 2008b.

GLYNOS J., HOWARTH D., NORVAL A., SPEED E. Discourse Analysis: Varieties and Methods. En: **National Centre for Research Methods, Economic and Social Research Council**, Reino Unido, 2009. Disponible en: <http://eprints.ncrm.ac.uk/796/> . Acceso: 06/09/2011.

GRIGGS S., HOWARTH D. Populism, Localism and Environmental Politics. The Logic of the Stop Stansted Expansion Campaign in the United Kingdom. En: **Planning Theory**, n. 7, p. 123-145, 2008.

HAJER M. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. En: **Policy Sciences**, 36, p. 175-195, 2003.

_____. Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE. En David Howarth y Jacob Torfing: **Discourse Theory in European Politics**. Reino Unido: Palgrave, p. 297-315, 2005.

HAJER M., VERSTEEG W. A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives. En: **Journal of Environmental Policy and Planning**, v. 7, n. 3, p. 175-184, 2005.

HOWARTH D., STAVRAKAKIS Y. Introducing Discourse Theory and Political Analysis. En Howarth, Norval, Stavrakakis (eds.): **Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change**, Manchester: Manchester University Press, 2000.

KATZ R., DEL FÁVERO G., SIERRALTA L. Bases conceptuales y marco de referencia para la elaboración de políticas públicas ambientales en América Latina. En: **Estudios Públicos**, n. 57, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, p. 174- 192, 1995.

LABANDEIRA, Xavier. Una Aproximación Económica a la Política Ambiental Española. En: **Economistas**, 86, p. 284-288, 2003.

LACLAU Ernesto, MOUFFE Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia**. 2º Edición. Bs. As.: Fondo de Cultura Económica, 2004.

LACLAU Ernesto. Muerte y resurrección de la teoría de la ideología. En: **Debates políticos contemporáneos**. México: Plaza y Valdés, 1998.

_____. **La razón populista**. 1º Edición. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

MAZILU M., CIOBANU M. Deliberative Democracy Establishment in Environmental Policies: alternatives for the Environmental Conflict Resolution. En: **Journal of Environmental Science and Engineering**, v. 4, n. 4, p. 77-84, 2010.

MILLER, Jacques-Alain. (2010). **Extimidad**. Buenos Aires: Paidós, 2010

PADDOCK LEROY C. Green Governance: Building the Competencies Necessary for Effective Environmental Management. En: **Environmental Law Reporter**, n. 38; p. 10609-10642, 2008.

RODRÍGUEZ BECERRA M., ESPINOZA G., WILK D. **Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas**. Washington, BID, División de Medio Ambiente, 2002.

SABSAY Daniel. La problemática ambiental y del desarrollo sostenible en el marco de la democracia participativa. En: **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, año 5, n. 12; p. 83-94, 1998.

_____. Constitución y Ambiente en el marco del Desarrollo Sustentable. En: **Ambiente, derecho y sustentabilidad**. La Ley. 2003.

_____. Comentarios iniciales. En: **Normas e indicadores ambientales: de la teoría a la realidad. Estudio de caso en la República Argentina**. Bs. As.: FARN-Banco Mundial, 2006.

STAVRAKAKIS Yannis. **La izquierda lacaniana**. 1º Ed. Bs. As.: Fondo de Cultura Económica, 2009.

TERÁN Juan F. **Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza en los Andes ecuatorianos**. 1º Edición. Bs. As.: CLACSO, 2007.

TOLMOS R. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso de Perú. En: **Serie Medio Ambiente y Desarrollo**, n. 80, Santiago de Chile: CEPAL-PNUD, 2004.

TORFING Jacob. Discourse Models in Policy. En: **Entry for IPSA Encyclopedia of Political Science**, 2010. Disponible en: <http://socgeo.ruhosting.nl> Acceso: 06/09/2011.

VAIL Benjamin. Illegal Waste Transport and the Czech Republic: An Environmental Sociological Perspective. En: **Czech Sociological Review**, v. 43, n. 6, p. 1195-1209, 2007.

WEIDENBAUM Murray. The Role of Economics in Reconciling Trade and Environmental Policies. En: **Vital Speeches of the Day**, v. 75, Issue 3, p.136-138, 2008.

ZIZEK Slavoj. **El sublime objeto de la ideología**. 1º Edición. Bs. As.: Siglo XXI, 2005a.

_____. **Las metástasis del goce. Seis ensayos sobre la mujer y la causalidad**; 1º Edición. Bs. As.: Paidós, 2005b.

Pensamento Plural/Pelotas [9]: 98-129, julho/dezembro, 2011.

_____. El espectro de la ideología. En Zizek: **Ideología**. Bs. As.: Fondo de Cultura Económica, 2008.