

**LA DIMENSIÓN JURÍDICO-NORMATIVA EN
LOS ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
AMBIENTALES:** una evaluación crítica desde la teoría
política del discurso

Jorge Gabriel Foa Torres*

RESUMEN

El artículo propone una evaluación crítica de los aspectos jurídico-legales de diferentes análisis de políticas públicas ambientales. Mientras algunos estudios incorporan el derecho a sus marcos heurísticos de intelección y otros lo ubican como una instancia instrumental, ya sea para la adaptación institucional al entorno de los mercados, o para la corrección de las limitaciones racional-cognitivas de los individuos, este trabajo propone un enfoque que privilegia el momento político inherente a cualquier articulación hegemónica de sentido. Esto implica, por un lado, reconocer el carácter ontológicamente contingente de toda lógica social dominante en el terreno de las políticas. Por otro, dirigir el análisis hacia aquellas instancias ideológicas afectivas que, a pesar de tal contingencia constitutiva, sujetan a los individuos

55

* - Abogado, doctorando en Ciencia Política por el Centro de Estudios Avanzados-Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Becario de postgrado tipo II CONICET-Argentina, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS-UNC), Instituto Superior de Estudios Ambientales (ISEA-UNC), Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina). E-mail: jorgefoatorres@gmail.com

promoviendo la resistencia al cambio. Esto último da paso a un abordaje complejo y paradójico entre norma pública y trasgresión colectiva, que no se agota en la simple oposición excluyente de ambos términos.

Palabras clave: *Políticas públicas ambientales. Aspecto normativo. Lo político. Ideología.*

**A DIMENSÃO JURÍDICO-NORMATIVA NOS
ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
AMBIENTAIS: uma avaliação crítica (do ponto de
vista) da teoria política do discurso**

56

RESUMO

O artigo propõe uma avaliação crítica dos aspectos jurídico-legais de diferentes análises de políticas públicas ambientais. Enquanto alguns estudos incorporam o direito a seus marcos heurísticos de inteligência e outros o situam como uma instância instrumental, seja para a adaptação institucional em torno dos mercados, seja para a correção das limitações racional-cognitivas dos indivíduos, este trabalho propõe um enfoque que privilegia o momento político inerente a qualquer articulação hegemônica de sentido. Isto implica, por um lado, reconhecer o caráter ontologicamente contingente de toda a lógica social dominante no terreno das políticas. Por outro, dirigir a análise até aquelas instâncias ideológicas afetivas que,

apesar de tal contingência constitutiva, sujeitam os indivíduos, promovendo a resistência à mudança. Esta última dá lugar a uma abordagem completa e paradoxal entre norma pública e transgressão coletiva, que não se esgota na mera oposição entre ambos os termos.

Palabras-chave: *Políticas públicas ambientais. Aspecto normativo. O político. Ideologia.*

JURIDICAL-NORMATIVE DIMENSION IN ENVIRONMENTAL POLICY STUDIES: A critique evaluation from de political discourse theory

ABSTRACT

This paper offers a critical assessment of legal aspects of different environmental policy analysis. While some studies incorporate the law in their heuristics frameworks and others locate it as instrumental instance, whether for the institutional adaptation to the market environment, or to correct rational-cognitive limitations of the individuals, this paper proposes the political moment inherent in any hegemonic articulation of meaning. That implies, on the one hand, recognizes the ontologically contingent character of any social dominant logic in the policy field. On the other, lead the analysis to those affective-ideological instances that, despite such constitutive contingency, grip the individuals promoting resistance to change. The latter

57

leads to a complex and paradoxical approach between public norms and collective transgressions, which is not exhausted in the mere opposition between both terms.

Keywords: *Environmental policies. Normative aspect. The political. Ideology.*

1 INTRODUCCIÓN

58

En Latinoamérica, los estudios referidos a políticas públicas ambientales (en adelante PPA) suelen hacer énfasis en dos cuestiones centrales. Por un lado, en la creciente creación de normativas e instituciones ambientales (RODRÍGUEZ BECERRA et al., 2002; GABALDÓN; RODRÍGUEZ BECERRA, 2001; ACUÑA, 1999; JULIÁ et al., 2009). Por otro, y como correlato de lo anterior, se suele hacer hincapié en las carencias a la hora de su implementación señalándose altos niveles de incumplimiento (DI PAOLA, 2006; BRAITHWAITE, 2006; RODRÍGUEZ BECERRA et al., 2002; CUBILLOS, 1997).

Esta “paradoja ambiental” por la cual graves problemas ecológicos conviven con cada vez más normativas e instituciones ambientales, exigirían que los esfuerzos se dirijan hacia el desarrollo de la eficacia y eficiencia de aquellas instancias encargadas de la aplicación de la normativa ya existente o, en su caso, hacia el

perfeccionamiento de los instrumentos legales en aras de facilitar su adecuada ejecución: “Se requiere entonces una movilización de recursos y de capacidades para fortalecer la gestión ambiental y buscar un mayor cumplimiento de las legislaciones y políticas ambientales, además de crear los mecanismos de control ambiental y de mercado que incidan en las actividades productivas de la región” (RODRÍGUEZ BECERRA et al., 2002, p. 2).

No obstante ello, este trabajo busca dar cuenta críticamente de los fundamentos teóricos de tales estudios de PPA. De tal modo, el presente se interroga acerca de los supuestos epistémico-teóricos que sirven de condición de posibilidad para afirmaciones como las arriba mencionadas. En particular, la mira está puesta en el modo en que los análisis de PPA suelen abordar los aspectos jurídico-legales involucrados en sus objetos de estudio. Por aspectos jurídico-legales nos referimos, específicamente, al marco normativo implicado en cada estudio, buscando identificar el lugar que el mismo ocupa en cada enfoque y sus vínculos con la perspectiva teórica en cuestión. En ese sentido, este trabajo es pasible de ser inscripto, siguiendo a Costas Douzinas, entre aquellos estudios pertenecientes a cierta *crítica jurídica* orientada a dar cuenta de diversos aspectos jurídicos presentes en los modos sociales de producción y reproducción económicos, políticos e ideológicos (DOUZINAS, 2009).

En nuestro caso, nos ocuparemos de los aspectos jurídicos en los estudios de PPA.

A su vez, el artículo propone una particular mirada propedéutica crítica del universo de estudios indagados a los fines de situar, de manera relacional y diferencial, un enfoque, eminentemente político y de corte post estructuralista de tales aspectos jurídicos en los estudios de PPA. La perspectiva que, de tal modo, se asume, funda sus bases en la teoría política del discurso la cual, a su vez, encuentra sus formulaciones fundacionales en las obras de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (LACLAU; MOUFFE, 1993; 2004) así como también en novedosos desarrollos epistemológicos de autores como Jason Glynos y David Howarth (GLYNOS; HOWARTH, 2007, 2008a, 2008b). Asimismo, en este trabajo cobran centralidad los aportes lacanianos dentro de la teoría política del discurso (GLYNOS, 2001, 2008; STRAVRAKAKIS, 2007, 2009) y fuera de ella (ZIZEK, 2008; ALEMÁN, 2010a, 2010b).

60

Así las cosas, el artículo se ordena en torno a dos interrogantes principales: de qué manera los estudios de PPA suelen abordar al aspecto o marco jurídico-legal de sus objetos de estudios. ¿Cuáles son los rasgos diferenciales y críticos que, respecto de tales enfoques, la mirada laciana en la teoría política del discurso es capaz de ofrecer?

Ahora bien, a los fines de responder a tales preguntas se hace necesaria la sistematización de los diversos análisis de PPA que, sin la intención de constituirse en un estudio exhaustivo de los mismos, nos permita dar cuenta de nuestro objeto. Para ello, se propone la construcción de tipologías de estudios de PPA susceptibles de organizar diferentes antecedentes en grupos que guardan características similares.

Así, un primer paso consiste en la clasificación del universo de análisis de PPA en tres grandes tipos o clases de la siguiente manera:

1. Aquellos enrolados en el *enfoque de derechos* de las PPA, que tienden a priorizar el desarrollo de garantías para el mejor cumplimiento de la legislación ambiental (ABRAMOVICH, 2006; SABSAY, 2000; DI PAOLA, 2006; DI PAOLA et al., 2006; entre otros).
2. Los que priorizan la *gestión técnico-económica* de los problemas ambientales promoviendo la elección y desarrollo de instrumentos económicos de mercado para el manejo de los conflictos ecológicos (TOLMOS, 2004; ABUGATTÁS, 2005; ROMO MURILLO, 2005; RODRÍGUEZ-BECERRA ET AL., 2002; entre otros).
3. Aquellos que abordan las PPA desde el enfoque de las políticas de gestión y manejo de riesgos.

En este caso nos referimos principalmente a los trabajos liderados por el jurista estadounidense Cass Sunstein (SUNSTEIN, 2001, 2006; JOLLS et al., 1998).

Por otra parte, cada una de estas tipologías se abordará de manera separada siguiendo los siguientes ejes de análisis:

1. el señalamiento de una breve semblanza y caracterización general.
2. la indagación en torno al específico modo en que cada grupo suele entender al aspecto jurídico legal en juego en sus estudios.
3. la problematización crítica de cada enfoque.

62

Por último, y a partir de la recuperación del cuestionamiento de cada visión, se intentará delinear una propuesta novedosa para el análisis PPA, en general, y de sus aspectos legales, en particular. Tal perspectiva, abrevará en enfoques de cariz interpretativo o constructivista, es decir, de aquellos que privilegian la comprensión de las estructuras y relaciones de poder que dan lugar a cierto modo particular e histórico de construcción de las PPA en un determinado territorio (HAJER, 2005; HAJER; VERSTEEG, 2005; DOMÍNGUEZ; SABATINO, 2010; GARRISON; MASSAM, 2001; entre otros). No obstante, se diferenciarán sensiblemente de estos últimos, para proponer algunos elementos para un *enfoque discursivo*

y de crítica lacaniana a la ideología de las políticas (FOA TORRES, 2011, 2012).

2 EL ENFOQUE DE DERECHOS

Esta perspectiva emerge de la concepción por la cual el desarrollo no es considerado como una cuestión exclusivamente económica sino como un verdadero derecho humano de los ciudadanos. Los valores y normas internacionalmente aceptados acerca de la lucha contra la pobreza y los derechos sociales adquieren, para esta perspectiva, una importancia fundamental (HENRY-LEE, 2005). De tal modo, la invocación al andamiaje internacional de los derechos constituye un punto nodal para este enfoque, toda vez que se visualiza a los Estados como sujetos obligados al cumplimiento de tales mandatos.

63

Antes que una concepción *curativa* de los derechos enfocada en las acciones frente a la violación de las leyes, el enfoque de derechos supone el abordaje *preventivo* de sujetos en situaciones de riesgo. Por lo tanto, la ciudadanía no es vista como un conjunto de personas necesitadas de asistencia social sino como sujetos de derecho que el Estado debe reconocer y, frente a los cuales, carga con diferentes obligaciones (GÜENDEL, 2000, 2003; ABRAMOVICH, 2008; ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2006). En definitiva, el enfoque de derechos

busca el *empoderamiento* de los individuos para el cumplimiento efectivo de los derechos existentes (ABRAMOVICH, 2008).

Es a partir de tales premisas que esta perspectiva propone para la evaluación, análisis e implementación de políticas públicas un *marco teórico conformado por el derecho internacional sobre derechos humanos* e, incluso, por las interpretaciones de organismos internacionales efectuadas al respecto (ABRAMOVICH, 2008; GÜENDEL, 2002). En palabras de Abramovich: “Los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación” (ABRAMOVICH, 2008, p. 38).

64

De ese modo, la dimensión jurídico-legal es incorporada al mismísimo marco teórico, es decir, constituye una instancia de intelección clave a la hora de abordar las políticas para su evaluación y análisis. En el caso de las PPA esto suele traducirse en la adopción de los dispositivos jurídico-ambientales internacionales y nacionales, como elementos centrales para el análisis de las políticas (DI PAOLA, 2006; SABSAY, 2000; DI PAOLA et al., 2006).

Como consecuencia, esta perspectiva tiende a reducir los conflictos ecológicos a cierta concepción contractualista en donde es posible distinguir dos partes claramente diferenciadas: el ciudadano como un virtual acreedor y el Estado como sujeto obligado al cumplimiento contractual (ABRAMOVICH, 2006). Ahora bien, la preocupación del enfoque de derechos está puesta en aquellas instancias mediadoras susceptibles de servir de garantía en la relación contractual entre ciudadano y Estado. El problema de los posibles incumplimientos de las obligaciones contractuales es abordado con miras a la promoción de instituciones gubernamentales o no gubernamentales destinadas a su fiscalización y control.

En ese sentido, el énfasis de tales estudios se suele poner en las instancias de acceso a la justicia o judicialización de reclamos, en los mecanismos de información pública ambiental y de participación ciudadana en la toma de decisiones, así como también en la verificación cuantitativa de niveles de cumplimiento del derecho ambiental (DI PAOLA, 2006; DI PAOLA et al. 2006; NAPOLI et al., 2006).

Ello implica, incluso, la tendencia a construir indicadores capaces de medir el nivel de acatamiento de la normativa en el territorio: “los indicadores son instrumentos útiles para medir el nivel de cumplimiento de la normativa por parte de la comunidad regulada” (DI PAOLA, 2006, p. 1).

Tales indicadores se suelen concebir como “expresiones matemáticas que persiguen un objetivo, contienen una o más variables cuantificables y representan un determinado aspecto de funcionamiento de un sistema” (DI PAOLA, 2006, p. 81).

Como puede apreciarse, a partir de tomar a los aspectos jurídico-legales de sus objetos de estudio como elementos centrales para la intelección del referente empírico en cuestión, este enfoque tiende a convertir su trabajo en una labor de contrastación entre las estipulaciones normativas vigentes y los comportamientos de individuos e instituciones. Así, el par cumplimiento/incumplimiento pareciera absorber las tareas heurísticas de explicación y verificación. En ese sentido, Ludwig Güendel llega a señalar como desafío del enfoque de derechos a la construcción de vías que acerquen y unan a lo propiamente jurídico-legal con el campo científico, llevando las idealizaciones jurídicas al terreno “de la teoría de la planificación social, construyendo ese vínculo entre el mundo de la norma jurídica y legal y el mundo de la racionalización científica de lo social” (GÜENDEL, 2003).

Ahora bien, de ese modo esta perspectiva cree salir del ideal normativo aproximándose a la “realidad realmente existente” y, sin embargo, asume a tal o cual plexo normativo como una teoría indisputable destinada a ser

contrastada mediante el relevamiento de las conductas de agentes y actores sociales. Con lo cual, antes que una des-idealización de lo normativo que abra paso al efectivo y concreto cumplimiento del derecho establecido, lo que tiende a lograr este enfoque es la asignación a lo jurídico-legal de un lugar determinante para la explicación, predicción y planificación de la vida social. Por lo tanto, se corre el riesgo de producir una normativa idealista de las prácticas sociales e, incluso, de endilgar un valor cuasi ontológico al derecho.

De tal modo, el enfoque de derechos tendería a caer en la misma trampa del idealismo jurídico respecto de la cual cree haber escapado: propone evitar el idealismo normativo poniendo énfasis en el acercamiento a cierta realidad concreta y, sin embargo, tal aproximación se efectúa asumiendo determinado derecho como núcleo duro de sus marcos de intelección. Por caso, el significado endilgado al cumplimiento de la ley en este enfoque suele referirse a una instancia instrumental y pragmática: “La aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental son conceptos prácticos cuyas bases se yerguen en el análisis de la implementación de la ley. En tal sentido resulta de suma importancia poseer elementos que permitan evaluar dicha realidad” (DI PAOLA, 2006, p. 1). Es que si las estipulaciones normativas estatales son asumidas como claves para la explicación de lo social y,

por ende, para la formulación e implementación deseable de políticas, entonces lo que es necesario medir y relevar es la aplicación práctica y real de esa normativa. Es hacia esa dirección a la que este grupo de enfoques orienta sus estudios.

En definitiva, al elevar lo legal-normativo al rango de contenido determinante a la hora del estudio de PPA, perderíamos de vista, al menos, dos cuestiones. Por un lado, la tendencia a aceptar al Estado y sus PPA del modo en que se auto-definen normativamente y de tomar esos enunciados legales como criterios heurísticos, torna inaccesible el estudio de los motivos por los cuales el sistema estatal de PPA ha adquirido, histórica, política y contingentemente, una forma determinada. Es decir, se pierde la posibilidad de considerar aspectos sociales estructurales que, más allá de lo estrictamente normativo, son capaces de influir o sobre determinar el modo en que esos aspectos jurídicos son creados, interpretados, implementados y trasgredidos.

Por otro lado, el incumplimiento normativo suele ser calificado por el enfoque de derechos como un desvalor, una anomalía no deseada por la sociedad y, por lo tanto, como pasible de ser excluida mediante su judicialización y castigo que habilite cierto “retorno” al orden social: “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 trasgresión a la legislación ambiental tiende a proponer como principal vía de solución la judicialización del problema ya sea para su castigo o para su prevención (SABSAY, 1998). Sin embargo, de ese modo se pierde de vista la posibilidad de entrever una relación más compleja entre la ley y su incumplimiento. Una relación que no se reduce a la mera oposición entre ambas susceptible de ser superada mediante el desarrollo de instrumentos técnicos de control o del fortalecimiento de instituciones de fiscalización pertenecientes al Estado o a la sociedad civil. Es decir, se excluye la oportunidad de apreciar el vínculo estructural entre derecho y trasgresión. Relación esta que, a pesar de estar constituida por términos usualmente contrapuestos, subsiste *paradojalmente* imbricando sus elementos. Sobre ambos aspectos se volverá más adelante, a continuación se abordará aquel grupo de trabajos que tienden a promover el manejo económico-técnico de las cuestiones ambientales.

69

3 LA PERSPECTIVA DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-TÉCNICA

Este enfoque emerge principalmente en el marco de visiones que intentan proyectar soluciones desde

la economía, hacia el terreno de las políticas. En tal sentido, y a partir de trabajos que en algunos casos suelen ser desarrollados en el contexto de organismos internacionales de promoción del desarrollo económico-financiero (como es el caso de la comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas – CEPAL-, el Banco Mundial y el Banco interamericano de Desarrollo -BID), pueden ser identificados dos rangos principales propios de esta perspectiva.

70

Por un lado, la propuesta del abordaje económico-técnico de los problemas ambientales suele incluir a las PPA como un aspecto interno al concepto más amplio de *gestión ambiental*. Esta cuestión halla sus fundamentos en el reconocimiento del rol fundamental que, para esta clase de trabajos, adquiere el sector privado en el manejo de lo medioambiental, como señalan Katz et al.: “La creatividad del sector privado es motor del progreso” (KATZ et al., 1995, p. 185). Tal concepción deviene de suponer al tema ambiental como “un problema de externalidades negativas, las que aparecen fundamentalmente donde el derecho de propiedad falla en proveer una solución o donde el derecho de propiedad simplemente está ausente” (DEL FÁVERO; KATZ, 2001, p. 249).

Es que el Estado y sus instancias, de esta manera, constituyen solamente un actor más entre otros que participan en el juego de los mercados. Así, el

interrogante más común de esta clase de trabajos gira en torno a los modos en que es posible establecer y generar formas institucionales, jurídicas y políticas adaptadas al mundo, cada vez más complejo, de los mercados contemporáneos.

La necesidad de proponer bases para la transición desde viejas regulaciones hacia nuevas regulaciones encuentra su fundamento en el hecho de que “La buena noticia es que los cambios en la gestión ambiental del sector privado están creando nuevas perspectivas y oportunidades para la mejora del medio ambiente”¹ (FIORINO, 1999, p. 2). Por lo tanto, las PPA tienden a ser abordadas como elementos instrumentales del Estado cuyo principal objetivo consiste en adaptar las antiguas estructuras sociales mediante sistemas de auto-regulación sostenidos en normas procedimentales y organizativas capaces de fortalecer los *mecanismos reflexivos* dentro de las organizaciones privadas (FIORINO, 1999).

71

Asimismo, la cuantificación técnico-científica de estándares de emisión y contaminación constituye un aspecto clave para este enfoque, toda vez que es a partir de esos parámetros que se hace posible la generación de derechos de propiedad (como el caso

1 - Texto original: “The good news is that changes in private sector environmental management are creating new prospects and opportunities for environmental improvement”.

de los derechos transables de emisión). Por lo tanto, la medición técnica es un aspecto determinante a la hora de la creación normativa y la fijación de su contenido (DEL FÁVERO; KATZ, 2001). Lo que nos lleva a señalar el carácter meramente *instrumental* que, para el enfoque de la gestión económico-técnica posee el derecho y, por extensión las PPA en su conjunto. El orden social entendido como el juego más o menos armónico de los mercados exige una participación dócil y adaptativa de lo normativo que propenda a recrear y fortalecer las instancias económico-mercantiles de la vida social.

72

Así, la adecuación al entorno de los mercados y a los criterios técnico-científicos dominantes, son elementos fundamentales para el establecimiento de *responsive regulations* susceptibles de adquirir una mayor eficiencia respecto de propuestas estatistas que ponen el foco en el rol paternalista del estado en la gestión ambiental (BRAITHWAITE, 2006). Los gobiernos deben ser sensibles a las conductas de aquellos a quienes busca regular a la hora de llevar adelante políticas cooperativas o conflictivas (BRAITHWAITE, 2006). De tal modo, el problema parece reducirse a fijar los modos más eficientes de “balancear el costo de las regulaciones ambientales con los *beneficios* que ellos producen”²

2 - Texto original: “...to balance the cost of environmental regulations with the benefits they produce”.

(KETTTL, 2002, p. 188). Es decir, las PPA a través de sus instancias normativas, deben adoptar cierta *reflexividad* que les permita adecuarse a las transformaciones de los mercados, así como también desarrollar mecanismos reflexivos hacia adentro de las administraciones. Esfuerzos éstos, que, según esta perspectiva, están dirigidos al establecimiento de instancias “democráticas de auto-control” del sector privado y de colaboración mutua con el Estado (FIORINO, 1999).

Todo ello, deriva en el segundo aspecto: la reducción que este enfoque produce de las funciones estatales en materia de PPA al par instrumentos de comando y control/instrumentos económicos de gestión. Es que si las políticas son simplemente un aspecto más dentro del concepto de gestión y, por lo tanto, el sector privado posee un lugar predominante o al menos tiene ciertas condiciones de preeminencia respecto de las instancias públicas a la hora del manejo de conflictos y problemas ambientales, entonces el estudio de que se trate tenderá a entender a las PPA como un conjunto de mecanismos destinados a lograr la mayor eficiencia posible a la hora del tratamiento de las fallas o consecuencias indeseadas de los mercados.

En ese marco, *la oposición entre instrumentos de comando y control e instrumentos económicos o de mercado parece saturar conceptualmente al ámbito de las PPA*. Los

primeros, constituyen mecanismos tradicionales basados en regulaciones directas del Estado para el control de conductas (PADDOCK, 2008), cuyo diseño suele estar dirigido a limitar “el uso de bienes ambientales públicos por medio de regulaciones y su posterior fiscalización” (DEL FÁVERO; KATZ, 200, p. 251). Para los autores del enfoque de la gestión económico-técnica de los problemas ambientales, los instrumentos de comando y control suelen imponer limitaciones y costos innecesarios a la actividad económica (DEL FÁVERO, 2001; PADDOCK, 2008) así como también atribuir a la autoridad estatal amplios márgenes de discrecionalidad (DEL FÁVERO, 2001) y mostrar, sin embargo, un alto grado de ineficiencia económica e ineficacia ambiental en la mayoría de los países en desarrollo, que usualmente muestran limitadas capacidades para implementarlos (ETCHEGARAY, 2005; BRAITHWAITE, 2006; RODRIGUEZ-BECERRA et al., 2002; TOLMOS, 2004).

En cambio, los instrumentos económicos implican el desarrollo de programas voluntarios, antes que coercitivos, destinados a constituirse en incentivos orientados a la generación de prácticas ambientalmente adecuadas por parte del sector privado (DALEY, 2007; ETCHEGARAY, 2005). Tales mecanismos intentan influir en el comportamiento de los mercados ya sea promoviendo transferencias financieras de los

contaminadores a la comunidad o creando nuevos mercados (TOLMOS, 2004). Como señalan Del Fávero y Katz, los instrumentos económicos buscan utilizar las fuerzas del mercado de manera amistosa, produciendo derechos de propiedad allí donde no los había y evitando generar costos innecesarios a la actividad económica (DEL FÁVERO; KATZ, 2001).

Esta dicotomía entre estas dos clases de instrumentos de gestión, llega a ser presentada en términos teóricos como el *dilema entre cooperación o conflicto en la gobernanza ambiental* (POTOSKI; PRAKASH, 2004). En función de ello, el terreno de las PPA es escenificado bajo la alternativa entre regulaciones gubernamentales rígidas, que en razón de sus costos pueden incentivar incumplimientos ambientales por parte del sector privado, y estrategias de flexibilización ambiental empresaria, ancladas tanto en alivios regulatorios ofrecidos por el Estado como en la promoción de adopciones voluntarias por parte del sector privado de regulaciones gubernamentales y no gubernamentales blandas (POTOSKI; PRAKASH, 2004). Por caso, los estudios citados de Potoski y Prakash, dan cuenta, a través del análisis cuantitativo de la implementación del sistema ISO 140001, que los modos de cooperación son mejores y más eficaces respecto de las estrategias de confrontación (POTOSKI; PRAKASH, 2004).

En ese marco, el derecho se presenta como un aspecto instrumental de la gestión ambiental, el cual debe servir de instancia amistosa de cooperación que, antes que fogonear situaciones de conflicto ambiental, habilite a la adaptación pacífica de las PPA a las situaciones socio-económicas reinantes. Esto último, ubica a la perspectiva como un enfoque que busca aprender de las condiciones sociales realmente existentes, para acomodar las instituciones y políticas a sus exigencias y necesidades (POTOSKI; PRAKASH, 2004).

76

Como podemos advertir, el par cooperación/conflicto (y su sucedáneo instrumentos de mercado/ instrumentos de comando-control) constituye el callejón sin salida de esta perspectiva que, más que analizar a las PPA, parece operar en la búsqueda por el establecimiento de cierto modo de gestionar las cuestiones medioambientales. Un modo que, antes que poner en cuestión o si quiera dudar acerca del predominio de los mercados en la organización de lo social, exige de las PPA y de sus aspectos jurídicos la sumisión a aquellos.

Más aún, lo que lleva a suponer este par cooperación/conflicto, es la virtual superación social de este último a favor de la armonización entre actividades económico-productivas y protección ambiental pública de los recursos. Sin embargo, como veremos más adelante, nuestra propuesta distingue entre la concepción empírica de los

conflictos y la perspectiva ontológica del antagonismo social³. Mientras la primera, como hemos visto, parece ser fácilmente superable a través de la reducción de la política a la gestión de mercados, la segunda reconoce el carácter irreductible del antagonismo⁴ y lo eleva a una condición que no solo actúa como elemento inherentemente negativo de lo social sino, además, como condición positiva para la emergencia de lo político y para el sostenimiento de la contingencia inherente de las estructuras sociales, aún, de los mercados y sus reglas de reproducción. Por lo tanto, para nuestra perspectiva, *la dicotomía cooperación/conflicto puede ser vista como una mera apariencia tras la cual se afirma el carácter esencial de las leyes del mercado.*

77

4 EL ENFOQUE DE POLÍTICAS DE RIESGOS

Cuando hablamos de perspectiva de riesgos, hacemos referencia a aquel grupo de trabajos, liderados principalmente por el jurista estadounidense Cass Sunstein, que abordan a las políticas ambientales a partir de estudios de percepción y cálculo de riesgos de amplia difusión en las ciencias sociales en las últimas décadas⁵. La búsqueda central de esta clase de trabajos gira en

3 - Al respecto ver: Laclau y Mouffe, 2004, cap. 3.

4 - Aquí antagonismo social es entendido de manera equivalente a la noción de *lo político*, que será abordada más adelante.

5 - Al respecto ver: Wildavsky y Dake, 1990.

torno de alcanzar una cada vez mayor precisión en los cálculos de riesgos, a través de tomar en consideración tanto los peligros de la población como los individuales, así como también a la rentabilidad de los mecanismos de gestión (HAMILTON; VISCUSI, 2000; VISCUSI; HAMILTON, 1999).

Frente a estudios de percepción de riesgos que, en el marco del análisis de las opiniones de la gente acerca de actividades y tecnologías riesgosas, han entendido a las diferencias de percepción de la población común y de los técnicos especializados como un choque entre racionalidades diversas a ser zanjadas a través de la deliberación y la participación pública en los procesos de toma de decisión (KUNREUTHER; SLOVIC, 1996; SLOVIC, 1987). Cass Sunstein propone la adopción y desarrollo del análisis costo-beneficio como “una herramienta útil que ayuda a corregir los diversos riesgos a los cuales todos estamos expuestos” (SUNSTEIN, 2006, p. 83).

Para Sunstein, los más actuales aportes de la psicología cognitiva constituyen elementos conceptuales claves a los fines de entender y dar respuestas al fenómeno contemporáneo del riesgo. De tal modo, la mirada de la economía neoclásica respecto del comportamiento humano ha supuesto un *homo economicus* no plenamente adecuado al individuo real. El comportamiento estándar

de los individuos radica en su búsqueda por maximizar sus utilidades a partir de cierto número estable de preferencias y en un contexto de un acumulado de información obtenido según el/los mercado/s en el/los que participa. Pero Sunstein sostiene, siguiendo los más novedosos desarrollos de la psicología behaviorista, que la gente real presenta tres limitaciones centrales en su comportamiento: “racionalidad limitada”, “interés limitado” y “voluntad limitada” (SUNSTEIN, 1997; JOLLS; SUNSTEIN; TALLER, 1998). En función de tal concepción del comportamiento de los individuos, sostiene la necesidad de la intervención estatal para fomentar la superación de tales limitaciones, mediante la figura del “anti-anti paternalismo” o, en otros términos, el escepticismo sobre el anti paternalismo que no implica una defensa del paternalismo (JOLLS et al., 1998).

79

Lo que subyace a este planteo cognitivista de la política y el gobierno es la propuesta de un modo específico de abordar la cuestión del riesgo, en general, y de las políticas ambientales, en particular.

Sunstein advierte que la gente común suele cometer muchos errores al pensar los riesgos y que, por lo tanto, el derecho y la política antes que prestar atención a la opinión popular debiera atender la *evidencia estadística* (SUNSTEIN, 2001). La lógica del análisis cognitivo de Sunstein parte de la idea de que la falta de información

o la disponibilidad de heurísticas equivocadas, son capaces de generar demandas erróneas no basadas en los hechos. Por lo cual, propugna la utilización del análisis costo-beneficio no como un mero sistema de evaluación coyuntural, sino como un verdadero “Estado de costo-beneficio”, por el cual sea posible corregir las limitaciones cognitivas y dar respuestas democráticas a los riesgos resaltando la importancia de la ciencia, así como también de la evaluación de los costos de reducción de peligros y el papel en la política gubernamental de los expertos o tecnócratas (SUNSTEIN, 2006, 2001).

80

En ese marco, el contenido de las normas regulativas de riesgos, para el jurista estadounidense, no debe ser estructurado exclusivamente alrededor de la búsqueda de soluciones *eficientes* para los problemas de la organización social sino que se debe tener en cuenta además al problema de la *racionalidad limitada* y sus efectos. Como consecuencia, el *interés limitado* de los individuos puede reducirse o superarse “mediante la creación de normas que resuelvan los problemas de la acción colectiva incluso sin la intervención del gobierno”⁶ (JOLLS et al., 1998, p. 1541).

6 - Texto original: “... by creating norms that solve collective actions problems even without government intervention”.

Así las cosas, para Sunstein el derecho posee la función primordial de establecer y determinar contextos cognitivos para la elección de los individuos. Antes que provocar o determinar la acción, puede establecer autorizaciones legales que funcionan como un universo limitado de opciones posibles para la acción y la toma de decisiones (SUNSTEIN, 1997). En tal sentido, si el individuo ya no es aquel *homo economicus* pleno de la economía neoclásica sino aquel que en función de su racionalidad limitada es capaz de cometer equivocaciones a la hora de evaluar riesgos o efectuar demandas políticas concretas, entonces, el derecho puede servir de mecanismo cognitivo-informacional para la generación de cascadas de disponibilidad adecuadas a los estándares del cálculo costo-beneficio.

81

La propuesta cognitivista de Sunstein, a pesar de que afirma no proponer la remoción del “derecho a seleccionar las políticas democráticamente”, exige el fortalecimiento de los poderes del Estado para la resistencia a las “demandas conducidas por información errónea sobre riesgos y [para] buscar consistencia entre políticas de riesgo”⁷ (KURAN; SUNSTEIN, 2007, p. 762). Es que a través del análisis costo-beneficio, entendido como “una contabilización detallada de las consecuencias de los

7 - Texto original: “... to resist demands driven by misinformation about risks and to seek consistency among risk policies”.

“cursos alternativos de acción”, sería posible identificar científicamente el problema, determinar su magnitud y los costos de su posible solución (SUNSTEIN, 2006, p. 20). Ese sería el modo por el cual se instituiría, no ya una modalidad específica para la evaluación de las políticas, sino un “Estado de costo-beneficio” capaz de corregir limitaciones cognitivas y dar “respuesta a necesidades democráticas” (SUNSTEIN, 2006, p. 20).

Por lo tanto, los estudios de PPA, desde el enfoque de gestión de riesgos de Sunstein, deberían dirigirse a identificar las evaluaciones técnicas correctas de los costos y beneficios de actividades ambientalmente peligrosas para el establecimiento de criterios y directrices políticas no contaminadas por las demandas y apreciaciones erróneas. Asimismo, el derecho, en ese contexto, constituiría un brazo clave en la construcción informacional de opciones adecuadas para la elección racional de los individuos.

Ahora bien, si la organización democrática propuesta por Sunstein se sostiene en el predominio del saber tecno-científico y su difusión estatal para el control de las demandas populares no adecuadas a sus términos, entonces nos encaminaríamos hacia el establecimiento de cierta *utopía cognitiva* en donde el derecho y el Estado están encargados fundamentalmente de saturar informacionalmente al individuo haciéndole superar sus

limitaciones racional-cognitivas. En ese sentido, el análisis costo-beneficio pareciera efectuarse no en el contexto de las condiciones históricas, económicas y políticas que la hacen posible, sino en cierto ámbito trascendental en donde es posible dar lugar a una evaluación superadora y más fiable que cualquier proceso político-democrático. De tal modo, la elite técnico-científica accede al poder mediante la habilitación del Estado que le da abrigo y pone sus instituciones al servicio de la difusión normativa de sus directrices. Qué corresponde a lo ambientalmente riesgoso, en qué medida y de qué modo debe de ser gestionado, son aspectos susceptibles de ser respondidos por un análisis costo-beneficio ascendido al nivel de régimen de “Estado costo-beneficio”.

83

Para nuestra propuesta, un efecto importante de este enfoque reside no tan sólo en cierta represión de las instancias políticas de todo orden social, sino en su afán por promover la *exclusión concreta de lo político, como tal, respecto de lo social*. Como señala Sunstein, incluso en el caso extremo de eventos dramáticos, es decir situaciones susceptibles de dislocar un cierto estado de cosas existente, que son propensos a producir cascadas de disponibilidad informacional indeseables - y, por lo tanto, generar políticas injustificadamente costosas-, antes que ponerse en cuestión los momentos fundantes de determinado orden político dominante se deben

fortalecer las instancias técnicas en donde cuerpos de especialistas tengan la posibilidad de imponer sus evaluaciones de costo-beneficio y los individuos de acceder al conocimiento estadístico válido (SUNSTEIN, 2001).

Sobre el valor de lo político en el análisis de políticas públicas y de su relación con los aspectos jurídicos de las mismas volveremos más adelante. A continuación se intentarán delinear algunos elementos claves para un análisis político-discursivo de las PPA.

5 EL ANÁLISIS POLÍTICO-DISCURSIVO DE LAS POLÍTICAS

84

En este apartado se intentará sentar las bases de nuestra propuesta, a partir de la recuperación de las críticas esbozadas a los enfoques anteriores previamente. En primer lugar, cabe advertir que, para nuestra perspectiva, el foco está puesto principalmente en la comprensión de los procesos, relaciones y luchas políticas involucradas en las PPA. Como pudo advertirse, para el enfoque de derechos la preocupación está puesta en el relevamiento de los niveles de cumplimiento normativos y de las instancias garantes del mismo: participación ciudadana, información pública y acceso a la justicia ambiental. En tanto, las perspectivas de la gestión económico-técnica y la de riesgos se suelen ocupar de identificar y promover la

instauración de modos eficientes de gestión ambiental en función de las necesidades de los mercados o, en su caso, de las evaluaciones de costo-beneficio. Es decir, estos enfoques tienden a fijar lineamientos para la planificación, formulación, diseño e implementación de políticas. Por el contrario, nuestra propuesta se adscribe a aquella clase de estudios de tipo *interpretativo* que buscan, antes que el mero relevamiento de comportamientos de agentes e instituciones, *la comprensión de las prácticas sociales involucradas en los procesos relacionados con las PPA* (entre otros: TERÁN, 2007; ESCOBAR, 1999; HAJER, 2005; HAJER; VERSTEEG, 2005; FAIRCLOUGH, 2000; FISCHER; FORRESTER, 2003; GARRISON; MASSAM, 2001).

85

En tal sentido, un primer paso consiste en evitar la asignación de determinada entidad dada a las cuestiones ambientales, en favor de asumir su carácter socialmente construido, contingente y eminentemente político. Es decir, si partimos de suponer a lo medioambiental como un problema de incumplimientos normativos (enfoque de derechos), o de externalidades económicas negativas (gestión económico-técnica), o de equivocadas percepciones y evaluaciones de riesgos ecológicos (enfoque de riesgos), entonces estaremos en condiciones de perder de vista el universo de construcciones de sentido y disputas políticas en torno de la imposición de tal o cual

significación acerca de los problemas ecológicos y sus posibles soluciones. En tanto y en cuanto la entidad de los problemas ambientales esté establecida a priori, las soluciones a los mismos, como consecuencia, emergerán de manera lógicamente necesaria. El fortalecimiento de las instancias susceptibles de garantizar el cumplimiento normativo (enfoque de derechos), la puesta en práctica de instrumentos cooperativos de gestión (gestión económico-técnica), la evaluación costo-beneficio para el manejo de peligros ambientales (enfoque de riesgos), constituyen propuestas que se siguen lógicamente de la entidad que cada visión endilga a su objeto de estudio.

86

Ahora bien, la reducción del análisis de PPA a la identificación de los elementos asignables al par problema/solución, puede llevarnos a evitar abordar a las políticas como procesos complejos no necesariamente subsumidos al vínculo lineal entre ambos polos. Por el contrario, nuestro enfoque propone evitar asumir posiciones que a priori determinen el sentido de lo medioambiental y de los problemas ecológicos, a favor de una postura antiesencialista que dé cuenta de las prácticas discursivas tanto hegemónicas como alternativas en determinado ámbito de las PPA, sin reducir de antemano la labor heurística en la materia

a la verificación de situaciones problemáticas y de sus
consecuentes soluciones adaptativo-consensuales⁸.

Por tanto, en este punto nuestra perspectiva lo que intenta es dislocar la saturación conceptual provocada por el par problema/solución, en la cual, gran parte de los estudios sobre PPA parecen estar inmersos. Y es precisamente en el ámbito de lo jurídico en donde es posible hallar una pieza clave en tal propósito. Es que la misma relación de continuidad lógica entre situación-problemática/solución-superadora, supone la existencia, actual o futura, de un derecho que, ya sea como simple herramienta para la aplicación de soluciones propuestas por determinada teoría económico-gestionaria o cognitivo-tecnocrática de las PPA, o como aspecto determinante para la intelección de la realidad social, se presenta como un lenguaje escasa o nulamente controvertido y no sujeto a las disputas y transformaciones políticas.

En ese marco, la dimensión jurídica en nuestro análisis no es abordada ni como un elemento clave en nuestro marco teórico, ni como un instrumento necesariamente orientado a establecer vínculos de cooperación entre el Estado y el mercado, ni como un puro elemento cognitivo-informacional destinado a suturar las limitaciones racional-cognitivas de los individuos, sino como un

8 - Al respecto ver: Escobar, 1999; Hajer, 2005.

aspecto más de nuestros referentes empíricos y sujeto, al igual que cualquier otra construcción discursiva, a ser articulado hegemónicamente en el marco de diferentes lógicas políticas dominantes o alternativas.

De tal modo, no sólo afirmamos el carácter socialmente construido de la realidad y del derecho y sus interpretaciones, sino además la entidad contingente y política de esa construcción. Es decir, nuestra perspectiva no sólo sostiene el imposible acceso inmediato y sin mediaciones a la realidad (al estilo de aquellos enfoques que propugnan reconocer lo existente como un significado susceptible de ser leído a través de su mera observación y medición) además, afirmamos el *estatus discursivo* de la realidad y, por ende, de la forma jurídica.

88

En ese sentido, siguiendo a Laclau y Mouffe, podemos entender a la noción de discurso como “horizonte ontológico” en el cual están implicados elementos lingüísticos y extralingüísticos (LACLAU; MOUFFE, 2004). Ello no implica afirmar la omnipresencia del discurso y la inexistencia de instancias ajenas a él, sino la asunción de que todo hecho, objeto o acontecimiento adquiere tal entidad en función de la superficie discursiva en la cual se inscribe, más allá de su existencia fáctica material. Así, la noción de discurso señala la centralidad, a la hora del trabajo heurístico, del *sentido* de las prácticas sociales, en función de lo cual, toda práctica

es considera siempre como una práctica significativa (LACLAU; MOUFFE, 2004).

Sin embargo, ello no implica adherir a cierto idealismo pan discursivo sino que, por el contrario, otro axioma de nuestro enfoque reside en suponer a toda construcción discursiva como imposible de cerrarse o constituirse plenamente. En términos lacanianos, podemos hablar de la *falta en el Otro* o de la presencia irreductible del registro de *Lo Real*. Es decir, de aquello que siempre escapa a su simbolización pero que, sin embargo, permanece anudado a lo simbólico o discursivo en términos laclauianos. Así, Lo Real involucra cierta ansia presente en lo discursivo imposible de ser saturada conceptualmente en última instancia. Este registro, en su cualidad paradójica⁹, constituye tanto una condición de negatividad inherente en la constitución de la subjetividad, en particular, y de lo social, en general, como así también una condición positiva para la emergencia de *lo político*.

Lo político, de tal modo, está constituido por aquellas señas o signos que emergen a partir de las irrupciones dislocadas de lo real en la realidad (ALEMÁN, 2010a). Y, por tanto, surge como instancia que habilita el cuestionamiento de los momentos fundacionales de todo orden social. La política, por su parte, se refiere, desde

9 - Al igual que gran parte de las nociones de la enseñanza laciana.

tal perspectiva, a aquellas formas jurídicas, económicas, o de otro tipo que escenifican la imposible exclusión de lo político-traumático respecto de lo social¹⁰.

Todo ello, conlleva la asunción del carácter ontológico de lo político respecto de lo social y, por ende, del derecho. Por lo cual, la forma jurídica, para nuestra perspectiva, es incapaz de adquirir un determinado estatus lingüístico o fáctico extra discursivo que la exima de estar sujeta a la contingencia radical de las estructuras e identidades sociales. Todo intento por presentar a lo jurídico como un elemento aislado de lo social con sus propias reglas de constitución y funcionamiento constituye, de tal modo, únicamente una ilusión siempre frustrada.

90

Como consecuencia, si lo político es ontológico entonces antecede a cualquier forma política históricamente situada y es, a la vez, su condición de su posibilidad e imposibilidad. De posibilidad, porque la política se organiza a partir de ciertos modos de dar respuesta y reprimir a lo político-dislocatorio. De imposibilidad, porque en ningún caso esas respuestas políticas son capaces de superar y dejar atrás al final y definitivamente a lo político.

10- Al respecto ver: Alemán, 2010a, 2010b; Stavrakakis, 2007, 2009.

Por lo tanto, nuestra propuesta es incapaz de ver en los aspectos jurídico-legales de determinadas realidades sociales, como las PPA, a elementos que, en última instancia, son capaces de, o están dispuestos para, determinar a lo social. En otras palabras, de ningún modo lo jurídico puede constituirse en un supuesto teórico (como en el caso del enfoque de derechos) sino, sencillamente, constituye un elemento discursivo más del referente empírico del que se trate.

Tampoco estamos en condiciones de suponer el posible acceso a ciertas evaluaciones verdaderas o correctas de los riesgos ambientales para con ello, luego, proponer heurísticas jurídicas de disponibilidad adecuadas para la población (al estilo que lo hace la perspectiva de riesgos). Por el contrario, tales criterios y valoraciones de comités de expertos y tecnócratas solamente podrán ser visualizados como características de tal o cual *lógica social*. Por *lógica* aquí hacemos referencia, siguiendo a Glynos y Howarth, a aquella noción epistemológica que busca dar cuenta de los “propósitos, reglas y presuposiciones ontológicas a cierta práctica o régimen posible, inteligible y vulnerable”¹¹. (GLYNOS; HOWARTH, 2008b, p. 11). Por lo tanto, en lugar de proponer la cristalización social de determinado saber tecno-

11 - Texto original: “... purposes, rules and ontological presuppositions that render a practice or regime possible, intelligible and vulnerable”.

científico, nos será factible buscar los momentos políticos de cierta *lógica tecnocrática del riesgo*. Asimismo, el derecho en ese contexto no es abordado como mero instrumento cognitivo-informacional sino como un aspecto posiblemente sintomático en la instauración y estabilización de determinada articulación hegemónica.

De igual modo, no suponemos a los mercados y sus progresos como elementos inherentes de lo social y, respecto de los cuales, las instancias institucionales y jurídicas deben adaptarse desarrollando mecanismos de cooperación e incentivo. Nuevamente, tal sesgo economicista sólo podría ser identificado, desde nuestra perspectiva, como determinado régimen de prácticas sociales que, por más que sea capaz de hegemonizar la escena de las PPA, está siempre-ya sujeto a la contingencia inherente de toda estructura e identidad social.

6 LA CRÍTICA LACANIANA A LA IDEOLOGÍA Y EL PROBLEMA DE LA TRASGRESIÓN

Ahora bien, si desde la teoría política del discurso podemos introducir la distinción clave entre Lo Político y la política, surge la pregunta por el lugar de la dimensión jurídico-normativa de las PPA en ese marco. Es decir, el foco en la primacía de Lo Político nos lleva a conducir epistemológicamente nuestros esfuerzos a aquellas

instancias fundacionales, transformadoras y dislocatorias de tal o cual régimen de prácticas sociales vinculadas a las PPA en determinado territorio. Asimismo, estamos en condiciones de ubicar al derecho en el terreno de la política, es decir, de aquellas instancias institucionales destinadas a ofrecer respuestas frente a la presencia de Lo Político. Sin embargo, lo que podemos denominar “el giro lacaniano en la teoría política del discurso”, llevado adelante principalmente por Jason Glynos (2001, 2008) y Yannis Stavrakakis (1999, 2007, 2009) nos permite ir aún más allá y *ubicar a lo jurídico, además, en el terreno de la ideología*. Por lo cual, necesitaremos esbozar ciertas precisiones conceptuales para aclarar este punto.

Primeramente, la pregunta por lo ideológico se orienta, centralmente, a responder por qué, frente a la contingencia postulada, determinada lógica social *sujeta o agarra* a los individuos y, por ende, sostiene la estabilidad de cierto régimen de prácticas sociales. Es decir, lo planteado en el apartado anterior no implica pensar en que toda articulación política de identidades se efectúa de una manera exclusivamente discursiva. Para nuestra aproximación lacaniana dentro de la teoría política del discurso, toda articulación político-discursiva es, a la vez y siempre, una *articulación afectivo-ideológica*. Es que si consideráramos únicamente un agarre de tipo simbólico-discursivo para toda construcción política, entonces

caeríamos en cierta ingenuidad pan discursivista por la cual afirmaríamos el cuasi inmediato y sencillo acceso a la transformación de estructuras sociales, incluso de las más sedimentadas. Sin embargo, al señalar el carácter *afectivo* de toda articulación política, estamos poniendo de relieve la pregunta acerca de la resistencia al cambio y la inercia de las prácticas dominantes.

Por ideología no nos estamos refiriendo aquí a cierto elemento ideal o material externo a la subjetividad. Es decir, no hacemos referencia a tal o cual forma jurídica o económica que oculta la verdadera entidad de las cosas. Tampoco ubicamos a la ideología en el terreno de lo material-económico en tanto “representación de la relación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia” (ALTHUSSER, 2003, p. 43). Por el contrario, nos referimos a lo ideológico como aquello que, a nivel de la subjetividad se puede caracteriza como *éxtimo* es decir, aquello “que está más próximo, lo más interior, sin dejar de ser exterior” (MILLER, 2010, p.4)

Pues bien, en ese marco, una noción clave para entender lo ideológico es la de *goce* que, en la enseñanza lacaniana, es un concepto paradójal que involucra, al mismo tiempo, la experiencia del placer y del sufrimiento, refiriendo a aquello que conlleva la “subordinación del sujeto a sus pulsiones inconscientes” (ALEMÁN, 2010b, p.75). Pero lo que aquí nos interesa destacar es que

desde nuestro abordaje la realidad se estructura a partir de ciertas modalidades colectivas de goce que prometen la superación final de la falta en el Otro, de Lo Real y, por tanto, de Lo Político. Cada forma de represión de Lo Real involucra, en consecuencia, a determinada construcción ideológica o, en términos lacanianos, *fantasmática*. En otras palabras, *lo ideológico pasa por aquellas instancias por las cuales se escenifican las estructuras e identidades sociales como no afectadas por la contingencia radical de sus mismos cimientos que, sin embargo, le son inherentes*. Con lo cual, nuestro abordaje de las PPA se orienta tanto a las instancias radicalmente políticas de las PPA, como así también a los modos por los cuales esas construcciones discursivas las excluyen o reprimen.

95

Pero conviene introducir aún un aspecto conceptual más acerca de la ideología que nos permita identificar, aunque más no sea liminalmente, a lo jurídico en tal contexto. La operación ideológica por excelencia dirigida al sostenimiento y repetición del orden de cosas existente, se asienta en la trasgresión de los ideales públicamente aceptados (GLYNOS, 2001, 2008). Es que tal o cual modalidad de goce escenifica el ilusorio acceso a lo imposible a través de la equiparación entre éste y lo prohibido: si lo clandestino, lo vedado, lo ilegal es ficticiamente igualado a lo imposible, entonces la violación de la norma pública puede ser visto como la vía

de acceso a la plenitud. En ese sentido, lo ideológico se desenvuelve velando la contingencia de las estructuras mediante el ofrecimiento de un particular modo de trasgresión de los ideales y normas que, a la vez, fundan a esas estructuras sociales de sentido.

Esta vinculación entre trasgresión e ideal es postulada por Jason Glynos como un vínculo de constitutivita en tanto ambos polos se sostienen uno al otro, a pesar de ser a primera vista opuestos y excluyentes entre sí (GLYNOS, 2008). La paradoja de este modo de concebir la ideología es que esa trasgresión no implica a un acto subversivo del estado de cosas sino a un acto conservador por excelencia: mientras más se violen las reglas públicas más se reprimirán u ocluirán los momentos políticamente fundantes de esas prácticas sociales a partir de los cuáles sí sería posible alterar las condiciones estructurales que aseguran la repetición de tal o cual sistema. De tal modo, lo que sostiene a una lógica social no es sólo la existencia de cierto punto nodal semiótico de sujetamiento de la significación sino, además, la “identificación con el goce procurado a través de la trasgresión colectiva de normas públicamente aceptadas”¹² (GLYNOS, 2001, p. 210). Por caso, el hecho de que se verifique cierta inflación en la producción normativo-ambiental en Latinoamérica

96

12 - Texto original: “[The] identification with jouissance procured through collective transgression of publicly accepted norms”.

y, al mismo tiempo, un bajo nivel de eficacia en su implementación no implica para nosotros un problema simplemente de ineptitud o de falta de idoneidad de los Estados-Nación en América Latina para hacer frente a las cuestiones medioambientales sino un *aspecto ideológico* por el cual, al mismo tiempo que prolifera la postulación jurídica de la necesidad imperiosa de protección y/o conservación de la naturaleza y los recursos naturales, se repiten y sostienen las instancias fácticas de un modo de producción que sistemáticamente degrada desmesuradamente la fuente material que le da sustento. Cuanta más jerarquía y preponderancia adquieren los preceptos y leyes propiamente ambientales hacia adentro de cada ordenamiento jurídico, más fuerza parecen adquirir los medios institucionalizados de transgredirlos.

97

Como podemos apreciar, desde nuestro enfoque, la dimensión jurídica de las políticas no puede ser reducida ni a un mero instrumento, ni elevada al rango de aparato conceptual sino que, por el contrario, implica a aspectos ideológicos claves para la comprensión del *agarre ideológico* implicado en las lógicas sociales presentes en el terreno de las PPA.

7 CONCLUSIONES

Llegado el momento de recapitular y concluir, cabe advertir que en el presente trabajo hemos intentado

efectuar una evaluación crítica de los aspectos jurídicos involucrados en diferentes grupos de estudios de PPA. Para ello hemos asumido algunos postulados de la teoría política del discurso y ciertos desarrollos lacanianos recientes en la teoría y filosofía política.

Por un lado, mientras el enfoque de derechos tiende a utilizar a los enunciados normativos como referencias teóricas para la intelección y evaluación de las PPA, nuestro enfoque privilegia el momento político de toda construcción jurídico-legal, como así también los aspectos ideológicos en ella involucrados. Si para el enfoque de derechos el problema de las PPA es una cuestión reducida al par cumplimiento/incumplimiento normativo, desde nuestra perspectiva podemos ver una relación mucho más compleja entre norma y trasgresión en donde se entraman agarres afectivo-ideológicos que afirman el carácter paradójal, y no excluyente, de ambos polos.

Por otro lado, si el enfoque de la gestión económico-técnica de los problemas medioambientales se preocupa en el desarrollo de instancias institucionales de cooperación entre el sector público y el privado en tanto vías aptas para la superación de los conflictos ecológicos, nuestra perspectiva asume el carácter irreductible de lo político como expresión del carácter siempre inestable, contingente y antagónico de lo social.

Por lo tanto, antes que propugnar la superación de tal antagonismo constitutivo, proponemos su abordaje y la consideración de sus derivaciones políticas. Entre éstas, se inscribe la consideración del derecho no como una instancia instrumental para la adaptación del Estado y lo social a las exigencias de los mercados, sino como una construcción discursiva clave a la hora de dar cuenta de las articulaciones político-ideológicas en el marco de las PPA.

Por último, mientras el enfoque de riesgos promueve la sutura cognitiva del individuo racional a través de la superación jurídico-informacional de sus limitaciones, nuestra postura advierte acerca del carácter ontológico de la *falta en el Otro* o, en otros términos, del imposible acceso a la plenitud o cierre final de lo social. En ese sentido no afirmamos la existencia de cierta evidencia o cálculo verdadero de los riesgos ambientales que nos aproxime al modo más correcto de diseñar las PPA. Por el contrario, toda tentativa por plantear a las PPA en esos términos implica, para nuestro enfoque, únicamente la presencia de determinada lógica social políticamente contingente e ideológicamente articulada.

Como podemos apreciar, al privilegiar el momento político de toda estructura social podemos, antes que reducir nuestro sesgo a las instancias de administración o manejo de un sistema preestablecido, nutrir al análisis

de la consideración de los modos en que, ciertos sentidos hegemónicos acerca de las PPA, se vuelven vulnerables o, en su caso, son transformados, así como también de los motivos ideológicos por los cuales se estabilizan y sostienen en el tiempo.

REFERENCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. **Revista de la CEPAL**, 88, 2006, p. 35-50.

ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura. Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Ponencia presentada en el **Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”**, UNESCO, Buenos Aires, 2006. 40p.

ABUGATTÁS, J. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Serie medio ambiente y desarrollo, **CEPAL**, 103, 2005. p. 3-60.

ACUÑA, Guillermo. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980 – 1990. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, **CEPAL**, 1999. 20.

ALEMÁN, Jorge. Para una izquierda lacaniana. Buenos Aires: Grama, 2010a. **Lacán, la política en cuestión**. Buenos Aires: Grama, 2010b.

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

BRAITHWAITE, John. Responsive Regulation and Developing Economies. **World Development**, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

CUBILLOS, Gonzalo. El marco jurídico ambiental. En: **Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos**. Un enfoque de política integral. Durán de la Fuente compilador. Santiago de Chile: CEPAL-GTZ, 1997.

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

101

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

DI PAOLA, M; DUVERGES; ESAIN, J. (editores). **INDICADORES SOBRE JUSTICIA Y AMBIENTE**. Buenos Aires: FARN, 2006.

DI PAOLA, M. (editora). **Normas e indicadores ambientales**: de la teoría a la realidad. Estudio de caso en la República Argentina. Buenos Aires: FARN-Banco Mundial, 2006. Disponible en: <www.farn.org.ar>. Acceso en: 03 fev. 2012.

DOMÍNGUEZ, D.; SABATINO, P. La muerte que viene en el viento. La problemática de la contaminación por efecto de la agricultura transgénica en Argentina y Paraguay. En: **LOS SEÑORES DE LA SOJA: la agricultura transgénica en América Latina**. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO, 2010. p. 31-121.

DOUZINAS, Costas. Una breve historia de los críticos británicos, o de la jurisprudencia restringida a la jurisprudencia general. **Jurídicas**, 6(2), p. 45-58, 2009.

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

102

ETCHEGARAY, Alberto. Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina. En: **Gobernar las metrópolis**. Rojas, Cuadrado-Roura, Fernandez-Güell editores. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo- Universidad de Alcalá de Henares, 2005. p. 473-525.

FAIRCLOUGH, Norman. Discourse, social theory, and social research: the discourse of welfare reform. **Journal of Sociolinguistics**. 2000.

FIORINO, Daniel. Rethinking Environmental Regulation: Perspectives on Law and Governance. **Harvard Environmental Law Review**, v. 23, p. 1-26, 1999.

FISCHER F. **Refraining public policy: discursive politics and deliberative practices.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

FOA TORRES, Jorge. Subjetivación jurídica de la naturaleza y fantasma normativo. Elementos para una crítica lacaniana. *Astrolabio*. **Nueva época**, n. 6, p. 23-48, 2011.

FOA TORRES, Jorge. Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales. Hacia un enfoque discursivo y de crítica a la ideología de las políticas. **Pensamento plural**, n. 8, 2012. (En prensa).

GABALDÓN, A.; Rodríguez Becerra, M. **Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿hay motivos para estar satisfechos?**. En *La transición hacia el desarrollo sustentable*, editado por E. Leff. México: PNUMA-UAM, 2001.

103

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

GLYNOS, Jason. The grip of ideology: a Lacanian approach to the theory of ideology. **Journal of Political Ideologies**, n. 6 (2), 200, p. 191-214.

GLYNOS, Jason. Self-Transgressive Enjoyment as a Freedom Fetter. **Political Studies**, v. 56, 2008, p. 679-704.

GLYNOS, Jason; HOWARTH, David. **Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory**. Londres: Routledge, 2007.

GLYNOS, Jason; HOWARTH, David. Structure, Agency and Power in Political Analysis: Beyond Contextualised Self-Interpretations. **Political Studies Review**, v. 6, p. 155-169, 2008a.

GLYNOS, Jason; HOWARTH, David. Critical explanation in Social Science: a Logics Approach. **Swiss Journal of Sociology**, 34 (1), p. 5-35, 2008b.

GÜENDEL, Ludwig. La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía. En: **Política social**. Vínculo entre Estado y sociedad, S. Reuben Soto, editor. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, p. 169-217, 2000.

GÜENDEL, Ludwig. Políticas públicas y derechos humanos. **Revista de Ciencias Sociales**, v. 3, n. 097, p.105-125, 2003. Por una gerencia social con enfoque de derechos. Costa Rica: UNICEF. Disponible en: <http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108>. Acceso en: 10 mar. 2012.

HAJER, Maarten. Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE. En: **Discourse Theory in European Politics**. David Howarth; Jacob Torfing comp. Londres: Palgrave, p. 297-315, 2005.

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

HAMILTON, James; VISCUSI, Kip. **Calculating risks: The Spatial and Political Dimensions of Hazardous Waste Policy**. Cambridge: MIT Press, 2000.

HENRY-LEE, Aldrie. Convergence? The Lewis Model and the Rights-Based Approach to Development". **Social and Economic Studies**, 54 (4), 2005, p. 91-121.

JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard. A Behavioral Approach to Law and Economics. **Stanford Law Review**, v. 50, p. 1471-1550, 1998.

JULIÁ, Marta; DEL CAMPO, Cristina; FOA TORRES, Jorge. **La institucionalización ambiental en Argentina**. Córdoba: Lerner, 2009.

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

KETTL, Donald. **Environmental governance: A Report on the Next Generation of Environmental Policy**. Brookings Institution Press, 2002.

KUNREUTHER, Howard; SLOVIC, Paul Science. Values and Risk. **The Annals of American Academy**, n. 545, p.116125, 1996.

KURAN, T.; SUNSTEIN, C. **Availability cascades and risk regulation**. Stanford Law Review, 2007.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal. Posmarxismo sin pedidos de disculpas. En: **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993. p. 11-148.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista**. Hacia una radicalización de la democracia. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

106

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

NÁPOLI, Andrés et al. **Acceso a la información y participación pública en materia ambiental: actualidad del principio 10 en la Argentina**. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2006.

PADDOCK, LeRoy. Green Governance: Building the Competencies Necessary for Effective Environmental Management. **Environmental Law Reporter**, 9, p. 609-642, 2008.

POTOSKI, Matthew; PRAKASH, Aseem. The Regulation Dilemma: Cooperation and Conflict in Environmental

Governance". **Public Administration Review**, v. 64, n. 2, p. 152-163, 2004.

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

ROMO MURILLO, D. Crédito y microcrédito a la mini pyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, **CEPAL**, n. 98, p. 5-62, 2005.

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

107

SABSAY, Daniel. Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable". En: **Ambiente, Derecho y Sustentabilidad**. Buenos Aires: La Ley, 2000.

SABSAY, Daniel. 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.

SLOVIC, Paul. Perception of risk. **Science, New Series**, v. 236, Issue 4799: 280-285, 1987.

STAVRAKAKIS, Yannis. Fantasía verde y lo Real de la naturaleza: elementos de una crítica lacaniana. In: **Tópicos de educación ambiental**, n. 1, v. 1; México, 1999.

STAVRAKAKIS, Yannis. **Lacan y lo político**. Bs. As.: Prometeo, 2007.

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

SUNSTEIN, Cass. Behavioral Analysis of Law. **The University of Chicago Law Review**, v. 64, n. 4, p. 1-20, 1997. Disponible en: <http://www.law.uchicago.edu/files/files/46.CRS_.Behavioral.pdf>. Acceso en: 20 mar. 2012.

108

SUNSTEIN, Cass. The Laws of fear. John Olin. Law & Economics. **Working Paper**, n. 128, p. 1-42, 2001. Disponible en: <<http://www.law.uchicago.edu/lawecon/index.html>>. Acceso en: 30 mar. 2012.

SUNSTEIN, Cass. Las funciones de las normas regulativas. **Isonomía**, n. 17, p. 43-78, 2002.

SUNSTEIN, Cass. **Riesgo y razón**. Seguridad, ley y medioambiente. Bs. As.: Katz, 2006.

TERÁN, Juan F. **Las quimeras y sus caminos**. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza en los Andes ecuatorianos. Buenos Aires: 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. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. **CEPAL**, n. 80: 1-47, 2004.

VISCUSI, Kip; HAMILTON, James. Are risks regulator rational? Evidence from Hazardous Waste Cleanup Decisions. Joint Center. **Working Paper**, 99-2, p. 1-27, 1999.

WILDAVSKY, A.; DAKE, K. **Theories of Risk Perception: Who Fears What and Why?**. *Daedalus* 119 (4), p. 41-60, 1990.

ZIZEK, Slavoj El espectro de la ideología. En Zizek: **Ideología**. Un mapa de la cuestión. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, p. 7-42, 2008.

109

Recibido: 10/05/2012
Aprovado: 21/06/2013

