



## Dossier neoliberalismo

# Participacionismo neoliberal en la gobernanza ambiental

## Neoliberal “participationism” in the environmental governance

María Paula Ávila Castro<sup>1</sup>

### Resumen

La economización que implica el neoliberalismo es un proceso que se extiende a esferas, actividades y sujetos previamente no económicos. Ante todo, significa que la economía se convierte en el modelo, el objeto y el proyecto de la racionalidad política de todos los ámbitos, incluido el poder político. Uno de los aspectos más llamativos de la economización de la política es que diversos valores y mecanismos que se podrían reconocer como democráticos son reemplazados por la maximización de la utilidad en la toma de decisiones. En este escrito desarrollamos esta preocupación para analizar que no es necesario que los valores políticos de la democracia liberal se supriman, sino que - en el campo de la política ambiental- opera más bien una apropiación de dichos principios en un registro de neoliberalización de la práctica política que deviene en “participacionismo”.

*Palabras clave:* Neoliberalismo; Wendy Brown; Participación ciudadana; Gobernanza; Política ambiental; Audiencias Públicas.

### Abstract

The economization implied by neoliberalism is a process that extends to previously non-economic spheres, activities and subjects. Above all, it means that the economy becomes the model, the object and the project of political rationality in all areas, including political power. One of the most striking aspects of the economization of politics is that various values and mechanisms previously recognized as democratic are now replaced by utility maximization in decision-making. In this article we develop this concern to analyze that it is not necessary for the political values of liberal democracy to be suppressed, rather,

---

<sup>1</sup> Mgter. en Sociología (CEA-Universidad Nacional de Córdoba), Lic. en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba), Doctoranda en Administración y Políticas Públicas (IIFAP-UNC), Becaria Conicet (2013-2019), Docente e investigadora (UCC).



that -in the field of environmental policy- an appropriation of those principles operates in a register of neoliberalization of political practice that turns into “participationism”.

*Keywords:* Neoliberalism; Wendy Brown; Citizen participation; Governance; Environmental policy; Public hearings.

### *Introducción*

Desde la década de 1970 en el mundo, y a partir de los años 1990 en Argentina con mayor ímpetu, prevalece un tratamiento neoliberal de las cuestiones ambientales<sup>2</sup> que se caracteriza, tanto por atentar contra la naturaleza por medio de las actividades extractivistas de las fuerzas productivas del capitalismo, como por contar con un abordaje legal y político-administrativo de los bienes comunes acorde a las necesidades y condiciones de dicha explotación económica. Esta relación entre capitalismo extractivista y legislación política supone mucho más que el tipo de condiciones de posibilidad que la segunda establece para el primero. Es una articulación compleja que demanda detenerse específicamente en los elementos normativos e instrumentos políticos que habilitan formas particulares de economización de la subjetividad, de vínculo con los bienes comunes y de inscripción de los sujetos y los colectivos en la vida política.

La especificidad del neoliberalismo puede resumirse en que se constituye como un orden de razón normativa que extiende los valores y prácticas de la economía a todas las dimensiones humanas. Se trata de un arte general de gobernar cuyo problema es el ajuste del ejercicio global del poder político a los principios de una economía de mercado basada en la competencia (Foucault, 2007). En términos de Brown (2015), la economización que implica el neoliberalismo es un proceso que se extiende a esferas, actividades y sujetos previamente no económicos. Ante todo, significa que la economía se convierte en el modelo, el objeto y el proyecto de la racionalidad política de todos los ámbitos, incluido el poder político.

Uno de los aspectos más llamativos de la economización de la política es que diversos valores y mecanismos que se podrían reconocer como democráticos son reemplazados por la maximización de la utilidad en la toma de decisiones. Aquí importa la ya muy analizada implantación del sujeto económico, en lugar del jurídico –según Foucault- o en lugar del sujeto político –según Brown-. Este desplazamiento puede comprenderse como la supresión o re-traducción de los principios republicanos de la democracia liberal

---

<sup>2</sup> Este “tratamiento neoliberal” se resume en el enunciado del desarrollo sustentable, el cual cobra gran relevancia como nominación dominante de los problemas ambientales según varias autoras y autores (Hajer, 1995; Sachs, 1996; Leff, 2002; Leite Lopes, 2006; Martins, 2008; Seoane; 2017). La gesta de este proceso se da en el ámbito internacional entre las décadas de 1970 y 1980, y goza de plena vigencia en la actualidad. La introducción de la sustentabilidad se concibe aquí como la posibilidad de armonización entre los ritmos de desarrollo del capitalismo y los reclamos ambientales de los años 1960. Como señala Seoane, “la redefinición del tratamiento de la cuestión ambiental a partir de la adopción del desarrollo sostenible implicó su consideración en términos de una actividad o desarrollo económico capaz de satisfacer las necesidades presentes sin menguar el capital natural o el capital total disponible para las futuras generaciones” (2017, pp.325-326).



representativa en la lógica de la competencia económica y el interés. Opera según Brown una economización de la política.

Hablar de democracia (o de democracia liberal) es de por sí un desafío teórico, todavía más si se la ubica en el contexto de reflexión del neoliberalismo como pretende esta autora. Vamos a obviar las muy válidas discusiones que esto suscitaría, para quedarnos con una dimensión de este problema, el cual radica en que la avanzada del orden normativo neoliberal tiene un impacto considerable en la pérdida de un lenguaje o plataforma de enunciación de la política desde el marco de la democracia<sup>3</sup>. Se trata de un registro léxico y semiótico de limitación del capitalismo que, aunque modesto en sus alcances, era importante para la vida política en los Estados liberales. “Cuando se pierde este registro, cuando los valores de mercado se convierten en los únicos, cuando la democracia liberal se transforma por completo en una de mercado, lo que desaparece es esta capacidad para limitar, esta plataforma para criticar y esta fuente de inspiración y aspiración democrática radical” (Brown, 2015, p.290). En este escrito vamos a centrarnos en esta preocupación y analizar que el neoliberalismo no precisa que los valores políticos liberales se supriman, sino que en el campo de la política ambiental opera más bien una apropiación de dichos principios en un registro de economización de la práctica política que deviene en “participacionismo”.

El neoliberalismo siempre asume características diferentes, con elementos normativos y administrativos propios de cada tiempo y espacio en el que se despliega. Por ello, es globalmente ubicuo, aunque no está unificado ni puede considerarse un orden homogéneo en todo el mundo. Así, el modo situado en el que ha conseguido expresarse en el derecho ambiental argentino -el cual crea y regula, por su parte, instrumentos para el gobierno de las cuestiones ambientales-<sup>4</sup> demanda una atención particular. Se resume en su configuración en las características enunciativas de los *presupuestos mínimos* de protección ambiental, que se apoyan, por un lado, en un esquema federal de descentralización (abordado en el primer apartado) y, por el otro, en una serie de instrumentos de gestión ambiental como ordenamientos territoriales y procesos de evaluación ambiental que proponen específicos mecanismos de participación tales como las muy difundidas audiencias públicas (analizado en el segundo apartado).

### *1. Federalismo neoliberal*

---

<sup>3</sup> “El *demos* nunca gobernó realmente en las democracias liberales ni podía hacerlo en grandes Estados nación, pero el supuesto de que debería gobernar estableció restricciones modestas a los poderosos usurpadores posibles de su fantasmal trono, ayudó a frenar las legislaciones que buscaban beneficiar a unos cuantos y no a la mayoría y, de manera episódica, incitó la acción política desde abajo, orientada hacia las ‘preocupaciones comunes de las vidas ordinarias’” (Brown, 2015, p.288).

<sup>4</sup> Como es evidente, en nuestro análisis se encuentra tanto una indagación por la configuración normativa como por el gobierno del ambiente. En realidad, lo que buscamos es caracterizar diversos instrumentos de gestión ambiental en su definición jurídica, tal como se encuentran regulados en la legislación argentina y de la provincia de Córdoba. Esto excluye un estudio más estricto de diseño, implementación o evaluación de políticas que sabemos sería muy valioso también para comprender la gobernanza ambiental neoliberal.



Sin lugar a dudas, el neoliberalismo no abandona el Estado de derecho, sino que “lo convierte en un instrumento para sus propósitos, por un lado, y prolifera su complejidad y detalle, por otro” (Brown, 2015, p.85). Así, las transformaciones jurídicas que acontecen en el país desde principios de la década de 1990, en particular las regulaciones en materia ambiental, deben leerse desde esta clave. La reforma constitucional argentina se produce en el centro de la imposición del neoliberalismo (Palacios, 2006) y uno de los principales cambios que se llevan adelante en materia ambiental es la federalización de la política ambiental y consecuente descentralización de su gestión.

El artículo 41 que resulta de la reforma constitucional de 1994 establece que “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”. La noción de *presupuestos mínimos* es la clave para comprender el derecho ambiental argentino, pues desde entonces el nivel nacional es el encargado de establecer políticas generales para todo el territorio y las provincias son las responsables de completarlas con leyes complementarias para ejecutarlas.

Iniciado el siglo XXI, estas bases son completadas con un conjunto de leyes nacionales, en especial la de política ambiental 25675, llamada ley general de ambiente de 2002. Esta ley está en sintonía con lo ya mencionado y establece de manera explícita la política ambiental del país, los principios rectores y los instrumentos de gestión ambiental. También especifica, por primera vez desde la reforma constitucional, el polémico concepto de presupuestos mínimos para el esquema federal de gobierno en la materia<sup>5</sup>.

Bajo este paraguas en el que se insta al Poder Legislativo nacional a establecer presupuestos mínimos sobre diversas problemáticas ambientales, y se obliga a las provincias a complementarlos y ejecutar políticas, se sanciona un paquete de leyes como los presupuestos mínimos que regulan PBCs (ley nacional 25670 de 2002), residuos domiciliarios (ley nacional 25916 de 2004), bosques nativos (ley nacional 26331 de 2007), actividades de quema (ley nacional 26562 de 2009), glaciares (ley nacional 26639 de 2010) y cambio climático (ley nacional 27520 de 2019). Desde mediados de la década de 2000, de esta manera, se gesta una tensa época de regulación legislativa nacional del medio ambiente argentino, con efecto normativo en las políticas provinciales.

Cuando se analizan algunas leyes de presupuestos mínimos, como por ejemplo la de la protección de los bosques nativos, es fácil advertir que la problemática del federalismo está presente y despierta gran cantidad de controversias sobre los principios y políticas de cuidado del ambiente, entre las competencias nacionales y provinciales. Se trata de un modelo en el que las provincias tienen la responsabilidad del cuidado de los bienes comunes de sus territorios, a la vez que deben adecuar sus normativas a algunos presupuestos comunes a todo el país. Con ello, estamos frente a un arreglo legal e

---

<sup>5</sup> Artículo 6: “Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.



institucional abierto al conflicto y la polémica, en el que se moviliza la toma de decisiones a ámbitos políticos más reducidos como el de las provincias. No es un dato menor que los recursos y alcances de las políticas provinciales son mucho más reducidos que los de la nación.

Esta propuesta va de la mano de una serie de ajustes institucionales que no solo recaen en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la cual acompaña los procesos legislativos, sino en la creación de una figura en 1990 que es la del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Con esta institución se regula el esquema federal y de descentralización, puesto que por medio del artículo 1 de su Acta Constitutiva se establece su creación para funcionar “como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros”. Esto se refrenda con la firma del Pacto Federal Ambiental del 5 de junio de 1993 entre la nación y las provincias representadas, con los objetivos de: “promover políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marco entre los Estados Federados y entre éstos y la Nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente (...) Promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de Recursos Naturales y Medio Ambiente”.

Llama la atención el sentido de “agilizar” y hacer más “eficiente” la preservación ambiental, pues parece ser un objetivo importante del ejercicio del gobierno que solo es posible por medio de la federalización. Esto es conteste con la idea de un Estado descentralizado que promueve la delegación y transferencia de la toma de decisiones hacia niveles inferiores del poder gubernamental, como la respuesta más adecuada en términos de maximización de beneficios. Lo que se encuentra de fondo, entre los principales propósitos de creación de ámbitos como el COFEMA, es un nuevo y emergente paradigma de Estado sustentable y eficiente que debe asimilarse cada vez más a las lógicas empresariales. En el campo de la administración pública se resume en el ya bastante difundido concepto de gobernanza (o buen gobierno).

Efectivamente, estos movimientos de traslado de competencias a las jurisdicciones provinciales y mejora de la eficiencia en la respuesta del Estado refieren al específico modo de gobierno que se configura desde la racionalidad neoliberal. Una de las principales características de la gobernanza es el descentramiento del Estado y la dispersión de los poderes, y el esquema federal ambiental que comienza a regir establece condiciones básicas para el avance de esta dinámica de gestión de los problemas ecológicos. En palabras de Brown, esto consiste en una dinámica de delegación política que “suele implicar que los problemas a gran escala, como las recesiones, las crisis de capital financiero, el desempleo o los problemas ambientales, así como las crisis fiscales del Estado, se envían hacia abajo en la cadena de pequeñas unidades débiles que no tienen la capacidad técnica, política o financiera de enfrentarse a ellas” (2015, p.175). A la vez, un acierto del neoliberalismo es presentar estas descentralizaciones como mejoras democráticas, y esto será más patente cuando nos concentremos en los instrumentos de participación ciudadana. Aquí cabe dejar sentado que la federalización de la política



ambiental tuvo la capacidad de introducir la gobernanza en los procesos de toma de decisiones, es decir, el federalismo se constituyó como una condición de posibilidad de un proyecto de democracia neoliberal que se asocia a los principios de la gobernanza.

## *2. Mecanismos de participación ciudadana*

En la reforma constitucional de 1994, así como en las leyes de presupuestos mínimos, se introduce una batería de mecanismos de participación para las y los habitantes de la nación que deseen implicarse o denunciar sobre la protección del ambiente. Los instrumentos de gestión que, actualmente, se encuentran disponibles en el repertorio de incidencia en la vida democrática argentina, están atravesados por la lógica de ejercicio del poder de la gobernanza que nace en la reforma de los noventa. Según Brown, “la predilección de la gobernanza por la delegación, la descentralización y las colaboraciones público-privadas transforma las luchas políticas en torno a propósitos y recursos nacionales en prácticas administrativas locales que reciben como algo dado tanto las restricciones de recursos como las metas que se les asignan. Estas nuevas prácticas transforman el significado mismo y el entendimiento de la democracia, aun cuando prometen suministrar más de ella” (2015, p.170). Vamos a profundizar sobre el sentido de estas nuevas prácticas políticas propiciadas por la ley y la administración estatal.

En la ley general de ambiente 25675 se consagran los derechos a la participación, al acceso a la información y a la consulta. En el artículo 2, inciso c, se declara la necesidad de fomentar la participación en los procesos de toma de decisiones. En el artículo 19 se afirma que: “toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”. La opinión de las y los afectados se regula en el artículo 20 con la realización de audiencias públicas y determina en el artículo 21 que “la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación, y evaluación de resultados”.

En otros artículos de la ley (16, 17 y 18) se delinea el acceso a la información ambiental, expresando que “las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada”. A lo antes mencionado, y como para dejar asentada la normativa sobre acceso a la información, se le complementa en 2003 el régimen de libre acceso a la información pública ambiental, ley 25831, por medio de la cual “el acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica”.

El tipo de inscripción que se concibe desde la política ambiental nacional es ciertamente acotado si se lo examina críticamente, puesto que se recomienda para instancias de planificación y evaluación de ordenamientos territoriales y para los procedimientos de evaluación y autorización de los emprendimientos productivos potencialmente dañinos



para el ambiente. Aunque la implementación de mecanismos de participación directa de las y los afectados sea obligatoria, las opiniones no son vinculantes. El lazo que se traza entre la ciudadanía y la información en la toma de decisiones, asimismo, está determinado por el “acceso”, esto es, el derecho ambiental se restringe a poner a disposición datos en el caso de que estos sean solicitados.

De modo que el Estado habilita con este repertorio de criterios e instrumentos de protección que conforman rasgos propios de los presupuestos mínimos, instancias ciertamente específicas de consulta por medio de las cuales las y los ciudadanos están facultados para expresar “opiniones” que no necesariamente tendrán un impacto efectivo en la toma de decisiones. Este mínimo de participación se resume en avalar (o no avalar) la actividad económica –antes no regulada- a través de instancias formales y no vinculantes de autorización técnica y “ciudadana”, dada por los estudios de impacto ambiental y las audiencias públicas. Aquí optamos por referir a este fenómeno en los términos de un “participacionismo” para poner en duda que los presupuestos mínimos de protección ambiental fomenten que los planes de transformación de la naturaleza sean verdaderamente co-diseñados con la ciudadanía. Más bien, ésta corre el peligro de ser excluida del ejercicio del poder cuando sólo puede resignarse a conocer, refrendar o repudiar los resultados o productos finales de los procesos productivos y de las intervenciones estatales cuando éstas ya han sido planificadas.

En este sentido, también sugerimos que el cuerpo normativo vigente y sus instrumentos de gestión no promueven instancias o mecanismos por medio de los cuales ciertos modelos o prácticas de explotación de la naturaleza puedan ponerse en serio cuestionamiento, reforma o transformación popular. Los presupuestos mínimos, vistos en términos generales, no apuntan a alterar patrones y lógicas productivas globales, sino más bien a establecer condicionamientos específicos que limiten las expresiones más extremas de despojo ambiental que puedan amenazar la propia existencia del capitalismo. En consecuencia, lo que tengan para decir o aportar las y los afectados constituye una mera formalidad en un esquema de burocratización de la explotación capitalista.

Nuestra manera de indagar sobre los efectos de este esquema es revisando la normativa de la provincia de Córdoba, aunque pasan doce años entre la ley general de ambiente de la Nación y un instrumento equivalente en esta jurisdicción. Recién en 2014 y en un contexto de enorme conflictividad ambiental<sup>6</sup>, se sanciona la ley de Política Ambiental de Córdoba -también conocida como ley de convivencia ambiental-, “para la gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad

---

<sup>6</sup> Aunque la conflictividad es múltiple, resalta, sin lugar a dudas, la expulsión de una planta de separación, tratamiento, acondicionamiento y embolsado de semillas de maíz transgénico de la multinacional Monsanto, que pretendía instalarse en la localidad cordobesa de Malvinas Argentinas. Entre 2012 y 2014 se produce una fuerte resistencia al proyecto, nucleada en la Asamblea de Malvinas Lucha por la Vida, que despliega acciones de lucha en el lugar como el importante bloqueo al ingreso a la planta y presentaciones judiciales entre las que destaca un amparo para detener las obras de la empresa (Saccucci y Ávila Castro, 2020). Las construcciones en la planta se suspenden y nunca se retoman. Otros conflictos ambientales relevantes y vigentes en la provincia se pueden indagar en Reinoso y Ávila Castro (2021).



biológica y la implementación del desarrollo sustentable que promueva una adecuada convivencia de los habitantes con su entorno en el territorio de la Provincia de Córdoba”.

Encontramos en el artículo 3, inciso d, que se enfatiza el eje participativo del ejercicio del derecho ambiental pues la ley busca: “Promover la participación ciudadana en forma individual y a través de organizaciones no gubernamentales, académicas y científicas, actores y diversos sectores que afecten el ambiente, para la convivencia de las actividades humanas con el entorno, brindando información ambiental, fortaleciendo las vías de acceso a la información y exigiendo su obligatoriedad en los procesos administrativos de gestión ambiental”. A su vez, rescatamos de esta ley la obligatoriedad de las evaluaciones de impacto ambiental (artículo 17) para el otorgamiento de licencia ambiental (artículo 20) de un proyecto productivo con potenciales efectos en la naturaleza o salud de las personas, y de las audiencias públicas (artículo 28) como procedimientos obligatorios para los proyectos o actividades que estén sometidos a evaluación de impacto ambiental. Cabe señalar que, según indica el artículo 35, las audiencias no son de carácter vinculante (como ya lo estipula la legislación nacional).

Bajo el marco del nuevo diseño normativo, la Secretaría de Ambiente del gobierno de la provincia de Córdoba publica en su sitio web<sup>7</sup> que, desde el año 2014, recibieron el aviso de proyecto y correspondiente estudio de impacto ambiental de 426 emprendimientos. Los mismos se proyectan en diversas localidades o conjuntos de localidades cordobesas e incluyen múltiples intervenciones relacionadas con la minería no metalífera, obra pública, loteos y desarrollos inmobiliarios, cultivos, cría de animales, plantas procesadoras de granos, instalación de basurales, entre los más importantes. En la página web oficial de la Secretaría, también hay una pestaña donde se informan las audiencias públicas que se llevaron adelante desde la misma fecha, las cuales suman hasta 2019 un total de 361. Esto quiere decir que más del 80% de los proyectos presentados demandaron, por sus características, de procesos de evaluación de impacto ambiental.

Esto representa un número considerable de audiencias públicas que se llevaron adelante en las localidades implicadas con presencia de representantes de la Secretaría de Ambiente, del emprendimiento objeto de evaluación y de las y los ciudadanos que advirtieron de la realización de estas instancias en sus territorios y pudieron asistir. El mecanismo de estas audiencias radica en que se le da la palabra tanto a los promotores del proyecto como a los sujetos que deseen expresar valoraciones positivas o negativas, mientras las o los funcionarios provinciales toman nota de las opiniones vertidas. Como tales, no implican discusiones de fondo sobre el modelo de desarrollo de los territorios ni instancias de planificación colectiva sobre el rumbo de las comunidades y vínculos más justos con la naturaleza.

En la gobernanza de las audiencias públicas “los fines se convierten en algo dado ya en la manera en que se especifican los problemas, la democracia se desnuda de la política” (Brown, 2015, p.171). Por eso ponen énfasis en los procedimientos más que en los

---

<sup>7</sup> <https://secretariadeambiente.cba.gov.ar/>





contenidos, o éstos no remiten a cuestiones políticas sino a discusiones científicas y técnicas, puesto que se llevan a cabo con el propósito de que los interesados demuestren que sus intervenciones no tendrán efectos nocivos en la salud o el ambiente, o que las y los afectados den cuenta con experticia de por qué tales intervenciones se anticipan como contaminantes o perjudiciales. Las audiencias no favorecen el debate alrededor de alternativas políticas, sino que fomentan sobre todo la demostración o refutación de daños específicos.

Estas microinstancias de “participación ciudadana” que comienzan y finalizan con los plazos de la audiencia y se despliegan en el registro técnico que proponen las autoridades de la Secretaría de Ambiente, suponen reducir a la política a experiencias institucionalizadas y formalizadas, cada vez más puntuales, locales y reducidas. Se limitan a habilitar la aprobación de *un* proyecto, relacionado con *un* sector productivo, localizado en *un* emplazamiento acotado, bajo la necesidad de evidenciar que, como tal, promueve eficiencia y sustentabilidad y es capaz de evitar cualquier externalidad ambiental. Para las y los ciudadanos no constituye una oportunidad de poner en discusión tecnologías, procesos a gran escala o impactos regionales o provinciales, para problematizar dinámicas más amplias, estructurales y articuladas que se estén promoviendo en la provincia por las diversas fracciones del capital en concertación con el sector público.

Brown advierte que la capacidad de la gobernanza es precisamente reemplazar un léxico político con uno administrativo; o una promesa democrática colectiva por el manejo empresarial. “En lugar de ciudadanos que comparten y disputan el poder, el orden resultante pone énfasis, en el mejor de los casos, en el consenso logrado a partir de la consulta de depositarios, grupos de enfoque, mejores prácticas y trabajo en equipo” (2015, p.289). Para Ciuffolini (2017) se abandona el paradigma reglamentarista centralizado por uno estratégico, en el que las políticas públicas se “abren” a la “participación” de los sujetos afectados.

Al mismo tiempo, cuando estudiamos con más detalle cómo opera esta pretendida “apertura a la participación”, vemos que las audiencias públicas hacen circular la palabra como si los sujetos e intereses confrontados fueran simétricos. Esto es, no se pondera la palabra del campesino o campesina que remite para argumentar a su experiencia cotidiana, o del activista ambiental y su conocimiento militante del territorio, respecto de la del empresario desarrollista o sojero que pone sobre la mesa un estudio de impacto ambiental financiado sin obstáculos. En las audiencias públicas las diferencias de clase, raza y género, que existen entre sujetos que no pueden considerarse dotados de las mismas posibilidades y privilegios, son ocultadas por efecto del formalismo procedimental que deriva del marco normativo vigente. Es la gobernanza la que borra con el léxico tecnocrático los poderes que producen la estratificación, “también rechaza los poderes que ella hace circular, las normas que propone, los conflictos que suprime o elimina” (Brown, 2015, p.173).

Por otro lado, este análisis sugiere que el conjunto abundante de leyes, disposiciones e instrumentos de gestión no tienen nada que ver con un neoliberalismo entendido como ausencia del Estado o minimalismo legal (Foucault, 2007; Laval y Dardot, 2013; De



Lagasnerie, 2015; Ciuffolini, 2017). Muy por el contrario, se vuelve evidente que la legislación ambiental es intensiva y múltiple en todas las cuestiones que regula. Desde el punto de vista del estudio del Estado, el neoliberalismo supone “un Estado bajo la vigilancia del mercado más que un mercado bajo la vigilancia del Estado” (Foucault, 2007, p.149). Esta inversión de los términos parece indicar que su preocupación central no pasa por establecer cuándo se debe intervenir o no (que era la principal cuestión del Estado liberal), sino cómo intervenir de manera activa, productiva, reguladora y orientadora. Por eso, más allá de sus muchas versiones y expresiones espacio-temporales, es algo diferente a un retorno del *laissez-faire*.

A propósito, cuando Brown observa algunas aristas de la economización de la política y analiza cómo se reemplaza un lenguaje democrático por uno utilitarista, diagnostica un proceso violento y creciente de vaciamiento del *demós*. La gobernanza parece erradicar cualquier discurso o práctica que remita a un universo de sentidos políticos liberales y republicanos, para potenciar el *homo oeconomicus* maximizador de intereses. Por eso propone la idea de “pueblo sin atributos”. Nuestro campo de estudio nos apunta algunas distancias respecto de esta mirada, ya que opera más una absorción de figuras republicanas antes que su eliminación. Las instancias de audiencias públicas se replican desde que han sido sancionadas y reglamentadas con creciente implementación, bajo el lema de la participación ciudadana y la inclusión popular por parte del Estado. Es decir, desde la reforma neoliberal de los años 1990 con sus consecuencias directas en el derecho y la política ambiental de la nación y de las provincias, se ha visto potenciado el lenguaje de la participación ciudadana. Mientras Brown propone que con el neoliberalismo se da un reemplazo y descarte de los mecanismos tradicionales de la democracia, nuestro análisis sugiere que dichos mecanismos no son exiliados de la normativa, sino multiplicados y reconfigurados bajo una nueva racionalidad afín a la explotación capitalista de la naturaleza.

El mérito del neoliberalismo en este marco es reproducir estos imaginarios democráticos, desplegarlos y replicarlos -pero no suprimirlos-, por medio de una operatoria de re-traducción en la lógica de la gobernanza. No parece haber menos *demós*, sino “demasiado” *demós*, en términos de incremento de instancias de deliberación que hasta pueden ser comprendidas como una hiperinstitucionalización de la participación ciudadana. En este sentido, la reducción y economización de la democracia y su semántica de la participación descansan, más que nada, en la eficacia despolitizante de la descentralización, burocratización, excesivo formalismo y procedimentalismo de la práctica política.

Al respecto, mientras Brown respalda una eliminación acelerada y sombría de la democracia por parte del neoliberalismo, una autora como Gago (2014) va a decir que, por el contrario, “el neoliberalismo no es el reino de la economía suprimiendo el de la política, sino la creación de un mundo político (régimen de *gubernamentalidad*) que surge como ‘proyección’ de las reglas y requerimientos del mercado de competencia” (p.197). Es posible, de alguna manera, la supervivencia discursiva de algunos principios y prácticas de la democracia liberal, en tanto la racionalidad neoliberal parece asumir la capacidad de echar mano de ello por medio de la ley y de la política pública.



Porque, en definitiva, ¿cuál es el papel de estos instrumentos para el capitalismo? Ciertamente, no es trastocar el modelo productivo extractivista vigente, sino moderarlo en un esquema de explotación racional, respecto del salvajismo que imperaba hasta los años 2000 en nuestro país. Por otro lado, consigue que el Estado emita licencias (dé luz verde) para el desarrollo capitalista con dos respaldos: uno, el de la legitimación política que aportan las audiencias públicas. Aunque no son vinculantes, su mera implementación actúa como poderosa garantía de que el Estado ha atendido las demandas sociales y que los procedimientos de aval al capital han seguido las instancias formales necesarias para aceptarse exitosamente. El otro respaldo viene de la mano de la figura de la transparencia, esto es, que las dependencias gubernamentales ofrecen, si es requerida, la información necesaria. La gobernanza no solo economiza la gestión político-Estatal de los bienes comunes, haciendo de la burocracia una empresa, sino también ofreciendo fuentes de legitimación para la concertación público-privada que amenaza, cada día, con la salud de las poblaciones y la degradación de la naturaleza. Por ello, como ya mencionamos, la gobernanza se moviliza con un velo de aparente democratización que, en este caso, supondría mayor participación ciudadana, legitimidad o no-arbitrariedad en la toma de decisiones y transparencia.

Sobre este aspecto, vemos en particular que la ley de política ambiental cordobesa tiene como eje las nociones de consenso y convivencia, puesto que la premisa de sus autores es que la implementación de los instrumentos de gestión ambiental y de consulta popular serán capaces de resolver el conflicto constitutivo del extractivismo que rige en la provincia. El artículo 10, inciso f de la ley 10208 establece que un ordenamiento territorial ambiental participativo busca, entre otros: “Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y los recursos naturales, previniendo conflictos ambientales”.

### *3. Preguntas abiertas*

Este escrito busca explorar el tipo de críticas que podemos direccionar sobre el modo de ejercicio del poder del Estado de la mano de su proclama de la participación ciudadana y el despliegue de instrumentos como las audiencias públicas, apuntando a un cuestionamiento de la lógica de la gobernanza fundada por los presupuestos mínimos de protección ambiental. En especial en lo que respecta a lo que Ciuffolini (2017) concibe como la ductilidad estratégica del neoliberalismo. Mientras el mundo entero se alarma sobre el deterioro del ambiente y demanda un cambio de paradigma, la ley y el gobierno, como vimos, reconducen los reclamos sociales hacia mecanismos procedimentales de consulta no vinculante para la aprobación de emprendimientos cuasi consagrados.

Nuestra principal admonición es que el orden neoliberal captura y recodifica las demandas y “tiene una enorme capacidad desactivadora de las estrategias de lucha y resistencia. En la dinámica de tal reinterpretación, sustrae y reinscribe en su propia lógica los elementos más subversivos del orden” (Ciuffolini, 2017, p.98). Por ello, precisamente, deberíamos analizar con un entusiasmo más moderado los nuevos



instrumentos jurídico-políticos que avanzan en la consagración de derechos de participación en el campo ambiental, como el recientemente adoptado Acuerdo de Escazú<sup>8</sup>.

Esto, a la vez, contiene todo un posible análisis sobre la penetración del neoliberalismo en el lenguaje y la praxis de las organizaciones socioambientales, las cuales buscan involucrarse en la toma de decisiones y muchas veces hacen parte de audiencias públicas, ya que el discurso de las luchas contiene tanto un proyecto político alternativo de relacionamiento con los bienes comunes, como huellas de racionalidad neoliberal. Esto no implica decir que los movimientos *son* neoliberales, pero sí requiere reconocer que la ubicuidad del neoliberalismo es tan efectiva que inclusive las gestas más subversivas pueden adoptar algunas de sus lógicas de economización de la política. Esto es inevitable si partimos de considerar al neoliberalismo como una racionalidad rectora<sup>9</sup>.

Vamos a postergar un estudio sobre este aspecto para desarrollos futuros. A pesar de que en esta oportunidad nos hemos parado del lado del orden y del ejercicio del poder, no deseamos limitarnos al diagnóstico de Brown, por medio del cual una racionalidad economizante de todos los aspectos de la vida avanza sin obstáculos, pues con ello estaríamos abogando por una sentencia de muerte de la política. Las luchas socioambientales dan batalla tanto desde adentro como desde fuera de la gobernanza; reproducen lenguajes y prácticas neoliberales que suponen deficiencias consistentes, aunque también se movilizan estratégicamente, consiguen algunos avances para insertar las discusiones de fondo en el corazón de la burocracia extractivista o construyen sus propias alternativas en los territorios y comunidades. Esto admite un conjunto de preguntas abiertas que no deben ser opacadas cuando se estudian las configuraciones político-normativas desde el poder. Esperamos que las respuestas venideras avancen en la compleja trama que intentamos tejer entre neoliberalismo, ley, política, ambiente y ciudadanía.

### *Referencias bibliográficas*

Brown, Wendy (2015) *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso ediciones.

---

<sup>8</sup> Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en 2018. Según información oficial es el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/contenidos/escazu> Un desarrollo a futuro de este escrito debería incluir un análisis sobre este instrumento y sus particularidades.

<sup>9</sup> “quién no es hoy un neoliberal. Una racionalidad gobernante como el neoliberalismo organiza y construye mucha conducta y muchos valores sin parecerlo. Produce «principios de realidad» por los que vivimos sin pensar en ellos. Por lo tanto, casi todo el mundo en lugares de trabajo, presentaciones en medios sociales, instituciones educativas, organizaciones sin fines de lucro, las artes, y más está gobernado por normas neoliberales. Es bastante difícil escapar de la racionalidad neoliberal, incluso para aquellos que se imaginan que son radicalmente críticos con ella” (Brown, 2018, en entrevista disponible en: <https://ficcionalarazon.org/2018/01/19/wendy-brown-quien-no-es-neoliberal-hoy/>).



Ciuffolini, María Alejandra (2017) “La dinámica del neoliberalismo y sus desplazamientos. Para una crítica inmanente en orden a su superación”. En *Studia Politicae*, Nº 40 (primavera-verano). Pp.86-101. Córdoba: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Católica de Córdoba.

De Lagasnerie, Geoffroy (2015) *La última lección de Michel Foucault: sobre el neoliberalismo, la teoría y la política*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. ISBN 978-987-719-070-0.

Foucault, Michel (2007) *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gago, Verónica (2014) *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón. ISBN 978-987-3687-03-7

Hajer, Maarten (1995) *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*. New York: Oxford University Press.

Laval, Christian y Dardot, Pierre (2013) *La nueva razón del mundo*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Leff, Enrique (2002) “La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”. En CECEÑA, A. E. y SADER E. (comps). *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*. Buenos Aires: CLACSO.

Leite Lopes, José Sérgio (2006) “Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação”. En *Horizontes Antropológicos*. Año 12. Nº 25. ISSN: 1806-9983. pp.31-64. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Martins, Rodrigo (2008) “Poder y legitimidade nos enunciados ambientais contemporâneos”. En *Oficina do CES*. Nº 312. Coimbra: Centro de Estudos Sociais-UC.

Palacios, Leonardo (2006) “Reforma constitucional de 1994: del ciudadano al consumidor”. En *VI Jornadas Nacionales de Filosofía y Ciencia Política*. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Disponible en: [https://profesorjimenez.com.ar/wp/wp-content/uploads/2019/06/ReformaConstitucional\\_1994.pdf](https://profesorjimenez.com.ar/wp/wp-content/uploads/2019/06/ReformaConstitucional_1994.pdf)

Reinoso, Paula y Ávila Castro, María Paula (2021) “Configuraciones territoriales en el área metropolitana de Córdoba, Argentina: políticas de extractivismo, fragmentación territorial y control del conflicto”. En *VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)*. Universidad del País Vasco y Universidad de Deusto. Bilbao (España). En prensa.

Sachs, Wolfgang (1996) “Medio ambiente”. En SACHS, W. (editor) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC.

Saccucci, Érica y Ávila Castro, María Paula (2020) “Análisis de discurso de la judicialización de cuatro conflictos ambientales en Córdoba, Argentina”. En *Derecho y*



*Ciencias Sociales*. Mayo – Octubre. Nº 23. Pp.1-22. ISSN 1852-2971. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNLP.

Seoane, José (2017) *Las (re)configuraciones neoliberales de la cuestión ambiental: una arqueología de los documentos de Naciones Unidas sobre el ambiente 1972-2012*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Luxemburg, IEALC-Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, GEAL-Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe.