



Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos

ISSN: 1390-8081

ISSN: 2477-9245

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Foa Torres, Jorge Gabriel

Políticas de desarrollo sustentable en la provincia de Córdoba,  
Argentina: un análisis comparativo desde la teoría política del discurso

Estado & comunes, revista de políticas y problemas  
públicos, vol. 1, núm. 6, 2018, Enero-Junio, pp. 181-202  
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

DOI: [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n6.2018.75](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n6.2018.75)

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684272381008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Políticas de desarrollo sustentable en la provincia de Córdoba, Argentina: un análisis comparativo desde la teoría política del discurso

*Sustainable development policies in the province of Córdoba, Argentina: A comparative analysis from the political theory of discourse*

Jorge Gabriel Foa Torres

Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina<sup>1</sup>

Correo electrónico: jorgefoatorres@gmail.com

*Recibido: 19-julio-2017. Aceptado: 2-agosto-2017.*

## Resumen

El siguiente artículo presenta un análisis comparativo de las políticas públicas de desarrollo sustentable en Argentina desde el análisis posmarxista de políticas. Por un lado, las políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos implementadas en la provincia de Córdoba desde la década de 1990. Por el otro, las políticas de desarrollo sustentable de economías regionales llevadas adelante en la ciudad de Villa María desde finales de la década de los 2000, específicamente, la iniciativa de desarrollo de clústeres orientada a la producción quesera de la región central de la provincia de Córdoba, Argentina. El argumento central es que las dos políticas comparadas son emblemáticas, en cada caso, de dos lógicas políticas antagónicas entre sí: la lógica de la técnica ambiental y la lógica de la soberanía sustentable. En tal sentido, mientras la primera de las lógicas otorga preeminencia a las políticas de autocontrol empresarial y la función registral del Estado e identifica a las corporaciones transnacionales como las principales protagonistas del desarrollo sustentable, la segunda lógica otorga centralidad al Estado en la promoción y el financiamiento de la sustentabilidad haciendo foco en el rol de los actores de la economía social en tal proceso.

---

1 El autor también es docente de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) en Argentina.

**Palabras claves:** análisis posmarxista, técnica ambiental, soberanía sustentable, gestión ambientalmente adecuada, iniciativa de desarrollo de clústeres, residuos peligrosos, desarrollo sustentable de economías regionales, Clúster Quesero de Villa María.

## Abstract

This article presents a comparative analysis of public policies of sustainable development in Argentina from a post-Marxist approach. On the one hand, the policies of environmentally sound management of hazardous waste implemented in Córdoba since the 1990s. On the other hand, the sustainable development policies of regional economies developed in Villa María in the late 2000s, especially in relation to the initiative of clusters development oriented to the cheese production of the central region of the Province of Córdoba, Argentina. The central thesis is that the two comparative policies are emblematic, in each case, of two contradictory political logics: the logic of environmental technique and the logic of sustainable sovereignty. In this sense, while the first logic gives primacy to the policies of corporate self-control and the state registry function, identifying Transnational Corporations as the main protagonists of sustainable development, the second logic gives centrality to State in the promotion and financing of sustainability focusing on the role of the actors of the social economy in such a process.

**Keywords:** post-marxist analysis, environmental technique, sustainable sovereignty, environmentally sound management, cluster development initiative, hazardous waste, sustainable development of regional economies, Cheese Cluster of Villa María.

## 1. Introducción

Este artículo contiene un análisis comparativo de las políticas públicas de desarrollo sustentable en Argentina, desde una novedosa perspectiva para el estudio de las políticas públicas como es la teoría política del discurso.<sup>2</sup> En tal sentido, el trabajo se inscribe en una corriente de esta perspectiva denominada *análisis posmarxista de políticas* (Foa Torres, 2015), enmarcada en el paradigma interpretativo-cualitativo y tiene por objetivo, mediante el análisis discursivo de las fuentes documentales y entrevistas, identificar las regularidades, puntos nodales, recurrencias y diferencias en los discursos estudiados a fin de caracterizar las gramáticas políticas en las que se inscriben.

El análisis posmarxista se distingue de otros estudios de políticas, en tanto, busca dar cuenta no solo de las reglas sociales o regularidades que estructuran a

<sup>2</sup> La teoría política del discurso encuentra sus expresiones fundacionales en la obra de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (2000; 2004), como en aquellos esfuerzos de cariz principalmente epistemológico y metodológico efectuados por distintos autores (Glynos & Howarth, 2007; Saur, 2008).

ciertas prácticas sociodiscursivas sino, además, de los modos en que esas formas discursivas dominantes se transforman o disputan y de sus instancias políticamente fundacionales.<sup>3</sup> Asimismo, y si bien la perspectiva se funda en la contingencia ontológica de toda práctica sociodiscursiva, también se busca comprender por qué esas prácticas se sedimentan y repiten en el tiempo reprimiendo los momentos o marcas políticas que las fundan.

Por tanto, desde ese enfoque el Estado no es un territorio ajeno a la estructuralidad relativa o fallida de lo social.<sup>4</sup> En tal sentido, lo estatal no debe ser confundido con determinada institucionalidad, tecnología gubernamental u organización gerencial sino que, desde nuestra perspectiva, se constituye en un *lugar social decisivo*. En otras palabras, el Estado puede ser abordado como un espacio topológico que, más allá de las transformaciones operadas por las diferentes políticas públicas y gramáticas sociales, se sitúa como referencia pública para la disputa, el conflicto y el antagonismo políticos.

Este abordaje adquiere relevancia, además, en el marco de los procesos de globalización o transnacionalización que tienden a promover la declinación de los Estados y el empoderamiento de las corporaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil. Estas tendencias globalizantes no implican que tal lugar referencial de lo estatal haya sido finalmente superado, mucho menos, si tenemos en cuenta la centralidad que ha tenido el Estado en el reciente giro a la izquierda, que en América Latina movilizó a diferentes gobiernos de la región.<sup>5</sup> Pero, principalmente, esta perspectiva permite pensar a los procesos de globalización y transnacionalización como gramáticas que buscan, antes que extinguir a lo estatal, confinarlo a determinada lógica de sentido. Siendo esta última expresión, usualmente, de pretensión neoliberal que busca reducir lo estatal a otro espacio gerencial más de las sociedades contemporáneas.

Pero ¿de qué manera esta forma de abordar a lo estatal puede ser operacionalizada en términos de análisis de políticas? La herramienta epistemológica del análisis político mediante *lógicas* (Glynos & Howarth, 2007) permite sostener, al mismo tiempo, dos bases de nuestro enfoque: el fundamento por el cual lo estatal es ontológicamente insaturable por cualquier lógica política, y la posibilidad de dar cuenta de la relativa estructuralidad de tal o cual lógica dominante en cierto terreno o campo estatal.

En otras palabras, la explicación mediante lógicas da lugar a análisis de políticas que, a partir de estudios de casos y temas emblemáticos, pueden efectuar generalizaciones acerca de la manera en que ciertas tramas de sentido se presentan como estructuras sedimentadas o cristalizadas y, a la vez, cuestionadas o amenazadas por otras lógicas alternativas. De tal manera, el objetivo del análisis posmarxista es abordar a lo estatal evitando los enfoques instrumentalistas del Estado, pero, sin caer a la vez, en una concepción pluralista y antiestructuralista

3 Al respecto ver Glynos & Howarth (2007); Foa Torres (2015).

4 Al respecto, entre otros, ver Laclau (2000).

5 Entre otros: Arditi (2009); Castañeda (2006); Lomnitz (2006).

que pase por alto las relaciones de poder existentes. La comprensión crítica de los procesos de políticas mediante lógicas permite, en tal sentido, dar cuenta de la estructuralidad de la lógica dominante y, al mismo tiempo, mostrar sus fallas o inconsistencias mediante la delimitación de la/s lógica/s alternativas o antagónicas a aquella.

Este artículo se enfoca en las políticas ambientales de desarrollo sustentable en la ciudad de Córdoba en Argentina a los fines de identificar las lógicas políticas en pugna en tal terreno que implican diferentes formas de significar tanto al desarrollo sustentable, como a los problemas ambientales en general y los modos más adecuados para hacerles frente o solucionarlos.

El objetivo es caracterizar de manera diferencial a dos temas emblemáticos en función de dos casos de políticas públicas ambientales y de desarrollo sustentable, cada uno relevante en el marco del régimen de prácticas discursivas o lógicas políticas antagónicas en el que se inscriben. Por un lado, el tema emblemático de los *residuos peligrosos*, mediante las “políticas de gestión ambientalmente adecuada”, posibilitó la delimitación y caracterización de la lógica dominante de la *técnica ambiental* (Foa Torres, 2014). Por otro lado, el tema del desarrollo sustentable de economías regionales, mediante las políticas de “iniciativa de desarrollo de clústeres”, en el caso del Clúster Quesero de Villa María, permitió identificar los puntos nodales de un régimen de prácticas discursivas alternativo o antagónico a aquella: la *lógica de la soberanía sustentable* (ver tabla 1: niveles de análisis y tipos de lógicas). Por tanto, estos temas no son estudiados en razón de haberse constituido como emblemáticos de las políticas ambientales en general, sino por su relevancia para dar cuenta de modos antagónicos de significarlas.

Tabla 1  
Niveles de análisis y tipos de lógicas

Tipos de lógicas Niveles de análisis	Régimen de prácticas o gramática dominante	Régimen de prácticas o gramática antagónica o alternativa
Casos	Políticas de gestión ambientalmente adecuada	Políticas de iniciativa de desarrollo de clústeres
Temas emblemáticos	Residuos peligrosos	Desarrollo sustentable de economías regionales
Nombres de lógicas	Técnica ambiental	Soberanía sustentable

Fuente: Elaboración propia (2017).

El argumento central de este trabajo es que las dos políticas comparadas, residuos peligrosos e iniciativa de desarrollo de clústeres, son emblemáticas en cada caso de dos lógicas políticas antagónicas entre sí: la lógica de la técnica ambiental y la lógica de la soberanía sustentable. En tal sentido, mientras la

primera de las lógicas otorga primacía a las políticas de autocontrol empresarial y la función registral del Estado identificando a las corporaciones transnacionales como principales protagonistas del desarrollo sustentable, la segunda lógica (de la soberanía sustentable) otorga centralidad al Estado en la promoción y financiamiento de la sustentabilidad haciendo foco en el rol de los actores de la economía social en tal proceso.

A continuación, se precisan ciertos elementos epistémico-metodológicos ineludibles para comprender el modo en que la teoría política del discurso construye su propio método comparativo. Luego, se abordará históricamente a la noción de desarrollo sustentable desde un enfoque latinoamericano de las políticas formuladas e implementadas en la región en las últimas décadas. Todo lo cual nos permitirá desarrollar la comparación para, finalmente, efectuar algunas reflexiones y consideraciones conclusivas.

## **2. El método comparativo y la teoría política del discurso**

Cabe aclarar, en primer lugar, que desde la teoría política del discurso la investigación comparativa no hace énfasis en la metodología sino en el problema de investigación. Es decir, no se pretende subordinar la investigación a un abordaje conducido por el método, sino, que la práctica comparativa, desde nuestra perspectiva, es siempre relativa a la problematización específica que se lleva adelante. Por tanto, se pone el acento en aquellos elementos que la comparación es susceptible de aportar a la problematización (Glynos & Howarth, 2007).

En tal sentido, el análisis comparativo es un dispositivo metodológico significativo para la teoría política del discurso “cuando es usado en conjunción con nuestro análisis de estudios de caso” (Glynos & Howarth, 2007: 204). Acerca de la finalidad principal no pasa por la obtención de datos cuantitativos por medio de comparaciones numerosas y extensas, sino por la comprensión y crítica cualitativa de los regímenes de prácticas discursivas enunciadas en determinados contextos históricos de posibilidad.

En este trabajo, la selección de esos casos particulares (las políticas de “gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos” y las políticas de “iniciativa de desarrollo de clústeres” con base al caso del clúster quesero) se funda en la aptitud que poseen para hacer más inteligible a los diferentes modos de significar a las políticas de desarrollo sustentable y, como consecuencia, a las diferencias entre lógicas políticas en el campo de las políticas ambientales y de desarrollo sustentable en Córdoba.

A su vez, cada uno de estos casos implica a temas, el de los residuos peligrosos y el del desarrollo sustentable de economías regionales, que pueden ser identificados como emblemáticos (Hajer, 2005). Es decir, son temas que permiten en el marco de los numerosos tópicos ambientales y del desarrollo sustentable, identificar a aquellos que en cierto tiempo y espacio devienen en asuntos claves para

ciertos territorios, instituciones y políticas. No obstante, la relevancia de estos temas no se determina de manera independiente al problema de investigación en cuestión. Claro que ello tampoco implica que tal relevancia esté desligada del referente empírico analizado. Más precisamente, el carácter emblemático implica una relevancia suficiente como para dar cuenta de las características más destacadas y puntos nodales de las lógicas dominantes y alternativas en determinado espacio social.

Para que un tema sea considerado emblemático es necesario que permita establecer relaciones entre: la temática ambiental y el patrón o modelo de desarrollo, acumulación y distribución de la riqueza imperante a escala regional; la política ambiental y el rol del Estado y de los diferentes agentes del sector privado (corporaciones transnacionales, sectores más concentrados de la economía nacional, Pymes, cooperativas, economías regionales, etc.) en la política ambiental o de desarrollo sustentable. De tal modo, el estudio de un tema emblemático permitiría: caracterizar críticamente tanto a los modos en que los problemas ambientales son significados, como a la manera en que las respuestas a los mismos son delineadas; establecer relaciones entre estos sentidos construidos y procesos político-económicos más amplios; analizar los modos en que ciertos cambios político-institucionales son formulados e implementados; caracterizar a los regímenes de prácticas discursivas en los que cada tema emblemático se inscribe (Foa Torres, 2017).

Finalmente, siguiendo una vigilancia epistemológica acorde a los fundamentos de la teoría política del discurso y el análisis posmarxista de políticas, el nivel emblemático de un tema no se sigue necesaria y exclusivamente de lo observable a nivel del referente empírico, sino que depende tanto del modo en que se construyó el problema de investigación<sup>6</sup> como de los *agentes discursivos* o *ejes de problematización* propuestos. En el mismo sentido, cada tema emblemático no busca capturar la totalidad significativa de las políticas sino delimitar las lógicas políticas en pugna en este terreno. Por tanto, como se presenta en este trabajo, pueden hallarse temas emblemáticos tanto de lógicas dominantes como de alternativas o antagónicas.

Ahora bien, ¿por qué las políticas de desarrollo sustentable abordadas en este trabajo pueden ser caracterizadas como emblemáticas? ¿En relación a cuáles lógicas políticas poseen este carácter? Si bien, como se señaló, estos interrogantes no pueden responderse con independencia del proceso de problematización que se desarrollará más adelante, por eso cabe precisar algunos elementos que, a primera vista, denotan tal carácter emblemático.

Por un lado, como afirma Zada Lipman (1998), debido a la ocurrencia de diversos accidentes y eventos contaminantes graves el problema de la generación, transporte y comercio (en muchos casos ilegal) de residuos peligrosos se convirtió en el problema ambiental a nivel internacional más importante durante la década de 1980 y 1990. Y con su internacionalización no sólo se comenzó a reconocer

6 Desde este enfoque el problema de investigación siempre es construido con base en la articulación entre fundamentos onto-epistemológicos y el referente empírico (Glynos & Howarth, 2007; Foa Torres, 2015).

la interdependencia entre políticas ambientales y comerciales sino a ocupar un lugar destacado en las agendas de organismos internacionales y multilaterales (Kummer, 1998). En Argentina, como en numerosos países de América Latina, estas políticas cobran notoriedad e importancia durante los años noventa (Acuña, 1997; Durán de la Fuente, 1994). Es que en esa década la cuestión es prioritaria para organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma).<sup>7</sup> Uno de nuestros informantes clave vinculado a la Cepal advertía que: “El tema de los residuos peligrosos fue un *issue*, un tópico en los años ’90, pero a partir de los 2000 perdió, no sé si perdió glamour o perdió excitación, pero dejó de ser un tema de la agenda” (E4, 23 de mayo de 2012).

A escala nacional, el 17 de diciembre del año 1991 el Congreso de la nación argentina sancionó la Ley 24.051, promulgada un mes después por el Poder Ejecutivo, que estableció el régimen de desechos peligrosos. Esta norma dictada durante el primer mandato presidencial de Carlos Menem, cuando se encontraba al frente de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación la ingeniera María Julia Alsogaray, también tuvo el asesoramiento y participación activo de la Cepal. A escala local, la Municipalidad de Córdoba fue uno de los casos seleccionados para la ejecución de los proyectos de Cepal/Pnuma y la Sociedad de Cooperación Técnica alemana GTZ (por sus siglas en alemán: *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, actualmente GIZ: *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) durante la década de 1990 (Acuña, 1997; Cepal, 1997). Como uno de sus productos, en el año 1996 la Municipalidad de Córdoba sancionó su Ordenanza n.º 9612 sobre residuos bajo la intendencia de Rubén Martí y la gestión de Alberto Ferral en la Subsecretaría de Medio Ambiente. La población a la que se orientaron estas políticas fueron las empresas generadoras de residuos peligrosos, con el propósito tanto de evitar vertidos inadecuados, como de establecer las condiciones institucionales y legales para la estructuración de un mercado capaz de tratar o disponer finalmente tales desechos. Cabe aclarar que, en tal sentido, la provincia de Córdoba en Argentina conforma uno de los polos industriales más importantes del país.

Por otro lado, las políticas de desarrollo sustentable de economías regionales en Argentina han incorporado recientemente (por medio del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación) la iniciativa de desarrollo de clústeres con el objetivo de promover estrategias asociativas para sectores productivos vulnerables. El caso del Clúster Quesero de Villa María es pionero en la implementación de tales políticas (Rosales, 2015) y consta de un plan de mejoras competitivas, mecanismos

7 De la Lista de publicaciones producidas por la unidad conjunta Cepal/Pnuma de desarrollo y medioambiente, editada por la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos Cepal y publicada el 11 de mayo de 1995, es posible identificar que entre los años 1979 y 1985 el tema de agenda tenía que ver con el “Desarrollo de la Producción Agropecuaria y Medio Ambiente en América Latina”. Mientras que, a partir de 1989, residuos peligrosos adquieren centralidad constituyéndose en el tema paradigmático de las políticas de cooperación internacional ambiental de aquellos años. De hecho, entre el año 1987 y 1995 Cepal produjo un total de 44 documentos vinculados a manejo de residuos y desarrollo industrial (Cepal, 1995b).



para su institucionalización, un plan para la estandarización de la calidad de la producción, instrumentos para la promoción de la innovación, mecanismos para el apoyo de sus estrategias comerciales, desarrollo de esquemas de negocios conjuntos y la construcción y operación de una cámara de maduración colectiva para la producción de quesos (Prosap, 2012, 2013). La industria quesera en Argentina está constituida por aproximadamente 1000 empresas, pero caracterizada por una “elevada concentración de la producción; donde las empresas más grandes, que representan solo el 1% del total registrado, procesan el 65% de la leche destinada a quesos, mientras que las más pequeñas, cerca del 73%, sólo procesan el 6%” (Prosap, 2013: 18). Pero a diferencia de esta estructura nacional, la industria quesera de la región centro de la provincia de Córdoba “es variada en términos de volumen y nivel tecnológico” y las pequeñas y medianas empresas (Pymes) poseen un peso significativo (Prosap, 2013: 24). De tal manera, la población beneficiaria directa de estas políticas se ubica en las ochenta y ocho Pymes lácteas de la denominada “Cuenca Láctea de Villa María” que posee una importante participación en la producción nacional (18,3%) (Prosap, 2012, 2013).

A los fines de la operacionalización de la comparación entre políticas se construyeron una serie de *agentes discursivos protagónicos en red relacional de producción de sentido* o *ejes de problematización*<sup>8</sup> que se constituyen como construcciones simbólico-discursivas que permiten identificar las variaciones, desplazamientos y diferencias de sentido por medio del *corpus* de análisis. Los agentes construidos fueron:

- El rol del Estado: da cuenta de las diferentes maneras en que se significa la función deseable del Estado en la promoción del desarrollo sustentable; es decir, los modos y ámbitos en que se considera que la intervención del Estado es legítima, necesaria y factible.
- Los agentes del mercado: da cuenta de actores del sector privado lucrativo identificados como protagonistas en cada uno de los casos y del rol asignado a los mismos en el proceso de las políticas.
- Organismos de ciencia y tecnología intervinientes: remite a las principales instituciones de este tipo intervinientes en las políticas de desarrollo sustentable y el modo en que es significada su función. También tiene por interés, identificar si los mismos son de carácter internacional, nacional o local.
- Organizaciones del tercer sector: se refiere a las organizaciones no gubernamentales más destacadas intervinientes en el proceso de las políticas. Asimismo, se busca dar cuenta del/los propósito/s más importantes de tales instituciones en ese marco.

<sup>8</sup> Esta denominación —en lugar de la de variables— es consecuencia de la debida vigilancia epistemológica por la que se evitan referencias inconsecuentes con nuestros fundamentos epistemológicos. De tal modo, el concepto de agentes discursivos protagónicos o ejes de problematización implica que los mismos refieren a construcciones simbólico-discursivas y de ningún modo a magnitudes más o menos matematizables.

- Beneficios ambientales o ecológicos: se refiere al modo que se significan de manera dominante los supuestos ‘beneficios ambientales’ de las políticas, con base en los sistemas de gestión implementados y los diferentes modos de significar a lo ambiental que cada lógica política sostenga.
- Financiamiento: el objetivo es identificar el modo en que son significados los diversos mecanismos de financiamiento para las políticas de desarrollo sustentable.

El *corpus* analizado se basó principalmente en fuentes documentales emitidas por las instituciones intervinientes y entrevistas de actores relevantes e informantes clave. Los agentes discursivos enumerados sirvieron para identificar las regularidades presentes en las fuentes y entrevistas para, desde allí, precisar comparativamente los elementos diferenciales entre los casos estudiados.

Por último, cabe señalar que el análisis posmarxista de políticas no hace de las etapas o momentos de estas (diseño, formulación, implementación, ejecución, evaluación, etc.) su punto de partida, sino que se funda en un abordaje transversal de las mismas dado que el objetivo es comprender cualitativamente los procesos de significación político-ideológicos allí implicados, antes que la determinación de su nivel de eficacia y eficiencia o de la medición de sus impactos.<sup>9</sup> De tal modo, nuestra perspectiva propone una problematización política e ideológica de las políticas públicas: el estudio se dirige al cúmulo de discursos y relaciones sociales orientadas a participar en la lucha por la imposición de diferentes concepciones acerca de las políticas de desarrollo sustentable, los problemas prioritarios a los que aquellas deben atacar y sus posibles soluciones. Es decir, se entiende a las políticas como construcciones sociodiscursivas radicalmente contingentes cuya significación es el resultado de los esfuerzos y disputas políticas protagonizadas por diferentes actores sociales orientados a sobredeterminarlas (Foa Torres, 2012, 2013).

### 3. La comparación entre políticas

Se presenta la comparación entre políticas a partir de tres interrogantes: ¿En qué contextos histórico, político y económico se inscribe cada caso? ¿Qué diferencias es posible señalar entre los procesos de políticas a partir de los agentes discursivos construidos? A partir de los dos puntos anteriores, ¿cuáles características generales de las políticas en cuestión es posible distinguir?

#### 3.1. Breve historización político-económica de cada proceso de políticas

La historia de la política internacional ambiental y del desarrollo sustentable presenta diversas etapas que pueden distinguirse según el posicionamiento de los países del Sur, o tradicionalmente identificados como no desarrollados o periféricos, frente a la causa ambiental propuesta desde comienzo de la década de 1970 por los países más altamente industrializados del Norte (Najam, 2005; Foa Torres, 2014, 2017).

<sup>9</sup> Respecto de las diferencias entre el análisis posmarxista de políticas ambientales y otros enfoques, ver: Foa Torres (2012, 2013).

De tal modo, mientras en la primera etapa (desde finales de la década de 1960 hasta la Cumbre de Estocolmo de 1972) predomina un posicionamiento contestatario, la segunda etapa (desde 1972 hasta finales de la década de 1980) se caracteriza por la inclusión y participación de los países menos desarrollados en las negociaciones internacionales sobre temas ambientales (Najam, 2005).

Pero no es sino con la emergencia del sintagma *desarrollo sustentable*, en el marco de la difusión del Informe de Naciones Unidas ‘Nuestro futuro común’ (más conocido como ‘Informe Brundtland’), que países del Sur adoptaron una postura de compromiso para con la causa ambiental (Najam, 2005). El desarrollo sustentable se constituyó, de tal manera, en una operación retórico-política que permitió condensar tanto los intereses de los países del Norte en la causa ambiental, como las preocupaciones de los menos desarrollados de que tal causa no devenga en límite u obstáculo al desarrollo de cada uno de sus países (Najam, 2005; Foa Torres, 2014, 2017). A partir de eso, políticas ambientales y políticas de desarrollo sustentable se anudaron logrando la expansión global de modelos e instrumentos de gestión ambiental.

La década de 1990 fue de tal manera, la década ‘verde’ por excelencia. En ella en América Latina se desarrollan instituciones, normativas y mercados ambientales bajo el predominio del *patrón de desarrollo sustentable* de marcado corte neoliberal. Esto implicó que la significación de este sintagma estuviese dominada por lineamientos y criterios neoliberales (Foa Torres, 2014, 2016a). Argentina no solo no estuvo ajena a tal asunto, sino que fue uno de los países pioneros o protagonistas del denominado ‘proceso de ecologización’ de los Estados y mercados latinoamericanos en los años noventa (Scholz, 1993).

Específicamente, las políticas de residuos peligrosos se inscriben en esta etapa de compromiso y de instauración del patrón neoliberal de desarrollo sustentable. Tan es así, que, como se señaló anteriormente, la primera normativa ambiental promovida por el gobierno de Carlos Menem fue la Ley n.º 24.051 de desechos peligrosos, promulgada en 1992.

Por su parte, desde mediados de esa década la ciudad de Córdoba se constituyó, en caso testigo junto a Cartagena de Indias (Colombia), Quito (Ecuador) y Campinas (Brasil) de las políticas de ‘gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos’ promovida en la región por la cooperación internacional alemana por intermedio de la Unidad Conjunta establecida al efecto por Cepal y la Oficina Regional latinoamericana del Pnuma (Acuña, 1997; Cepal, 1997).

Los elementos de sentido nodales implicados en la instauración de la gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos, que veremos seguidamente, gozaron en la siguiente década de una continuidad a pesar que desde los años 2000 es posible identificar otra etapa en la historia ambiental contemporánea ya no marcada por el compromiso, sino por la *ruptura del consenso ambiental internacional* (Foa Torres, 2014, 2017).

De esa manera, el ascenso de los poderes emergentes, especialmente China, Rusia, India y Brasil, configuraron un nuevo escenario en el cual las negociaciones sobre política ambiental internacional volvieron a evidenciar disputas y

antagonismos que parecían superados por el consenso de la década de 1990 y que impidieron el logro de acuerdos globales (entre otros: Hurrell y Sengupta, 2012).

Asimismo, las nuevas formas de integración latinoamericana,<sup>10</sup> en el marco del denominado ‘giro a la izquierda’ en la región (Arditi, 2009; Castañeda, 2006; Lomnitz, 2006), confluyeron en este período dando lugar a ciertas rupturas o desplazamientos. Específicamente, el rol protagonista de la intervención estatal en diversos mercados y ámbitos sociales caracterizó a esta etapa diferenciándola de la anterior y manifestándose también a nivel de políticas ambientales y de desarrollo sustentable.

En este marco, en el año 2008 se desarrolla en Argentina la denominada ‘crisis del campo’. Conflicto de gran importancia que enfrentó al gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner y una parte considerable de los productores agrarios del país durante el año 2008. El conflicto surgió frente a la decisión gubernamental, mediante la Resolución n.º 125/08 del Ministerio de Economía, conducido por aquel entonces por Martín Lousteau, de alterar el sistema de retenciones impositivas a las exportaciones de soja, maíz y trigo. Para algunos autores esta fue la movilización agraria más importante de la historia argentina, no solo por su magnitud sino además por haber movilizado a un sector tradicionalmente reacio a esta clase de manifestaciones (la burguesía agraria), y por haber abierto un amplio debate público en el que intervinieron diversos actores sociales (Hora, 2010; Sanz Cerbino, 2012).

Solo un año después y en el marco de una serie de medidas emergentes de tal crisis, entre las que se destacaron la conformación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación —MAGyP— (UCAR, 2014) y la elevación al cargo de Secretaría de la Dirección de Lechería de la Nación, comienza a gestarse la iniciativa de desarrollo del Clúster Quesero de Villa María (Rosales, 2015). Es que en el mismo año, y en el seno de ese ministerio, se crea la Unidad de Cambio Rural (UCAR) con la finalidad de centralizar la coordinación “de todos los programas y proyectos cofinanciados total o parcialmente con recursos externos ejecutados en la jurisdicción del MAGyP” (UCAR, 2014: 3).

Bajo la órbita de la UCAR, a su vez, comienza a desenvolverse el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (Prosap) existente desde la década de 1990, con el objetivo de impulsar “la competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de las Mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) agroindustriales y de servicios de todo el país”, entre otras atribuciones (Prosap, 2014: 1). De tal modo, estas áreas estatales buscan articular el desarrollo de las economías regionales con la sustentabilidad ambiental y social de las mismas, “con foco en el sector agro-industrial y especial atención a los medianos y pequeños productores, emprendedores y empresarios rurales, mediante el aumento de la productividad, de los volúmenes de venta y de la competencia en el comercio nacional e internacional” (Prosap, 2014: 3). En ese marco, la promoción, desarrollo

10 Tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2004; la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2004 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en 2010.

y consolidación de conglomerados o clústeres, mediante el asesoramiento técnico y su financiamiento, se constituyó en un objetivo de políticas orientadas al desarrollo sustentable de economías regionales (Prosap, 2013, 2014).

### 3.2. Los elementos de sentido más destacados en cada proceso de políticas

En este punto se ordenarán los resultados de la investigación a partir de los agentes discursivos protagónicos o ejes de problematización ya identificados en este artículo.

*El rol del Estado.* En relación al modo en que se significó de manera predominante a la función del Estado en cada proceso de políticas, la denominada ‘gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos’ se orientó a la promoción de políticas pasivas basadas en dos elementos nodales. Por un lado, el favorecimiento del *autocontrol empresarial* como correlato de la primacía del sector privado en la gestión pública ambiental (Foa Torres, 2014). Esta concepción marcó el camino tanto para la delegación por parte del Estado de su poder de policía (Alsogaray, 1998) como para, en ese marco, la preponderancia de las denominadas ‘normas voluntarias’ o reglas ISO de estandarización industrial en la gestión ambiental. Normas que, como ha señalado Jennifer Clapp (1998, 2002), se han constituido en normas transnacionales *de facto*.

Por otro, el Estado se reservó una *función de registro* de operadores con escasa intervención en la planificación y fiscalización del sector. Pero eso no implica que el Estado no haya intervenido, sino que su intervención se fundó en el establecimiento de las reglas necesarias y suficientes para la emergencia y ordenamiento del mercado de los residuos peligrosos en Córdoba.

Por su parte, en las políticas de iniciativas de clústeres, en el caso del Clúster Quesero de Villa María, se destaca tanto la decisión política para la promoción del mismo (Rosales, 2014; E1, 21 de octubre de 2015),<sup>11</sup> como una función colaborativa del Estado con ciertos sectores de la producción, con una importante intervención en la conformación y primeras etapas del conglomerado o clúster (E1, 21 de octubre de 2015). De tal modo, el rol del Estado en este caso se concibe como de intervención activa y de articulación decisiva entre actores públicos y privados para que tal proceso asociativo se haya llevado adelante del modo en que se hizo.

Específicamente el Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (Eninder), creado en el año 2000 y que nucleó a numerosos municipios de la zona conducidos por la Intendencia de Villa María, formó parte relevante en la constitución del Clúster (Acta Asamblea Constitutiva del “Clúster Quesero de Villa María”, 17 de marzo de 2011; Prosap, 2013; Rosales, 2014).

11 “Respecto al consenso que existía en cada institución sobre su participación en el clúster se puede mencionar que en las instituciones vinculadas al sector público no se habla de consenso sino de decisión política de promocionar el proyecto y en el caso de las instituciones técnicas se hace referencia a que su participación de acompañar el proyecto estuvo relacionada estrictamente a que se trataba de una tarea laboral como otras que se desarrollan en su ámbito de actuación” (Rosales, 2014: 48)

“[...] vamos a empezar por el sector público, el gobierno local, regional, donde capitaliza eso como un logro porque realmente es un logro de una iniciativa de ellos de apoyo para que se dé la gestión de esto, lo mismo que el Ministerio de Agricultura” (E1, 21 de octubre de 2015).

*Los agentes del mercado.* En el caso de las políticas de residuos peligrosos el lugar preponderante se otorgó a las corporaciones transnacionales y empresas del sector concentrado del capital nacional, en tanto agentes más adecuados para el logro de una gestión ambientalmente adecuada.<sup>12</sup> Lo que implica, específicamente, que estas corporaciones fueron identificadas como las más aptas para el logro de la transferencia de tecnologías limpias necesarias para el logro de un desarrollo sustentable (Chudnovsky y López, 2003; Foa Torres, 2014).

En relación con la gestión de residuos peligrosos en Córdoba esta concepción condujo a que este mercado se centralice a través de las dos más importantes tratadoras de desechos tóxicos de la provincia: la cementera transnacional suiza Holcim por intermedio de la operadora ambiental Ecoblend (*Geocycle*) con el método del coprocesamiento y en uno de los principales grupos económicos de la Argentina, el Grupo Roggio por intermedio de su empresa TAYM con el método de celdas de seguridad (Foa Torres, 2016a).

Por otro lado, en el caso del Clúster Quesero de Villa María los agentes protagonistas del proceso fueron ochenta y ocho pequeñas y medianas empresas queseras de la región que, como se señaló, poseen una importante participación en la producción nacional de quesos 18% pero que, al mismo tiempo, son heterogéneas entre sí acerca de su tamaño (medido en términos de recepción de litros de leche diarios: Prosap, 2013). Llegando un subgrupo de pequeñas empresas al número de cincuenta y nueve del total de ochenta y ocho.

Cabe destacar que del proceso asociativo fue excluida expresamente la transnacional canadiense Saputo que por sí sola concentra alrededor del 9% de la producción nacional (Prosap, 2013; Rosales 2014). Orientándose, de tal manera, a los agentes locales sujetos a un importante nivel de vulnerabilidad frente a las inestabilidades de precios y de mercado, especialmente el subgrupo mayoritario dentro del clúster de pequeñas empresas (Rosales, 2014). En tal sentido, el proceso asociativo se propone brindar acceso a herramientas para la mejora de la competitividad de estas empresas.

*Organismos de ciencia y tecnología intervinientes.* En las políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en Argentina y América Latina intervino decisivamente la cooperación internacional alemana por intermedio de la Sociedad de Cooperación Técnica (GTZ) de ese país (Foa Torres, 2014, 2016). Esta cooperación fue vehiculizada por la Unidad Conjunta de la Cepal y el Pnuma. Eso en cuanto, como se dijo, la ciudad de Córdoba fue caso testigo de las políticas de 'gestión ambientalmente adecuada' promovidas por esas instituciones (Acuña, 1997; Cepal, 1997).

Asimismo, cabe destacar que las principales evaluaciones y proyecciones de riesgo ambiental en Argentina durante los primeros años de implementación de la Ley de Residuos Peligrosos n.º 24.051 fueron efectuadas por el Banco Mundial mediante el informe "La contaminación ambiental en la Argentina: Problemas y opciones para su gestión" (1995) y el "Sistema de proyección de contaminación industrial" (Hemamala *et al.*, 1994).

12 "Entonces yo creo que el hecho de que exista TAYM, que exista ECOBLEND, me parece excelente. ¿Si no dónde estarían todos esos productos? En la calle..." (E3, 19 de abril de 2012).

Por el contrario, en el caso del Clúster Quesero de Villa María las instituciones de ciencia y tecnología intervinientes fueron tanto del orden nacional, pero con vastos antecedentes de trabajo en la región como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), como locales por ejemplo la Escuela Superior Integral de Lechería (ESIL) de Villa María. Asimismo, dentro del clúster otras instituciones técnicas de apoyo son la Universidad Tecnológica Nacional Villa María y la Universidad Nacional de Villa María (Prosap, 2013).

*Organizaciones del tercer sector.* Con relación al tercer sector, el sentido dominante en las políticas de residuos peligrosos se orientó a la promoción, difusión y financiamiento de organizaciones no gubernamentales ambientalistas que, en el medio local, fuesen capaces de crear

[...] las condiciones para mejorar en interés propio la protección ambiental o para fomentarla a través de la controversia social entre los damnificados y sus organizaciones (asociaciones, ONGs), por un lado, y las entidades públicas del ramo, por el otro. Estas medidas pueden contribuir a promover estructuras de codeterminación democrática y al surgimiento de portavoces reconocidos que articulen las demandas de los afectados por el impacto ambiental (Scholz, 1993: 28).

En ese marco, fue relevante hacia comienzos de la década de 1990 la intervención de la Fundación Friedrich Ebert (E4, 23 de mayo de 2012) y la Fundación para la Defensa del Medio Ambiente, alemana y cordobesa, respectivamente (Funam) (FFE-Funam, 1991). Por el contrario, en el caso del Clúster Quesero se destacó la intervención de asociaciones de pequeños y medianos productores como la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas (Apymel) y la Asociación Pymes Lácteas Cordobesas (Pylacor) que promueven estrategias asociativas y de innovación para el sector.

*Beneficios ambientales o ecológicos.* Sobre los sistemas de gestión ambiental considerados como adecuados en el caso de las políticas de residuos peligrosos, se consideró que el acceso al desarrollo sustentable se lograría mediante dos mecanismos principales. Por un lado, la transferencia de tecnologías limpias viabilizada en la operatoria intrafirma de las corporaciones transnacionales o mediante la incorporación de las mismas por parte de los grupos económicos de capitales nacionales de alto nivel de competitividad. Por otro lado, la incorporación del aparato productivo nacional a las reglas y requerimientos ‘verdes’ internacionales y transnacionales, por medio de la liberalización económico-comercial, exigió la adaptación a esas normativas a todo el heterogéneo arco productivo y, por tanto, el cumplimiento de estándares supuestamente adecuados para la protección ambiental (Foa Torres, 2016a).

Pero tales supuestos ‘beneficios ambientales’ entrañaron, por un lado, importantes riesgos y perjuicios para las empresas nacionales de baja competitividad. Mientras que, por el otro, el proceso de transnacionalización y centralización de la economía, efecto de la implementación del patrón neoliberal de desarrollo sustentable, no fue capaz de suprimir los peligros ambientales, sino que por el contrario condujo a otros riesgos y formas de contaminación (Foa Torres, 2014, 2016).



En el caso del Clúster Quesero de Villa María a asociación de productores pequeños y medianos se orientó a la elaboración e implementación de un Plan de Mejora Competitiva conducido técnicamente por el Prosap (2013, 2014). El mismo tuvo por finalidad definir los objetivos del clúster, entre los que se incluyó a su institucionalización, la estandarización de la calidad de sus productos, la innovación, el desarrollo comercial en mercados nacionales e internacionales y la instalación de una cámara de maduración para la producción conjunta de productos (Prosap, 2013).

Acerca de la institucionalización, el proyecto propuso una figura jurídica novedosa: 'Asociación *Ad Hoc*' que aún (a la fecha de redacción de este artículo) no ha sido formalizada como tal por la Dirección de Inspección de Personas Jurídicas de la Provincia de Córdoba. Tal organismo está compuesto de tres órganos: la Asamblea o Foro (conformado por la totalidad de los actores vinculados y con función de control), el Directorio (con función ejecutiva) y la Gerencia Operativa (con función de vinculación de organismos ejecutores y el Directorio) (Prosap, 2014). Asimismo, incluyó el objetivo de regularizar a las empresas del clúster según las normativas de las diferentes jurisdicciones.

En este último punto, la problemática del tratamiento de efluentes industriales tiene un lugar central, desde el momento en que parte de las empresas carecen de la habilitación definitiva por parte de la autoridad aplicación provincial.<sup>13</sup> No obstante, en el año 2012 a solicitud del Clúster Quesero de Villa María y las asociaciones Pylacor y Apymel, el gobierno provincial llevó adelante el proyecto 'Tratamiento de efluentes industriales Pymes Lácteas' orientado a facilitar la concreción de un 'Sistema de Tratamiento de Efluentes' que debido a 'los costos económicos que implica' el sector no puede llevar adelante dificultando la obtención de 'certificaciones, créditos blandos' y que, por tanto, conduce a que "se cierren puertas de mercados internacionales" (Secretaría de Alimentos, 2012).

*Financiamiento.* Por último, el financiamiento para el desarrollo sustentable se fundó, en el caso de los residuos peligrosos, en el principio 'el que contamina paga' como criterio a ser aplicado de manera igualitaria para los diversos agentes del mercado. Eso implicó el deber para cada uno de ellos de hacer frente a los gastos emergentes de las reglas y estándares verdes del mercado según sus capacidades, incluidos los procesos de certificación de normas transnacionales ISO (Foa Torres, 2016b). Esto condujo a una posición claramente desfavorable de las Pymes que fueron identificadas, incluso, como 'perdedoras' del proceso de ecologización (Cepal, 1995a; Banco Mundial, 1995; Sorsa, 1995).

A diferencia de eso, en el caso del Clúster Quesero de Villa María el financiamiento para la estandarización de la producción se apoyó, por un lado, en Aportes No Reembolsables del Estado Nacional<sup>14</sup> y, por el otro, en cooperación técnica de organismos nacionales, provinciales y locales.

13 "Tienen habilitación provisoria se llama, porque están habilitadas, pero como el tratamiento de efluentes no se cumple [...] están habilitadas tienen un número pero es provisoria se llama así" (E2, 4 de julio de 2014).

14 "Aportes no reembolsables, por ejemplo, hay para hacer dulce, si uno va y averigua en todas las instituciones" (E1, 21 de octubre de 2015).



### 3.3. Características generales de cada proceso

En términos generales, la principal orientación de la gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos fue la promoción de la liberalización del mercado con la consecuente ‘competencia perfecta’ entre agentes del mismo, favoreciendo de tal modo la concentración y centralización del mercado de operadores en una empresa transnacional (Holcim por intermedio de Ecoblend) y un grupo del sector concentrado nacional (Roggio) (Foa Torres, 2016a).

Por el contrario, en el caso del Clúster Quesero de Villa María la política se orientó a promover y preservar a un conjunto de productores pequeños y medianos, de manera tal de evitar mayores niveles de concentración del mercado de la producción quesera en empresas transnacionales.

El instrumento de política de desarrollo sustentable utilizado en este caso fue la iniciativa de desarrollo de clústeres, es decir un mecanismo asociativo de carácter público-privado y de escasos antecedentes a escala nacional, que permitiera la producción conjunta y la mejora en la competitividad asociada de los diferentes productores involucrados. Por el contrario, en el caso de los residuos peligrosos el instrumento principal fue el de internalización de costos indiscriminada entre generadores nacionales, locales, pequeños, medianos o grandes.

Mientras la forma clúster es una herramienta de política que busca lograr la articulación productiva, la formalización de pequeñas y medianas empresas y la consideración de las particularidades de cada emprendimiento para el fortalecimiento de sus capacidades y la reducción colectiva de las vulnerabilidades comunes (Dirven, 2006); en el caso de los residuos peligrosos no se hizo hincapié en la heterogeneidad de los agentes económicos involucrados, lo cual conllevó a una penalización de hecho de aquellas pequeñas y medianas empresas incapaces financiera y técnicamente de adaptarse a las nuevas reglas internacionales y transnacionales del desarrollo sustentable.

De tal manera, mientras el clúster, como se señaló, puede favorecer la demanda colectiva de prestación de servicios ambientales a un costo adecuado a las condiciones y escalas de producción de sus miembros, la ‘gestión ambientalmente adecuada’ no elimina los riesgos ambientales, sino que instauro otros procedimientos riesgosos (como el coprocesamiento y las celdas de seguridad) en el marco de cierta forma de ordenamiento del mercado.

Por otro lado, mientras la política de iniciativa de clústeres busca favorecer la producción real y sostener a sectores significativos sobre fuentes de trabajo mediante la facilitación de cooperación técnica, financiamiento y subsidios estatales; la de residuos peligrosos puede llevar al encarecimiento de costos por parte de los generadores de esos desechos y, aún más, a la transferencia de recursos desde estos hacia los prestadores de los servicios de tratamiento y disposición final.

---

“[...] si estás en el clúster ya un montón reciben aportes no reembolsables del Gobierno Nacional, del mismo PROSAP para mejorar lo que es calidad, con esa calidad hacer el queso que desarrollaron para comercializar en conjunto y madurar en un lugar también en común” (E2, 4 de julio de 2014).

**Tabla 2**  
**Comparación entre políticas**

<b>Políticas</b>	<b>Gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos</b>	<b>Iniciativa de desarrollo de clústeres: Clúster Quesero de Villa María</b>
<b>Ejes de problematización</b>		
<i>Contexto de implementación</i>	Patrón de desarrollo sustentable. Proceso de ecologización. Expansión global de industria del ambiente.	Ruptura del consenso ambiental internacional. Giro a la izquierda en América Latina. Crisis del campo.
<i>Rol del Estado</i>	Políticas de autocontrol empresarial. Función registral del Estado.	Intervención decisiva en conformación, primeras etapas y articulación decisiva para proceso asociativo.
<i>Agentes del mercado protagónicos</i>	Corporaciones transnacionales. Agentes de los sectores más concentrados y de mayor competitividad de la economía nacional. En el caso Córdoba: Holcim y Grupo Roggio.	Pequeñas y medianas empresas (88 en total) con bajo nivel de competitividad y alta vulnerabilidad. Se excluye del clúster a la transnacional Saputo.
<i>Organismos de ciencia y tecnología intervinientes</i>	Intervención decisiva de la cooperación alemana por medio de la GTZ y de la unidad conjunta Cepal/Pnuma. Principales evaluaciones y proyecciones de riesgo ambiental de la industria argentina efectuados por el Banco Mundial.	Organismos locales de ciencia y tecnología: INTA, Funesil. Otras instituciones técnicas de apoyo: UTN Villa María y UNVM.
<i>Organizaciones del tercer sector (propósito)</i>	Promoción de organizaciones no gubernamentales ambientalistas (para la concienciación ambiental y traducción de reclamos populares) Friedrich Ebert, Funam.	Asociaciones que nuclean a productores lácteos pequeños y medianos para el desarrollo de estrategias de asociativismo. Apymel, Pylacor.
<i>Sistemas de gestión ambiental/ Beneficios ambientales</i>	Transferencia de tecnologías limpias intrafirma y estandarización de producción según normas verdes transnacionales.	Estandarización de producción para la producción asociada. 'Asociación Ad Hoc' para la regularización jurídica y ambiental.
<i>Financiamiento</i>	Primacía del principio 'el que contamina paga': cada agente económico según su capacidad. Pymes como 'perdedoras' del proceso de ecologización.	Aportes estatales no reembolsables. Cooperación técnica de organismos nacionales, provinciales y locales.
<i>Principal instrumento de gestión ambiental</i>	Ordenamiento del mercado ambiental para la 'competencia perfecta'. Establecimiento de condiciones para el libre mercado de residuos peligrosos.	Iniciativa de desarrollo de clúster. Promoción de estrategia asociativa. Mejora de competitividad de sector PYME. Intervención estatal en el mercado a favor de agentes locales más vulnerables.

**Fuente:** Elaboración propia (2017).

#### 4. A modo de conclusión: la comparación entre lógicas

Como se ha podido apreciar, la comparación de políticas en la teoría política del discurso no hace hincapié en el método sino en el problema de investigación. En este artículo, ha permitido la identificación y diferenciación de lógicas antagónicas en el campo de las políticas de desarrollo sustentable y ambiental.

Cuando hablamos de una lógica política hacemos referencia a un modo de caracterizar las reglas y modos en que se desenvuelven ciertas prácticas socio-discursivas, así como la manera en que surgieron, fueron defendidas, se naturalizaron o transformaron (Glynos & Howarth, 2007). De tal modo, una lógica no busca ni la subsunción causal de fenómenos a leyes científicas ni reducir el análisis al relevamiento de las interpretaciones de primer orden de los actores. Sino la condensación de las regularidades discursivas y los conceptos nodales identificados en una caracterización general de las prácticas sociodiscursivas en cuestión. En tal sentido, se procura no solo precisar a una lógica dominante sino, al mismo tiempo, a la/s lógicas alternativa/s o antagónicas (Foa Torres, 2015).

En tal sentido, en el ámbito de las políticas de desarrollo sustentable en Córdoba, a partir del método comparativo, fue posible identificar a una lógica dominante que denominamos *de la técnica ambiental*, en base al caso de la gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en Córdoba, y a una alternativa o antagónica denominada *de la soberanía sustentable*, sostenida en el caso de la iniciativa de desarrollo de clústeres. A modo de conclusión, se identificarán a continuación las diferencias más relevantes entre estas lógicas.

En primer lugar, mientras en la técnica ambiental adquiere centralidad la experiencia internacional para la formulación de las políticas de desarrollo sustentable, en la soberanía sustentable el eje está puesto en las condiciones locales de producción. En segundo lugar, el ordenamiento del mercado en la técnica ambiental se basa en políticas pasivas del Estado basadas en el establecimiento de reglas, instituciones y normativas para el 'libre juego' entre agentes económicos locales, nacionales y transnacionales. Por el contrario, en la soberanía sustentable el Estado tiene un papel central en la promoción del desarrollo sustentable mediante instrumentos de política de articulación público-privada.

Por otro lado, mientras en la primera de las lógicas las inversiones de corporaciones transnacionales son significadas como el motor para el desarrollo sustentable mediante la transferencia simplificada de tecnologías limpias, en la segunda de ellas el eje de la sustentabilidad está puesto en la promoción y sostenimiento de pequeños y medianos productores locales. De tal manera, en tanto en la técnica ambiental el proceso de transnacionalización de las economías es abordado de modo adaptativo, en la soberanía sustentable se busca la intervención en favor de sectores y emprendimientos locales de diferente nivel de vulnerabilidad ante tal proceso.

Asimismo, acerca de los riesgos más destacados para cada lógica, en la dominante se hace énfasis en los peligros posibles de emerger frente a un desarrollo

industrial argentino (Foa Torres, 2016a, 2016b), mientras en la lógica alternativa pasa por la posible desaparición de emprendimientos o sectores productivos de baja competitividad.

Por último, mientras la lógica de la técnica ambiental se anudó a la consolidación en los años noventa del modelo de acumulación por valorización financiera instaurado con la última dictadura cívico-militar (Basualdo, 2009), la de la soberanía sustentable se anuda a procesos económicos cualitativamente diferentes que si bien no lograron la transformación de la forma de acumulación dominante se presentaron como una instancia de transición con continuidades y rupturas respecto del proceso anterior (Basualdo, 2009).

**Tabla 3**  
Comparación entre lógicas

Lógica política	Técnica ambiental	Soberanía sustentable
Aspectos relevantes		
<i>Modos de significar a lo ‘ambientalmente adecuado’</i>	Centralidad de la experiencia internacional para la formulación de políticas de desarrollo sustentable	Énfasis en condiciones locales de producción
<i>Ordenamiento del mercado</i>	Políticas pasivas para el ‘libre juego’ del mercado	Políticas activas. Centralidad del Estado en la promoción y financiamiento del desarrollo sustentable
<i>Principal impulsor del desarrollo sustentable</i>	Inversiones de corporaciones transnacionales	Agentes de la economía social e informal
<i>Frente a proceso de transnacionalización</i>	Adaptación	Promoción de sectores y productores locales
<i>Riesgos más destacados</i>	Desarrollo industrial argentino	Desaparición de emprendimientos productivos vulnerables
<i>Forma de acumulación dominante</i>	Valorización financiera	Etapa de transición

**Fuente:** Elaboración propia (2017).

## 5. Bibliografía

- Arditi, Benjamín (2009). “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”. *Ciencias Sociais Unisinos* n.º 3, vol. 5: 232-246.
- Basualdo, Eduardo (2009). “Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas”. En Enrique Arceo y Eduardo Basualdo, comp. *Los condicionantes de la crisis en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Castañeda, Jorge (2006). “Latin America’s Left Turn”. *Foreign Affairs* n.º 3, vol. 85: 28-43.
- Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2003). “Diffusion of environmentally friendly Technologies by multinational corporations in developing countries”. *International Journal of technology Management and Sustainable Development* vol. 2: 1, 5-18.
- Clapp, Jennifer (1998). “The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14.000 and the Developing World”. *Global Governance* n.º 4: 295-316.
- \_\_\_\_\_. (2002). “ISO Environmental Standards: Industry’s Gift to a Polluted Globe or the Developed World’s Competition-Killing Strategy?”. *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2001/2002*: 27-33.
- Dirven, Martine (2006). “Conceptos básicos: clústers, encadenamientos y alianzas productivas”. *Encadenamientos productivos, clúster y desarrollo*. Santiago de Chile: Indap.
- Foa Torres, Jorge (2012). “Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales: hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas”. *Pensamento plural* n.º 9: 98-129.
- \_\_\_\_\_. (2013). “La dimensión jurídico-normativa en los estudios de políticas públicas ambientales: una evaluación crítica desde la teoría política del discurso”. *Perspectivas en Políticas Públicas*, vol. 6 n.º 12: 55-110.
- \_\_\_\_\_. (2014). “Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina. Córdoba”. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Córdoba (inédita).
- \_\_\_\_\_. (2015). “Posmarxismo y análisis de políticas públicas: fundamentos ontológicos, bases epistemológicas y estrategias metodológicas para el estudio de políticas desde la teoría política del discurso”. *Postdata* n.º 20, vol. 2: 353-385.
- \_\_\_\_\_. (2016a). “Lógica de la gestión ambientalmente adecuada y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: el tema emblemático de las políticas de residuos peligrosos en Argentina en los años 90”. *Revista Luna Azul* n.º 42: 293-318.
- \_\_\_\_\_. (2016b). “Derecho ambiental internacional y lógica del riesgo: una aproximación crítica al principio “el que contamina paga”. *Raigal* n.º 1: 65-77.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Política ambiental y desarrollo sustentable: un enfoque latinoamericano*. Villa María: Eduvim (en prensa).
- Glynos, Jason & David Howarth (2007). *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. United Kingdom: Routledge.
- Hajer, Maarten (2005). “Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE”. En Howarth y Torfing. *Discourse Theory in European Politics*. United Kingdom: Palgrave.

- Hora, Roy (2010). "La crisis del campo del otoño de 2008". *Desarrollo Económico* n.º 197, vol. 50: 81-111.
- Hurrell, Andrew & Sengupta Sandeep (2012). "Emerging Powers, North-South relations and global climate politics". *International Affairs* n.º 3, vol. 88: 463-484.
- Kummer, Katharina (1998). "Transboundary movements of hazardous wastes: learning from regional free trade regimes?". *Trade and Environment: Bridging the Gap*. The Hague: Cameron May.
- Lipman, Zada (1998). "Trade in Hazardous Waste: Environmental Justice Versus Economic Growth. Environmental Justice and Legal Process". *Conference on Environmental Justice*, Melbourne.
- Laclau, Ernesto (2000). "La imposibilidad de la sociedad". *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2000). "Posmarxismo sin pedidos de disculpas". *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2004). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lomnitz, C. (2006). "Latin America's rebelión: will the new left set a new agenda". *Boston Review*, septiembre-octubre.
- Najam, Adil (2005). "Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement". *International Environmental Agreements* n.º 5: 303-321.
- Rosales, Mercedes (2015). "El Clúster Quesero de Villa María, ¿una estrategia de desarrollo local-regional?". Tesis de Grado, Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, Universidad Nacional de Villa María (inédita).
- Sanz Cerbino, Gonzalo (2012). "Burguesía agraria, conflictividad política y quiebres institucionales. Argentina, 1975-2008". *Polis* n.º 31, vol. 11.
- Saur, Daniel (2008). "Categorías intermedias y producción de conocimiento". En Da Porta y Saur. *Giros teóricos en las Ciencias Sociales y Humanidades*. Córdoba: Comunicarte.

## Fuentes documentales, entrevistas y audios

- Acta Asamblea Constitutiva del "Clúster Quesero de Villa María", 17 de marzo de 2011, Villa María.
- Acuña, G. (1997). *El marco institucional ambiental para una política de gestión de residuos en países seleccionados de América Latina: análisis a la luz de la experiencia internacional*. Santiago de Chile: Cepal/GTZ.
- Alsogaray, M. (1998). "Un modelo práctico". Reportaje a María Julia Alsogaray por Mara Bugoni y Carlos Cañas. En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 5, n.º 12: 9-14.
- Banco Mundial (1995). *La contaminación ambiental en la Argentina: temas y opciones para su gestión*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Comisión Económica para América Latina [Cepal] (1995a). "Medio ambiente y comercio internacional en América Latina y el Caribe". En SELA/Uncad: *Comercio y medio ambiente: el debate internacional*. Caracas: Nueva Sociedad.

- \_\_\_\_\_ (1995b). *Lista de publicaciones producidas por la unidad conjunta Cepal/Pnuma de desarrollo y medio ambiente*. Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_ (1997). “Descripción de las actividades realizadas durante el bienio 1996-1997, para promover y apoyar la cooperación técnica entre países en desarrollo en la región”. Recuperado el 12/11/12 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/4394/II.html>.
- Durán de la Fuente, Hernán (1994). *Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos: el caso de los residuos sólidos urbanos e industriales en Chile a la luz de la experiencia internacional*. Santiago de Chile: Cepal/Pnuma/GTZ.
- E1, 21 de octubre de 2015: Entrevista n.º 1, informante clave, presidente del Clúster Quesero de Villa María.
- E2, 4 de julio de 2014: Entrevista n.º 2, informante clave, coordinadora del Clúster Quesero de Villa María.
- E3, 19 de abril de 2012: Entrevista n.º 3, informante clave, Ing. Quím. Alberto Ferral.
- E4, 23 de mayo de 2012: Entrevistado n.º 4, informante clave, funcionario de la Comisión Económica para América Latina (Cepal).
- Fundación Friedrich Ebert/Fundación para la Defensa del Medio Ambiente [FFE/Funam] (1991). *Directorio ambiental: entidades gubernamentales y no gubernamentales de la provincia de Córdoba*. Córdoba: Fundación Friedrich Ebert.
- Hemamala, H., M. Paul, S. Manjula, S. y D. Wheeler (1994). *The Industrial Pollution Projection System (IPPS)*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales [Prosap] (2012). *Estudio de línea de base. Proyecto: Iniciativa de Desarrollo del Clúster Quesero de Villa María (Córdoba)*. Buenos Aires: Prosap.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Plan de mejora competitiva: Clúster Quesero de Villa María*. Villa María: Prosap.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Definición y objetivos del programa*. Recuperado el 27/6/14 de [http://www.prosap.gov.ar/m\\_DefinicionObjetivos.aspx](http://www.prosap.gov.ar/m_DefinicionObjetivos.aspx).
- Scholz, I. (1993). *Requerimientos ambientales a productos de consumo en Alemania y sus efectos sobre las exportaciones de los países en desarrollo*. Berlín: Instituto Alemán del Desarrollo.
- Secretaría de Alimentos (2012). *Proyecto tratamiento de efluentes industriales Pymes lácteas*. Córdoba: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la Provincia de Córdoba.
- Sorsa, P. (1995). “El medio ambiente en el contexto del comercio internacional”. En SELA/ Unctad: *Comercio y medio ambiente: el debate internacional*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Unidad de Cambio Rural [UCAR] (2014). “Institucional”. Recuperado el 27/6/2014 de <http://www.ucar.gob.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar>.