

Políticas públicas y cuestión ambiental. Consideraciones sobre la participación de las políticas santafesinas en la configuración del campo de la educación ambiental

Mariel Bufarini

Universidad Nacional de Rafaela
Universidad Nacional de Rosario
Argentina
mbufarini@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-9248-668X>

Eugenia De Ponti

Universidad Nacional de Rafaela
Argentina
medeponti@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7376-5472>

RESUMEN

En este artículo proponemos dar cuenta de la constitución del campo de la educación ambiental en Argentina, así como considerar la formulación de políticas educativas vinculadas a lo ambiental en la Provincia de Santa Fe. Abordamos el trabajo desde un enfoque socio antropológico, que considera a las políticas públicas como procesos social y culturalmente situados. En el marco de este enfoque, la estrategia metodológica supuso la reconstrucción de un corpus de diversos documentos oficiales, buscando resaltar su relación con distintos entramados sociales y contextuales. Consideramos que el desarrollo de políticas educativas vinculadas a lo ambiental en Santa Fe se encuentra relacionado con la emergencia de determinados conflictos socioambientales en la arena pública, impulsados por actores de relevancia social. Asimismo, proponemos que el campo de la educación ambiental es un campo con formación débil en el cual se expresan debates, disputas e intereses desde posicionamientos disímiles, los que intentan definir el sentido político de la estrategia educativa.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, Ambiente, Educación ambiental, Cuestión social, Campo



Public policies and environmental issues. Considerations on the participation of Santa Fe policies in the configuration of the field of environmental education

ABSTRACT

In this article we propose to account for the constitution of the field of environmental education in Argentina, as well as to consider the formulation of educational policies related to the environment in the Province of Santa Fe. We approach the work from a socio-anthropological approach, which considers public policies as socially and culturally situated processes. Within the framework of this approach, the methodological strategy involved the reconstruction of a corpus of various official documents, seeking to highlight their relationship with different social and contextual networks. We believe that the development of educational policies linked to the environment in Santa Fe is related to the emergence of certain socio-environmental conflicts in the public arena, driven by actors of social relevance. We also propose that the field of environmental education is a field with weak training in which debates, disputes and interests are expressed from dissimilar positions, those who try to define the political meaning of the educational strategy.

KEYWORDS

Public policies, Environment, Environmental education, Social issues, Field.

Políticas públicas e questão ambiental. Considerações sobre a participação das políticas de Santa Fé na configuração do campo da educação ambiental

RESUMO

Neste artigo propomos dar conta da constituição do campo da educação ambiental na Argentina, como também pôr em consideração a formulação de políticas educacionais ligadas ao ambiente na Província de Santa Fe. Abordamos o trabalho a partir de uma abordagem sócio antropológica, que considera as políticas públicas como processos sociais e culturalmente situados. No quadro desta abordagem, a estratégia metodológica envolveu a reconstrução de um corpus de diversos documentos oficiais, procurando evidenciar a sua relação com distintos enquadramentos sociais e contextuais. Consideramos que o desenvolvimento de políticas educacionais ligadas com o ambiente em Santa Fé encontra-se vinculado com o surgimento de determinados conflitos socioambientais na arena pública, impulsados por atores de relevância social. Da mesma forma, propomos que o campo da educação ambiental é um campo com fraca formação no que debates, disputas e interesses se expressam a partir de posições díspares, os quais tentam definir o sentido político da estratégia educativa.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas públicas, Meio ambiente, Educação ambiental, Questão social, Campo.



FECHA DE RECIBIDO 03/06/2023

FECHA DE ACEPTADO 11/09/2023

COMO CITAR ESTE ARTICULO

Bufarini, M. y De Ponti, E. (2023) Políticas públicas y cuestión ambiental. Consideraciones sobre la participación de las políticas santafesinas en la configuración del campo de la educación ambiental. *Revista de la Escuela de Antropología*, XXXIII, pp. 1-24. DOI 10.35305/rea.viXXXIII.265

Introducción

En la educación argentina, el tratamiento de temas ambientales puede identificarse de forma desarticulada y dispersa. Precisamente, la Ley para la Implementación de la Educación Ambiental Integral (EAI) sancionada en 2021 viene a reforzar otras normativas vigentes en la Ley General de Ambiente y en la Ley de Educación Nacional, y tal como indica Sessano (2021) a jerarquizar la Estrategia Nacional de Educación Ambiental.

Por su parte, la provincia de Santa Fe cuenta con legislación propia en la materia. La ley N°10759 de 1991 instaba a la modificación curricular de todos los niveles en pos del "estudio sistemático de la educación ambiental". En 1999, ésta fue modificada por medio de otra ley titulada "Medio ambiente y desarrollo sustentable" que incorpora el capítulo "Educación y medio ambiente".

Este artículo busca dar cuenta del estado de situación de la educación ambiental (EA) como campo emergente en Argentina y describir particularmente políticas educativas sobre esta cuestión en la provincia de Santa Fe, en tal sentido es que nos interesa identificar procesos que abonan a la configuración del campo de la educación ambiental. Los avances aquí expuestos se derivan de investigaciones desarrolladas por cada una de las autoras que convergen en el estudio de las políticas públicas educativas.

Orienta nuestro abordaje un enfoque socioantropológico que considera a las políticas públicas como procesos socioculturales y como prácticas culturalmente situadas (Shore y Wright, 1997). La estrategia metodológica se basó en la construcción de un cor-



pus de documentos -compuesto por resoluciones, legislaciones nacionales y/o provinciales y documentos oficiales- para su análisis interpretativo. Por lo cual, el estudio supuso considerar dichos documentos relacionamente a distintos contextos. Así pues, precisamos hechos políticos, históricos y de conflictividad socioambiental como parte del entramado en el que se inscriben las políticas públicas. Reconstruir estos procesos permite vislumbrar el carácter complejo y “desordenado” de las mismas.

A continuación presentamos el proceso de constitución de lo ambiental como asunto socialmente problematizado; luego, describimos las diversas experiencias nacionales que contribuyeron a la institucionalización de la educación ambiental atendiendo a los antecedentes regionales. Posteriormente describimos los procesos de formulación de políticas vinculadas con la educación ambiental en el ámbito de la provincia de Santa Fe y su articulación con las políticas nacionales. Resta destacar que existe una vacancia de estudios que reconstruyan tales procesos provinciales.

Lo ambiental como *cuestión*

El proceso de constitución de lo ambiental como *cuestión* surge en la década de los '60 y '70 en el marco de una sucesión de fenómenos naturales masivos que afectaron a distintos ecosistemas y perjudicaron gravemente las posibilidades de desarrollo social. A la par, se inició un proceso de concientización sobre los efectos contaminantes de ciertas industrias así como de las actividades agrícolas, aunque se consideraba que las consecuencias ambientales se observarían en regiones limitadas. “Esta percepción de reducidos y controlados efectos ambientales se transformó rápidamente. Durante la década del '90, sin lugar a dudas, la problemática ambiental asumió un carácter planetario del que ya no se desprenderá” (D’Amico y Agoglia, 2019:103).

En América Latina, en las últimas décadas, las problemáticas ambientales tomaron forma a través de lo que se dio en llamar conflictos socioambientales, para referirse a



conflictos donde 'lo ambiental' se encuentra en el centro de la escena al momento de disputar, reclamar y resistir. En todos ellos, de diversas maneras, se pone en cuestión el discurso hegemónico del desarrollo, aun en su acepción "sostenible", constituyendo una arena política donde se construyen y reconstruyen fuertes debates sociales, políticos, económicos y teóricos en relación a los diferentes intereses y posicionamientos ideológicos encarnados por actores, grupos e instituciones sumamente heterogéneos." (Trentini y Serroche, 2016:3)

Los conflictos socioambientales vinculados al extractivismo han sido los más preponderantes en la región, caracterizada por un modelo de desarrollo basado en la explotación a gran escala de los recursos naturales, los cuales son exportados como materias primas o *commodities*, incorporando así al contexto global como referente esencial en la definición del propio extractivismo, tal como afirma Gudynas (2018). En nuestra región, los extractivismos más presentes se vinculan con la extracción de hidrocarburos, con la actividad agrícola - ganadera, con el desmonte forestal y con la pesca a gran escala.

En este sentido, Beltramino (2018) afirma que la conflictividad asociada a las transformaciones ambientales depende de los distintos modos bajo los cuales se las problematiza, muy vinculados a las coyunturas socio históricas, dando lugar así al surgimiento de diversas sensibilidades socio ambientales. De la misma manera, otros autores señalan que "esta relación no es fija, sino que se modifica a lo largo de la historia de la mano de los cambios en la organización política, económica y social, en las tecnologías, e incluso en las creencias y valores que caracterizan a cada sociedad en cada momento histórico." (Merlinsky et al, 2018:15)

Este proceso, reseñado muy sintéticamente, da cuenta de diversas maneras de concebir la relación naturaleza-sociedad. Por un lado, la esencia constitutiva del modelo moderno de dominación colonial occidental da cuenta de una concepción binaria y escindida entre sí, en estrecha vinculación con las relaciones de dominación y de explotación de clase, de raza y de género (Seoane, 2017), así como con el modelo extractivista, recientemente señalado. En



palabras de Gudynas, en este modelo de dominación,

La Naturaleza es conceptualizada y sentida como un ámbito distinto y claramente separado del mundo social, un agregado de objetos despojados de cualquier organicidad. En ella, toda la atención se centra en algunos elementos que se consideran útiles y económicamente valiosos. Revestidos de la categoría de mercancías, pasan a tener un precio y pueden ser objeto de propiedad. De esta manera, las interacciones entre la sociedad y el entorno quedan sumidas bajo posturas utilitaristas. (Gudynas, 2015:165)

De manera contraria, uno de los ejes del surgimiento de la cuestión ambiental resalta otros modos de concebir la relación naturaleza-sociedad, donde las mismas no se encuentran dicotomizadas sino que se caracterizan por una concepción ontológica de integralidad e interdependencia de aquello que fuera separado en humano y no humano, dando lugar a un modelo de coexistencia (Latour, 2001; Descola, 2012; Escobar, 2014).

A partir del contexto recién señalado, la institucionalidad ambiental comienza a configurarse en Argentina en la década del '70 del siglo XX (Gutiérrez y Usuari, 2014). El primer antecedente surge en el año 1973 con la creación de una secretaría ambiental en el gobierno nacional la cual fue desarticulada con la dictadura militar del '76 y vuelta a crearse en 1991. Este año inaugura una etapa de creación de normativas que buscan abordar las problemáticas ambientales, donde la inclusión del derecho a un ambiente sano en la reforma constitucional de 1994 aparece como el hito principal, seguido de la sanción de la ley general del ambiente en el año 2002 (Usuari y Gutierrez, 2014).

El desarrollo de la agenda política ambiental (Gutierrez, 2015; Nogueira, 2016) no fue independiente de un activismo fuertemente vinculado a los conflictos ambientales, lo que dio lugar a la "juridificación" de tales conflictos, entendiéndose por ello a "la estrategia de actores sociales de buscar resolver conflictos vía la creación de nuevas leyes o denuncias de su incumplimiento, como al correspondiente proceso del avance del campo jurídico sobre nuevos es-



pacios sociales y, en este caso, ambientales” (Martín y Healy, 2020: 158) Este proceso de juridificación dio lugar a la sanción de numerosas leyes tales como la Ley General de Ambiente (N°25.675), la Ley de Gestión Ambiental del Agua (N°25.688), la Ley de bosques nativos (N°26.331;), la Ley de Glaciares (N°26.639), y la Ley de Manejo del Fuego (N°26.815), entre otras.

Si bien todas las leyes mencionadas recuperan objetivos vinculados a la educación ambiental, y aunque ésta acompaña parcialmente al proceso de juridificación recién señalado, la EA cuenta con su propio derrotero a nivel normativo, caracterizado por las disputas de su propio campo emergente (Condenanza y Cordero, 2013).

La configuración de la educación ambiental como campo emergente

Las investigaciones existentes en materia de EA en América Latina también parten de la década del ´70, precisamente de la Conferencia de Estocolmo en 1972, para dar cuenta de las distintas corrientes de pensamiento que recuperaron la EA a partir de un abordaje crítico sobre el camino del desarrollo que se estaba implementando en la región.

Condenanza y Cordero (2013) realizan un recorrido por distintos hechos que dan cuenta de la puesta en agenda de la EA en América Latina. El primer evento recuperado data de 1976, cuando se desarrolló el Taller Subregional de EA para la Enseñanza Secundaria, en Perú; seguido, en 1977, de la Reunión Regional de Expertos, en Colombia; aunque anteriormente Ecuador, Cuba, Perú y Panamá habían avanzado en reformas constitucionales que incluían consideraciones ambientales (Roque Molina, 2009). En estos y otros eventos, fueron surgiendo distintas trayectorias posibles para el abordaje de la EA. En aquel entonces, ya se mencionaba la relevancia de considerar la propuesta pedagógica de manera transversal, así como la necesidad de plantearla desde las propias características regionales, evitando emular las definiciones de los países desarrollados.



Sin embargo, esta tensión continua vigente, en tanto aquellas definiciones siguen pujando por instalarse a escala global. Tal es el caso del intento de la UNESCO de suplantar la referencia *educación ambiental* por la de *educación para el desarrollo sostenible*. Según Condinanza y Cordero (2013), “los discursos provenientes de Europa, Estados Unidos, Australia y Canadá adherían a la idea de Educación para el Desarrollo Sustentable, mientras que los discursos de América Latina no fueron fácilmente permeables a esta idea, lo que derivó en una tensión entre los países del norte y del sur” (González Gaudiano, 2007 citado en Condinanza y Cordero, 2013:49).

En este marco, Telias y Canciani (2022), advierten que la propuesta de desarrollo neoliberal aborda a la EA como una herramienta de gestión ambiental, desde la perspectiva de la racionalidad instrumental. De manera contraria, en nuestra región,

la articulación de las dimensiones social, política, cultural y económica de los problemas ambientales cobró más visibilidad que lo meramente ecológico, lo cual influyó en el sentido ético-político de la educación ambiental latinoamericana, que originó vínculos con la educación popular y con la educación ciudadana (p.139).

A partir de lo señalado en los párrafos anteriores, las investigaciones en la materia hablan de la constitución del campo de la educación ambiental. Si bien éste se encuentra fuertemente vinculado a la problematización de las transformaciones ambientales, y a su juridificación, presenta características inherentes a sí mismo; algunas de las cuales podrían evidenciar el surgimiento del propio campo de la EA. Tal como afirma Telias (2014), puede observarse “un espacio de praxis en el cual confluyen actores de muy distinta índole, lo que nos permite sostener que la educación ambiental en la Argentina es un campo educativo con una consolidación débil, marcado por prácticas heterogéneas” (p.115).

Esta presencia diversificada de actores y de espacio, da cuenta, en parte, de las distintas perspectivas que buscan marcar las reglas del juego (Bourdieu, 2007) de este campo emergente, vinculadas,



por un lado, a la agenda internacional, y por otro, al desarrollo de la cuestión ambiental y su agenda a nivel local y regional. Como se observa, tales perspectivas reflejan las mismas disputas que fueran recuperadas en este artículo para dar cuenta del surgimiento -medio siglo atrás- de la EA en el mundo y en la región, lo que permite identificar la existencia de distintas posiciones de los actores en el campo, y la puesta en juego de distintos capitales para el acceso a ventajas específicas (Bourdieu y Wacquant, 2014). En este artículo, se considera que la definición de políticas públicas vinculadas a la EA bien vale como proceso que evidencia disputas en el marco de las relaciones de poder que caracterizan a este campo emergente.

Por ello, consideramos relevante atender al entramado social que dalugar a la configuración de lo ambiental como cuestión, la que participa directa o indirectamente en los proyectos de ley y/o en los procesos de formulación de las políticas públicas. Tal como señalan Padawer y Canciani (2014), "resulta un desafío para quienes problematizamos el campo de la educación ambiental visibilizar los modos en que estos procesos y prácticas se construyen y desarrollan en situación, en función de contextos disímiles y problemáticas ambientales regionales específicas" (p.193).

Las políticas públicas de educación ambiental en Argentina

El desarrollo de políticas públicas vinculadas a la EA en Argentina se da a la par del surgimiento de la cuestión ambiental y de su ingreso a la agenda política. En 1972, a un año de asumir su última presidencia, Juan D. Perón emitió un discurso conocido como el "Mensaje de Perón a los pueblos y gobiernos del mundo", en el cual instaba a tales actores a unirse en una acción solidaria en pos del cuidado de los recursos naturales de los países del Tercer Mundo, en contra de "la voracidad de los monopolios internacionales" (1972), proponiendo a la educación como una herramienta relevante. Al año siguiente, ya en ejercicio de la presidencia, Perón creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano creada, y designó a Yolanda Ortiz como secretaria Secretaría des-



de la cual se convenieron acciones con el Ministerio de Educación en pos de desarrollar “el componente de mayor valor estratégico para cambiar los hábitos y la visión de desarrollo”. Sin embargo, la Secretaría fue discontinuada poco tiempo después, y durante las décadas subsiguientes, las distintas políticas desarrolladas fueron intentos aislados con escasa duración e institucionalización.

Las investigaciones (Condenanza y Cordero, 2013; Telias, 2009; Luzzi, 2000) recuperan distintas acciones, entre ellas, el Programa de Educación y Preservación del Medio ambiente en el año 1991, establecido por resolución N°272 del entonces Ministerio de Cultura y Educación. En él, se incorpora un anexo firmado por el Ministerio, donde se indica que

el sistema educativo argentino debe apoyarse y apoyar el accionar de las asociaciones intermedias -refiriéndose a las organizaciones ambientalistas- para que, como aliados, las tareas se complementen; (...) en el tema de conservación del Medio Ambiente el trabajo conjunto hará que la escuela por una parte y la sociedad por la otra, enriquezcan sus aportes, conocimiento y compromisos.

La recuperación de algunos de los puntos indicados en este Programa permite observar la consideración de otros actores en la aplicación de las políticas de gobierno, en este caso, algunas organizaciones ambientalistas. Asimismo, permite suponer que tales organizaciones impulsaron la creación del Programa, el cual pareciera proponerse desde una perspectiva conservacionista. Será objeto de otro trabajo indagar este proceso de participación, así como las características de las organizaciones firmantes y la efectiva participación de las mismas en la implementación de la política.

En la década del '90, el principal hito que las investigaciones mencionadas recuperan tiene que ver con la incorporación del derecho de todas las personas a un medio ambiente sano, incluido en la reforma constitucional de 1994. En su artículo 41° se afirma que



Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales (...). (Constitución Nacional, art. 41°)

Según afirma Telias (2014), la Educación Ambiental como tal adquiere su distinción y particularidad "a partir de la Reforma Constitucional de 1994, en particular en las leyes y políticas que regulaban la gestión del ambiente, y no en el ámbito educativo propiamente dicho." (p.118)

Otros dos sucesos destacan en la última década del siglo XX: la incorporación del ambiente en los contenidos transversales que estableció la Ley Federal de Educación N°24195; y la primera referencia a la puesta en marcha de una Estrategia Nacional de Educación Ambiental (ENEA), en el marco del Programa de Desarrollo Institucional en la Argentina (PRODIA), constituido entre el gobierno nacional y el BID.

Cabe precisar que, según Gutiérrez y Usuari (2014), el año 2003 marca los inicios de una tercera fase de construcción de la cuestión ambiental en Argentina,¹ caracterizada por el "encuentro" entre la agenda social ambiental y la agenda estatal. Según estos autores, emergen "organizaciones sociales de base" que, en una

1 Gutiérrez y Usuari (2014), distinguen tres fases en la construcción de la cuestión ambiental en Argentina a partir de considerar la articulación entre dos esferas: la estatal y la social. La primera la ubican tras el retorno a la democracia y se caracteriza por la emergencia temprana de institucionalidades preocupadas por el ambiente e influenciadas por el paradigma del desarrollo sostenible, ello derivó en su incorporación en la agenda gubernamental. La segunda -de 1991 a 2003-, de "revitalización de la institucionalidad ambiental" que, con la Reforma Constitucional de 1994 y la Ley General de Ambiente de 2002, incrementa el ambientalismo estatal, al tiempo que la agenda social en materia ambiental era sostenida por asociaciones profesionales sin una gran incidencia en la agenda gubernamental.



serie de hitos de relevancia nacional,² lograron instalar problemas territoriales en la esfera pública e irrumpir en la agenda estatal generando cambios de rumbo en políticas públicas como así también nuevas instituciones de gestión territorial. En ese período, se ubica la sistematización -por parte de la ENEA- de aportes que se incorporan en la Ley Nacional de Educación (2006) los cuales fijan lineamientos para la política educativa; en ese año también se crea la Unidad de Coordinación de Educación Ambiental (UCOEA). Cabe señalar además que, producto de los debates propiciados por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) entre el 2004 y el 2006, se presenta un proyecto de Ley sobre Educación Ambiental en la cámara de diputados de la nación. Años más tarde, la diputada Puigrós recupera los aportes previos y presenta una nueva propuesta en 2015 que alcanza media sanción. De allí en más, tal como se adelantó, se identifican un conjunto de medidas -dispersas e inconexas- y de intentos de instrumentar la ENEA para institucionalizar la educación ambiental hasta la sanción de la Ley 27621 para la implementación de la EAI, en el año 2021.

La puesta en marcha de la EA en Argentina y la trayectoria que llevó a la sanción de dicha Ley se despliega sobre complejidades que, tal como afirma Sessano (2021), se vinculan con el hecho de que la misma haya estado históricamente en manos de la gestión de ambiente, en lugar de la gestión de educación. La legislación ambiental, si bien supone la articulación de ministerios, es sobre todo una ley educativa y abre debates sobre "lo que la ciudadanía debe saber y saber hacer para encaminarse como comunidad hacia alguna sustentabilidad" (p.22).

Ahora bien, la promulgación de la Ley para la implementación de la EAI en 2021 marca un nuevo hito en la institucionalización de la Educación Ambiental. La misma dispone de la creación de un instrumento de aplicación definido como Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI) que alcanza los ámbitos formales y no formales de la educación y tiene el propósito de

² Como el conflicto La Matanza Riachuelo o, a nivel binacional, por la instalación de pasteras en el Río Uruguay en los años 2003-2004.



“territorializar la educación ambiental” (ENEAI, 2021). Se prevé que esa territorialización se realice en forma articulada con las distintas jurisdicciones, las cuales, a su vez, tendrán la posibilidad de instrumentar y adecuar su implementación mediante las Estrategias Jurisdiccionales de Educación Ambiental Integral (EJEAI).³ En definitiva, esta ley celebrada por diversos actores que venían pujando para su sanción e implementación, se constituye como un “paraguas conceptual y metodológico” que ofrece un marco comprensivo complejo y crítico sobre la EA (García Ríos, 2023).

La educación ambiental en la provincia de Santa Fe

Como fuera mencionado en la Introducción y desarrollado a nivel nacional, el devenir normativo de la educación ambiental cuenta también con su propio derrotero en la Provincia, el cual va acompañado de distintas acciones de gobierno. El objetivo de este apartado es dar cuenta de la formulación de las políticas sobre EA de forma situada, considerando la relevancia social que han tomado distintos conflictos ambientales (Merlinsky, 2013) y su incidencia en tales políticas.

A propósito de las normativas cabe destacar que la provincia cuenta desde 1991 con legislación al respecto, en coincidencia con el Programa de Educación y Preservación del Medio Ambiente del Ministerio de Educación nacional señalado previamente. Precisamente, la Ley N°10.759 trata la inclusión en la “Renovación Curricular, de los niveles inicial, primario, medio y técnico, el estudio sistemático de la Educación Ambiental”, y propone la implementación “de los elementos técnico - pedagógicos necesarios que apunten a insertar la Educación Ambiental en el nuevo diseño curricular, dentro de un marco interdisciplinario”. Otra normativa que se referencia como antecedente es la Ley 11719/99 de Medio Ambiente y De-

³ En otras instancias identificamos en la ENEAI conceptualizaciones en torno de la relación ambiente - sociedad como enclave conceptual mediante el cual se configura y comunica una visión particular de mundo. Las mismas se estructuran a partir del cruce entre el discurso de la biodiversidad como manejo de recursos (Escobar, 1999) y lo que Martínez Alier (2000) define como ecoeficientismo (Bufarini, Preiti y Carreño:2023).



sarrollo que, en su Capítulo VI, remite a la educación ambiental y dispone que los principios que allí se enuncian deben incorporarse en la aplicación de la Ley N°10.759. Se procura, además, fomentar la investigación científico-tecnológica sobre las causas y efectos de fenómenos ambientales, la capacitación en materia ambiental de los educadores de todos los niveles, la promoción de jornadas ambientales, propiciar el sentido de corresponsabilidad frente a la protección del medio ambiente y desarrollar tecnologías adecuadas que compatibilicen crecimiento económico con preservación de recursos naturales, y mejoramiento de la calidad de vida.

Así entonces, si bien se reconoce normativa generada en la década del '90, ésta se incrementa en las décadas subsiguientes, lo cual resulta coincidente con conflictos socioambientales de amplio alcance, vinculados especialmente a posicionamientos en torno a prácticas productivas propias de los agronegocios, tales como la fumigación aérea con agroquímicos y la gestión del ecosistema de islas como producto de los incendios en el Delta del Paraná. Específicamente, identificamos al año 2008 como un año de quiebre en tal conflictividad, en tanto en ese año se quemaron más de 170.000 hectáreas del delta, en el marco de las profundas transformaciones ambientales y productivas que se venían dando en el territorio. De manera similar, en el año 2020 se vieron afectadas por el fuego cerca de 500.00 hectáreas, lo que representa más del 20% del delta. Estos sucesos, entre otros, tuvieron un fuerte impacto en la conflictividad ambiental existente hasta el momento, y lograron instalarse en la escena pública.

Como ya fuera mencionado, la construcción del conflicto guarda relación con la participación de distintos actores que impulsan y dan forma al debate (Trentini y Serroche, 2016; Merlinsky, 2013). En la Provincia pueden recuperarse experiencias gremiales, de organizaciones socioambientales y de docentes (que no necesariamente tienen participación gremial) los cuales -según consideramos- inciden en la visibilización de la cuestión ambiental y en la configuración del campo de la EA. Sin ir más lejos, la Asociación de Magisterio de Santa Fe (AMSAFE) ha sido -y es- un actor de relevancia en tanto viene incorporándose en el debate desde una



postura que pregona la defensa del derecho a la educación y del derecho a la salud. En el caso de las escuelas fumigadas,⁴ AMSAFE ha convocado a distintas actividades vinculadas a tal problemática, entre ellas, manifestaciones públicas y reclamos al Estado provincial, aproximadamente desde el 2010. Asimismo, ha realizado jornadas y talleres para docentes trabajadores de escuelas cercanas a zonas productivas. En este sentido, es interesante señalar que tales eventos suelen ser en coordinación con otros actores de la arena pública, tales como universidades, organizaciones no gubernamentales, y gremios de provincias vecinas, como la Asociación Gremial de Magisterio de Entre Ríos (AGMER).

De igual forma, el Taller Ecologista radicado en la ciudad de Rosario ha impulsado debates en torno a la conflictividad ambiental. Esta organización socioambiental creada en 1985 cuenta con diversas áreas de trabajo, entre ellas la de "humedales por la vida" y de "educación socioambiental" (antes denominada "eco educación"). A lo largo de estos años han realizado charlas y talleres destinados a estudiantes, docentes, investigadores, productores agroecológicos y vecinalistas. Trabajaron en el proyecto de ley de Educación Provincial unificado (presentado en el 2018) sumando fundamentos al capítulo sobre educación ambiental. En el marco de la pandemia por el coronavirus, el Taller fue una de las voces que alertó sobre las acciones antropogénicas en los ecosistemas y precisó las responsabilidades sociales en tal coyuntura. Además, junto con otras organizaciones ambientales, se manifestaron públicamente en contra de las "quemadas en las islas" y vienen reclamando por el tratamiento de la Ley de Humedales.

Finalmente, otro actor social relevante a mencionar es la Red de docentes por el ambiente Santa Fe. Esta Red, creada en el año 2022, reúne experiencias de trabajadores y trabajadoras preocupados por cómo afectan las fumigaciones, los basurales a cielo abierto, la falta de acceso al agua potable (entre otras cuestiones) a las escuelas de distintos puntos de la provincia. La Red no propone capacitar, sino vincular experiencias, acompañar y facilitar herramientas pedagógicas para el tratamiento de temas ambientales.

4 Sobre este tema ver Caisso, L. (2022).



En el marco de lo recién señalado, y como reflejo de la problematización creciente de la cuestión ambiental, desde 2008 a la actualidad fueron presentados ocho proyectos sobre EA en la Legislatura santafesina: seis en la Cámara de Diputadas y Diputados y dos en el Senado. En todos los casos, el articulado considera la participación de distintos actores representantes de la sociedad en la implementación de la propia política.⁵ En algunos casos, de manera limitada, a través de consejos consultivos; y en un único caso, se le otorga mayor preponderancia en tanto se establece su participación en la ejecución del Programa en Educación Ambiental propuesto. Actualmente, tres de estos proyectos cuentan con estado parlamentario para ser tratados en la Legislatura provincial. Cabe resaltar que la Cámara de Diputadas y Diputados ha dado media sanción en dos oportunidades a un texto normativo que regula el ejercicio del derecho a la educación en la Provincia, dentro del cual se incorpora un capítulo sobre educación ambiental. Sin embargo, este proyecto ha perdido estado parlamentario en ambas oportunidades sin ser tratado en el Senado.

Por otro lado, a nivel del ejecutivo y tomando como base el Plan Estratégico Provincial de Santa Fe, se planteó la necesidad de formular las bases para "la elaboración de un Programa de Formación Ambiental para promover mecanismos que faciliten el acceso a un desarrollo sustentable" (PEP, 2008). Dicho programa toma como base normativa habilitante la Ley Provincial 11717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Otras leyes provinciales sancionadas en los últimos años propician la configuración del campo de la educación ambiental. Entre ellas se destacan la Ley N°3924 del año 2019 de "Educación Ambiental para los Agentes y Funcionarios en todos los estamentos de la Provincia", la "Ley Marco de Acción climática provincial" N°14019 del 2020, en la que se hace referencia a la educación ambiental, específicamente a la "educación ambiental para el cambio climá-

⁵ Uno de ellos se presentó en 2012 en coordinación normativa con las provincias que integran la Región Centro (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos). El proyecto contemplaba la incorporación de la educación ambiental en todos los niveles del sistema educativo formal y no formal, como así también la creación de una Comisión Ambiental de la Región Centro.



tico” y, finalmente, la Ley N°14178, de adhesión provincial a “Ley Yolanda”, de 2022. No obstante, a más de dos años de la sanción de la Ley nacional para la implementación de la EAI, la provincia no cuenta con Ley de adhesión provincial, aun cuando existen proyectos en ese sentido en ambas Cámaras de la Legislatura.

Articulaciones entre las políticas públicas nacionales y las estrategias provinciales

En el informe de avances compilado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación sobre la implementación de la Ley N°27.621, el cual responde a lo indicado por el inciso k) artículo 20° de tal ley, se precisan las acciones concretas que se han desarrollado entre los años 2021 y 2022 por parte de la Coordinación Ejecutiva de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (CENEAI), responsable de gestionar y administrar la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral. Dicha coordinación está integrada por los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Educación de la Nación, como así también por los Consejos Federales de Educación (CFE) y Medio Ambiente (COFE-MA). De acuerdo a tal informe, en septiembre de 2022 se aprobó la versión final de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI) y se acompañó la definición de las Estrategias Jurisdiccionales de Educación Ambiental Integrales (EJEAI).

En lo que respecta particularmente a las acciones desarrolladas por parte de la provincia de Santa Fe, se informa sobre la participación en capacitaciones, vinculaciones interjurisdiccionales y encuentros regionales (junto con representantes de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y Entre Ríos), así como encuentros para la construcción de la Estrategia Jurisdiccional de Educación Ambiental Integral con equipos técnicos de educación ambiental. Por otra parte, el informe de gestión presentado por la provincia y anexo a dicho documento describe los avances en el “proceso de construcción de la EJEAI- Santa Fe”. Allí se destaca que las actividades de EAI que se realizan en el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático (MAyCC) están inscriptas en una “política públi-



ca de respuesta al cambio climático en territorio con el propósito de fortalecer agendas ambientales de los gobiernos locales y la participación de todos los sectores de la sociedad como verdadero motor de la acción climática” (p.534).

El informe provincial pone en relieve la presentación en el año 2021 de un proyecto de ley sobre Educación Ambiental Integral impulsado desde el MAyCC -aunque comparte autoridad de aplicación con el Ministerio de Educación- que tiene como objeto “garantizar el derecho de todos los habitantes de la provincia de Santa Fe a la educación ambiental, al acceso a la información ambiental, y a la utilización de instrumentos de participación ciudadana, en sintonía con la Ley N°27621” (p.534). Éste es uno de los proyectos que aguarda tratamiento en la Legislatura santafesina.

Por otro lado, dicho informe precisa una diversidad de estrategias tendientes a avanzar en la implementación de la EAI, tales como las acciones concernientes al trabajo legislativo (reglamentación de la ley de acción climática y de la adhesión a la ley Yolanda) y la articulación interministerial. A su vez, se distinguen las acciones desarrolladas específicamente por cada uno de los ministerios involucrados en la estrategia provincial. Entre ellos cabe mencionar a modo ilustrativo: convenios con intendentes, encuentro provincial de EAI con la participación de distintos actores sociales (educativos, ONGs, organizaciones ambientales, federaciones, clubes, centros de estudiantes), presentación de un documento con las conclusiones de dicho encuentro, actualización de diseños curriculares de educación inicial y primaria, producción de un documento sobre los “lineamientos curriculares para la EAI” y capacitaciones a docentes mediante el programa Formación docente continua (primaria y secundaria).

A modo de cierre

Tal como fue expuesto anteriormente, consideramos a las políticas públicas como prácticas situadas, que nos presentan determinadas maneras de ver el mundo, y requieren -al decir de Shore (2010)-, de la constitución de alianzas. Focalizar en su carácter procesual



permite atender a lo discontinuo, “desordenado” y contextual de las mismas. En tal sentido, en este trabajo buscamos situar las políticas sobre EA en el entramado en el cual se despliegan, ello implicó considerar acciones estatales, como así también experiencias de diversos actores sociales que ponen en la escena pública situaciones de conflictividad socioambiental y que de esta forma intervienen -indirectamente- en el proceso de su formulación. Así pues, en cierto modo, es dicho entramado el que -en un marco de condiciones de posibilidad- va marcando *el pulso* de algunas definiciones, tal como lo demuestran las controversias generadas por los incendios en las islas del delta del Paraná o por las fumigaciones que afectaron a las escuelas rurales, las cuales tienen su correlato en los proyectos provinciales de ley. También podría considerarse en este sentido la sanción por unanimidad de la Ley Nacional de Educación Ambiental Integral en junio de 2021, que tal como planteamos en otras instancias (Bufarini *et al.*, 2022), se presenta como una respuesta emergente en la coyuntura específica de la pandemia propiciada por el virus sar-cov2, coyuntura en la cual se instalaron debates respecto a las “crisis ambientales” o, incluso, la “crisis civilizatoria” que se estaba vivenciando. En definitiva, entre los cuestionamientos sociales que emergen en la escala provincial/regional y cobran visibilidad en la escena pública (más allá de las historicidades propias de tales cuestionamientos), identificamos debates y controversias derivadas de la conflictividad ambiental producida por el actual modelo agroproductivo (con su respectiva industrialización de los procesos y prácticas agropecuarias). De modo que tales eventos “generaron la valoración por parte de ONG’s ambientalistas, organizaciones de base emergentes y porciones de la sociedad civil en general, de la relación humano ambiental y los modelos de producción presentes en la región” (Bufarini *et al.*, 2022:7).

En consonancia con lo que autores como Telias (2014) y Sessano (2021) identifican en el plano nacional, en la provincia de Santa Fe, las gestiones en torno a la educación ambiental se propulsan desde el Ministerio de Ambiente -en nuestro caso MAyCC- antes que desde el Ministerio de Educación. Si bien en la letra de la Ley



de EAI como en la estrategia provincial se enfatiza en la articulación interministerial, la *apropiación* de la Estrategia recae en la gestión de ambiente, lo cual supone la carencia de competencias pedagógicas y, tal como indican los citados autores, ésta es, ante todo, una ley de educación. En este marco, esta tensión -presente de manera casi constante en el devenir de las políticas educativas vinculadas a lo ambiental-, da cuenta de una posible disputa por el sentido político con el que se intenta definir las bases de la estrategia educativa.

La estrategia provincial de implementación de la EAI se encuentra en pleno desarrollo, es mediante estas primeras instancias en las que se comenzará a identificar cómo es resignificada, apropiada o resistida por las y los actores sociales involucrados. En este sentido, también será oportuno considerar cómo se despliega y relaciona con las demandas y cuestionamientos sociales ya mencionados, en tanto tienen sus propios ritmos e inconsistencias.

En suma, propusimos describir el estado de situación en cuanto a la configuración de la educación ambiental como campo emergente. Presentamos las características que asumió el proceso de institucionalización de la educación ambiental a nivel nacional y describimos los procesos de formulación de políticas vinculadas con la educación ambiental en el ámbito de la provincia de Santa Fe. Finalmente, como esperamos se haya podido advertir, si bien consideramos que la educación ambiental constituye un campo emergente, ello no la configura como una propuesta reciente o novedosa. Se inscribe en procesos socio históricos que se vienen desplegando desde hace al menos cinco décadas en los que se destaca la preocupación -claro que sectorial y/o parcial- por la valoración y cuidado del ambiente en contextos de disputa con modelos económicos extractivistas.



Referencias Bibliográficas

- BELTRAMINO, Tamara (2018). "Naturaleza, riesgo y sociedad»: La construcción social de las inundaciones en Santa Fe (1982-83/2003)". *Pampa (Santa Fe)*, (17), 31-54. Recuperado en 25 de mayo de 2023, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082018000100002&lng=esytng=es
- BOURDIEU, Pierre (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- BOURDIEU, Pierre y Loïc WACQUANT (2014). *Una invitación a la Sociología Reflexiva*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- BUFARINI, Mariel, PREITI, Francisco, CARREÑO; Guillermina, MILLAN, Adriana y Antonela VICENTINI, (2022). "Políticas públicas, educación ambiental y ruralidad (Santa Fe, 2020-2022)", ponencia presentada en el Congreso Internacional de Socialización del Patrimonio en el medio rural. Santa Fe, 31 de octubre al 6 de noviembre
- BUFARINI, Mariel, PREITI, Francisco y Guillermina CARREÑO (2023) "Análisis del *ethos* en la presentación de una política educativa ambiental", ponencia presentada en las II Jornadas de Investigación en Política Educativa. Facultad de Humanidades y Artes, Rosario.
- BUSNADIEGO, Paula (2020). "La pandemia permite reconocer que la educación ambiental es necesaria." *La Capital*, 16 de mayo
- CAISSO, Lucia (2022). "Escuelas rurales, docentes y fumigaciones con agro-químicos." *Cuadernos De antropología Social*, (55). <https://doi.org/10.34096/cas.i55.10237>
- CONDENANZA, Lucía; CORDERO, Silvina (2013). "Educación Ambiental y legislación educativa en Argentina: Hacia un estado de la cuestión". *Praxis educativa*, 17 (1), 47-55. En Memoria Académica. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13123/pr.13123.pdf
- D'AMICO, Paula y Ofelia AGOGLIA (2019). "La cuestión ambiental en disputa: el ambientalismo hegemónico y la corriente ambiental crítica. Lecturas desde y para América Latina." *Revista Colombiana de Sociología* 42 (1), 97-116.
- DESCOLA, Philippe (2012). *Más allá de naturaleza y cultura*. Buenos Aires, Amorrortu.
- ESCOBAR, Arturo (2014) *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín, Ediciones UNAUULA.
- GARCIA RÍOS, Diego (2023). "Ley de Educación ambiental Integral: entre el discurso necesario y la acción imprescindible." en D. Kaplan (coord.) *Experiencias de educación ambiental integral*. CABA, Centro de Publicaciones Educativas y Material didáctico, pp. 17-31.



- GUDYNAS, Eduardo (2018) "Extractivismos: el concepto, sus expresiones y sus múltiples violencias." *Revista Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* N° 143 2018, pp. 61-70
- GUDYNAS, Eduardo (2015). Extractivismos. Ecología, Economía y Política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. 1° Ed. CEDIB, Bolivia.
- GUTIERREZ, Ricardo (2015). "Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 30, julio-diciembre: 13-36.
- GUTIERREZ Ricardo y Fernando USUANI (2014). "La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina". *Revista de Administración Pública* 48 (2), 295-322, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121700>
- ISAÍAS, Marcela (2020) "Para volver a oír el canto de los pájaros." *Portal Redacción Rosario* <https://redaccionrosario.com/2020/08/02/para-volver-a-oir-el-canto-de-los-pajaros/>
- LATOURE, Bruno (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayo sobre la Realidad en los Estudios de la Ciencia*. Barcelona, Gedisa
- LUZZI, D. (2000). "La EA formal en la educación general básica argentina". *Tópicos en Educación Ambiental*, Vol. 2, n° 6, pp. 35-52.
- MARTÍN, Facundo y Mark HEALY (2020). "La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina", en Merlinsky, G (comp) *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina III*. CABA, Ciccus, pp. 157-186.
- MERLINSKY, Gabriela (comp.) (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CICCUS
- MERLINSKY, Gabriela et al (2018). *Defender lo común: qué podemos aprender de los conflictos ambientales*. CABA, Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA.
- NOGUEIRA, María E. (2016). "¿El ambiente como cuestión? Algunas reflexiones desde el análisis de políticas públicas para el caso argentino (2003-2015)". *Gestión y Ambiente* 19(2), 273-288
- PADAWER, Ana y María Laura CANCIANI (2014). "Problematizando el campo de la educación ambiental desde la antropología de la educación: reflexiones acerca de los procesos de construcción de conocimientos ambientales asociados a la agricultura familiar en el sudoeste misionero", en A. Telias, M.L Canciani y P. Sessano (comp.) *La educación ambiental en la Argentina: actores, conflictos y políticas públicas*. San Fernando, La Bicicleta, pp. 193-216
- ROQUE MOLINA, Martha (2009). "Un acercamiento a la situación de las Políticas Públicas de Educación Ambiental en América Latina". En *Enriqueciendo las propuestas educativo-ambientales para la acción colectiva*" Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina



SESSANO, Pablo (2021). "La educación ambiental pelea su espacio en la política pública" Recuperado de: <https://farn.org.ar/iafonline2021/articulos/6-2-la-educacion-ambiental-pelea-su-espacio-en-la-politica-publica/>

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

SHORE, Cris (2010). "La antropología y el estudio de las políticas públicas: reflexiones sobre la formulación de las políticas". *Antípoda* N° 10: 21-49

SHORE, Cris y Susan WRIGHT (eds.) (1997) *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London and New York, Ed. Routledge.

TELIAS, Aldana (2014). "La institucionalización del campo de la EA en la Argentina: un análisis posible de su construcción" en A. Telias, M.L Canciani y P. Sessano (comp) *La educación ambiental en la Argentina: actores, conflictos y políticas públicas*. San Fernando, La Bicicleta, pp. 115-132.

TELIAS, Aldana, y CANCIANI, María Laura (2022). "Educación Ambiental Integral: reflexiones teóricas para la construcción de un currículum complejo." *Revista Argentina de Investigación Educativa*, N° 4 (2) pp. 135-149

TRENTINI, Florencia y Santiago SERROCHE (2016). "Conflictos socioambientales en Latinoamérica: ecologías, identidades y conocimiento en disputa." *Kula. Antropólogos del Atlántico Sur. Revista de antropología y ciencias sociales*. N° 14, pp. 3-9

Fuentes

Constitución Nacional

Entrevista a Yolanda Ortiz, 26 de agosto de 2013 <https://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-227579-2013-08-26.html>

Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ley de Educación Nacional N° 26.206

Ley de Educación Ambiental Integral N° 27.621

Ley Federal de Educación N° 24.195

Ley de la Provincia de Santa Fe de Renovación Curricular, de los niveles inicial, primario, medio y técnico, el estudio sistemático de la Educación Ambiental N° 10.759

Ley de la Provincia de Santa Fe "Medio ambiente y Desarrollo" N° 11.719

Ley de Educación Ambiental para los Agentes y Funcionarios en todos los estamentos de la Provincia N° 13924

Ley Marco de Acción climática provincial N° 14019



Ley de adhesión provincial a “Ley Yolanda”
N° 14178

Educación Ambiental Integral. Informe de
avances de la implementación de la
Ley 27.621

Mensaje Ambiental de Perón a los pueblos
y gobiernos del mundo (1972) [http://
archivoperonista.com/documentos/
declaraciones/1972/mensaje-
ambiental-peron-pueblos-gobiernos-
mundo/](http://archivoperonista.com/documentos/declaraciones/1972/mensaje-ambiental-peron-pueblos-gobiernos-mundo/)

Ministerio de Gobierno y Reforma del
Estado de la Provincia de Santa Fe.
(2009). Plan Estratégico Provincial-
Santa Fe. Gobierno de la Provincia
de Santa Fe.

Taller Ecologista ¿quiénes somos?
Recuperado el 20/10/23. [https://
tallerecologista.org.ar/quienes-
somos/](https://tallerecologista.org.ar/quienes-somos/)

Asociación de Magisterio de Santa Fe
(31/8/2011) Salud y seguridad en el
trabajo escolar. [https://amsafe.org.
ar/salud-y-seguridad-en-el-trabajo-
escolar/](https://amsafe.org.ar/salud-y-seguridad-en-el-trabajo-escolar/)

Asociación de Magisterio de Santa Fe
(20/11/2013) Jornada Taller para
docentes de escuelas fumigadas.
[https://amsafe.org.ar/jornada-
taller-para-docentes-de-escuela-
fumigadas/](https://amsafe.org.ar/jornada-taller-para-docentes-de-escuela-fumigadas/)

Asociación de Magisterio de Santa Fe (sede
constitución) (10/10/2013) Curso de
Educación ambiental «Perspectiva
integradora naturaleza, sociedad y
cultura» [http://amsafeconstitucion.
com.ar/2015/10/curso-de-
educacion-ambiental/?print=pdf](http://amsafeconstitucion.com.ar/2015/10/curso-de-educacion-ambiental/?print=pdf)

