

TRANSVERSALIDAD DE CONCEPTOS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE PRESENTES EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA

LIDIA GIUFFRÉ; SUSANA FORMENTO & SILVIA RATTO

Facultad de Agronomía. UBA. Av. San Martín 4453 (1417) Buenos Aires. 4524-8059
giuffre@agro.uba.ar (*), formento@agro.uba.ar, sratto@agro.uba.ar

Recibido: 26/10/06

Aceptado: 04/01/07

RESUMEN

La educación ambiental de la población debe ser transmitida en todos los niveles educativos, de modo que contribuya a un profundo conocimiento de las leyes de protección ambiental existentes. Estas últimas incluyen muchas veces contenidos acerca de la educación ambiental, con escasa difusión y bajo cumplimiento. Si la educación ambiental garantiza una mayor apertura al conocimiento detallado de las legislaciones vigentes, su aplicación podría verse forzada por acciones comunitarias. Asimismo, la educación ambiental es considerada en las regulaciones, como herramienta fundamental para un desarrollo sostenible.

En la Argentina existe una profusa legislación, con más de 3.000 instrumentos legales de distinta jerarquía y nivel jurisdiccional. Se efectúa un estudio de la Ley 25.675: Ley General del Ambiente (nacional), la Ley 1.914: Ley Ambiental provincial de La Pampa y la Ley 1.687 de Educación Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las tres leyes regulan la incorporación de la educación ambiental en el sistema educativo formal (actividades realizadas en los centros educativos públicos o privados, tanto inicial, primaria, media y superior), no formal (actividades extracurriculares y/o de extensión relacionadas dentro de los establecimientos educativos); y educación informal (se realiza a través de medios masivos de comunicación e información). Se considera que la educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población. Las leyes estudiadas consideran la importancia de fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión para la protección del medio, proponen estimular y apoyar procesos de investigación, destacándose el fomento de la investigación en las instituciones de educación superior. Se asegura el derecho a la información, todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.

Los aspectos más importantes acerca de la educación ambiental y el desarrollo sostenible son ejes transversales de leyes de distinta jurisdicción, pero deberá bregarse por el cumplimiento y control de dichos principios, debido a las características con las que se percibe al derecho ambiental, de baja eficacia y eficiencia.

Palabras clave. Educación - medio ambiente - leyes argentinas.

ENVIRONMENTAL EDUCATION AS A CROSSCUTTING ISSUE FOR SUSTAINABLE DEVELOPEMENT CONCEPTS INCLUDED IN ARGENTINE REGULATIONS

ABSTRACT

Population environmental education must be conveyed in all educational levels, in order to contribute to a deep knowledge of environmental protection laws. These include contents about environmental education, but with scarce diffusion and low adhesion. If environmental education could force a detailed knowledge about regulations, its application could be demanded by community actions. Moreover, environmental education is considered in regulations as a fundamental tool for sustainable development.

There is a profuse legislation in Argentina, with more than 3,000 legal instruments of different hierarchical order and jurisdictional level. Three Argentine laws were studied and compared: Environmental General Law (national): Law 25,675; La Pampa Environmental Law (province order): Law 1,914; and Environmental Education Law of Buenos Aires (city order): Law 1,687. These laws regulate the incorporation of environmental education in formal system (public and private schools and institutions, for all levels: initial, primary, secondary and university studies), non formal system (extra-curricular activities and/or extension inside the institutions), and non formal education (by means of massive instruments of communication and information). Environmental education is considered as the basic tool to generate values, behavior and attitudes according to a balanced environment, tending to the preservation of natural resources and their sustainable use, to increase population life quality. Social participation in decision of environmental protection aspects must be reinforced. Research processes must be stimulated and sustained, with stimulation of research in university institutions. Information access right is assured; every inhabitant must obtain environmental information from the authorities, if it is not legally considered as reserved information. The most important aspects about environmental education and sustainable development are present as an transversal axis of different jurisdictional application laws, but the enforcement and control of those principles must be assured, considering that environmental laws in Argentina present a low efficacy and efficiency perception.

Key words. Education - environment - Argentine laws.

INTRODUCCIÓN

Einstein afirmaba en los años 40, que los imperios del futuro serán imperios del conocimiento, y que solamente los pueblos que entienden cómo generar conocimientos y cómo protegerlos, se convertirán en países exitosos. Los otros pueblos permanecerán con litorales hermosos y su historia fantástica, pero probablemente no se queden ni con las mismas banderas ni con las mismas fronteras, ni con un éxito económico. Esto tiene serias implicaciones para los países que no entienden por qué tienen que darle educación a sus ciudadanos, por qué deben brindar seguridad y por qué hay que respetar los derechos humanos (Henríquez, 2003).

En América Central y del Sur, el desarrollo rural enfrenta nuevos desafíos y posibilidades. Un tercio de las tierras sin limitaciones se encuentran en la zona templada del Cono Sur, concentradas en la región de la Pampa Húmeda. La educación agrícola superior debe convertirse en una efectiva impulsora del desarrollo rural, para lo cual es necesario un balance entre el contenido reproductivo y la parte creativa del proceso de enseñanza-aprendizaje, lo que implica una docencia crítica, cuestionadora, problematizadora, comprometida y transformadora. Una docencia con tales características busca no sólo informar correctamente, sino también y muy especialmente preparar al alumno para un análisis con sentido crítico, creativo, consciente y socialmente responsable (Zepeda y Lacki, 2003).

El desafío de promover un desarrollo agropecuario sostenible está vinculado a la adopción de alternativas tecnológicas que mantengan la calidad de los recursos naturales y el medio ambiente. La Unión Europea ha realizado diversas convocatorias para asegurar la protección de sus recursos, de modo de delinear una política de protección ambiental europea, referida especialmente al suelo como recurso no renovable, sometido a presiones en aumento en los últimos años (Römbke *et al.*, 2005).

La educación ambiental busca la construcción interactuante de conocimientos, valores, principios y actitudes que definan una acción sobre sistemas complejos e interactuantes, con problemas disímiles, por lo que consta de una instrucción sobre aspectos físicos, mineralógicos, biológicos, ecológicos, climáticos, etc., de los mismos. No puede obviarse el fundamental rol de los valores humanos, y la conciencia acerca de la degradación a escala planetaria como factores clave en la relación entre la educación ambiental y la sustentabilidad. Los problemas a solucionar no son puramente técnicos, sino que se plantean dilemas éticos, cuestiones de derecho, aspectos socioeconómicos y culturales (Freyre, 1999; Ojeda Mestre, 2003).

García (2006) cita al escritor Saramago, en su 'Ensayo sobre la lucidez', con respecto a la relación entre la comunidad y la legislación: *...no teniendo los ciudadanos de este país la saludable costumbre de exigir el cumplimiento regular de los derechos que la constitución les otorgaba, era lógico, incluso era natural que no hubiesen llegado a darse cuenta de que se los habían suspendido (...)*. El derecho a un ambiente sano y sustentable es uno de los derechos humanos, y tanto las regulaciones como la Justicia deberían bregar por su cumplimiento y por la posibilidad de acceder al conocimiento de la disciplina ambiental.

La hipótesis de trabajo se basa en el hecho de la existencia de una profusa legislación en la Argentina, con más de 3.000 instrumentos legales de distinta jerarquía y jurisdicción. El derecho ambiental argentino se visualiza como un derecho «blando», con programas y objetivos y sin obligaciones jurídicas. Su carácter es más declarativo que regulatorio, existe falta de adhesión de las provincias a las leyes nacionales, carencia de voluntad política, problemas administrativos de aplicación, anacronismo en algunos casos, y falta de régimen de sanciones administrativas y penales (Postiglioni, 2002). Debe destacarse que existen contenidos referentes a la educación ambiental de escasa difusión entre la población.

El objetivo del trabajo es analizar normativas argentinas de distinto nivel jurisdiccional -Nación, provincia, municipio- que abordan la temática de la educación ambiental y el desarrollo sostenible. Se efectuará una comparación en cuanto a sus propuestas de educación ambiental en distintos niveles, promoción de la investigación, de la participación comunitaria, y autoridades de aplicación, y un análisis resumen del problema.

MATERIALES Y MÉTODOS

Se efectuó un estudio de: Ley General del Ambiente (nacional), Ley Ambiental provincial de La Pampa y Ley de Educación Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se realizó un análisis documental y una comparación de propuestas entre las leyes consideradas. Se efectuó luego un análisis del problema en base a la metodología propuesta por CEPAL (1998) para el análisis de programas sociales.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La existencia de conceptos que son característica y garantía de una educación ambiental y por tanto de la sustentabilidad, están soportados en la ley argentina. En

primer lugar se plantean los principales aspectos contemplados en cada una de las mencionadas leyes, destacándose los contenidos presentes en todas ellas acerca del cuidado y educación ambiental en distintas jurisdicciones.

Ley N° 25.675: «Ley General del Ambiente», considerado un bien jurídicamente protegido, fue sancionada el 6 de noviembre de 2002. En su articulado establece que se deberá cumplir los objetivos de asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas, y prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las mismas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo. Asimismo destaca la importancia de fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión, y de promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal. La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los principios de congruencia, prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación. Las autoridades competentes deberán coordinar con los consejos federales de Medio Ambiente (COFEMA) y de Cultura y Educación, la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.

Ley N° 1914: Ley Ambiental Provincial, La Pampa. Fue sancionada en Santa Rosa, 11 de enero de 2001. Tiene como objeto la protección, conservación, defensa y mejoramiento de los recursos naturales y del ambiente en el ámbito provincial, promoviendo la participación ciudadana. La educación ambiental debe incluirse en todos los niveles del sistema educativo, bajo pautas orientadas a la formación de individuos responsables con el medio ambiente. Se destaca además el fomento de la investigación en las instituciones de educación superior desarrollando planes y programas para la formación de especialistas. Resalta la importancia de la motivación de los miembros de la sociedad para que formulen sugerencias y tomen iniciativas para la protección del medio, y la capacitación para el desarrollo de tecnologías adecuadas que compatibilicen el crecimiento económico con la preservación

de los recursos naturales. Se instrumentará, a través de la autoridad de aplicación, el Sistema Provincial de Información Ambiental, que organizará y mantendrá actualizado datos físicos, económicos, sociales, legales y todos aquellos vinculados a los recursos naturales y al ambiente en general.

Ley N° 1687: Educación Ambiental, ciudad autónoma de Buenos Aires. Fue sancionada en Buenos Aires, el 28 de abril de 2005. Define como objeto de la ley la incorporación de la educación ambiental en el sistema educativo formal, no formal e informal, garantizando la promoción de la educación ambiental en todas las modalidades y niveles, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dentro de sus objetivos se destacan la construcción de una mirada crítica de la realidad socio ambiental local en el marco de la región, que permita posicionarse en un lugar protagónico para el reconocimiento de problemas ambientales y el planteo de soluciones, promoviendo la participación comunitaria en la definición, análisis y toma de decisiones. Propone estimular y apoyar procesos de investigación-acción. La Autoridad de Aplicación de la presente ley, será el Comité Coordinador de Asuntos Educativos Ambientales, en el ámbito de la Secretaría de Educación.

Es interesante considerar el antecedente de esta ley de Educación Ambiental, dentro de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires, sancionada el 1° de octubre de 1996: su capítulo tercero está dedicado a Educación, y su capítulo cuarto a Ambiente. En este último figuran algunas precisiones no muy difundidas, como el hecho de que la Ciudad es un territorio donde no se permiten actividades relacionadas con tecnología nuclear. El artículo 27 destaca que la Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, y en su inciso 14 promueve la educación ambiental en todas las modalidades y niveles. Es importante considerar que la ciudad de Buenos Aires ha afirmado su destacado rol en la generación de conocimientos, con una concentración del 70% de la matrícula total universitaria del país (Sauret, 2003).

Analizando las leyes antes mencionadas, puede comprobarse que en su espíritu figuran las principales propuestas descriptas en el siguiente cuadro, las mismas son desarrolladas con claridad, aunque sin demasiada precisión.

Propuestas	Ley 25675	Ley 1914	Ley 1687
1. Educación ambiental en distintos niveles	sí	sí	sí
2. Promoción de la investigación	sí	sí	sí
3. Promoción de la participación comunitaria	sí	sí	sí
4. Autoridad de Aplicación	COFEMA	-	Comité Coordinador

1. Educación ambiental

La educación ambiental es, desde hace años, parte de los programas de las ciencias naturales y sociales a lo largo de los niveles y ciclos de la educación formal. De ahí que las posibilidades innovadoras de estas leyes se perciben especialmente más allá del dictado formal de las materias escolares. Es muy importante que la labor se ejerza con economía de formas burocráticas, amenaza siempre latente que deteriora la salud de las mejores políticas (La Nación, 2005).

En el artículo 8 de la Ley General del Ambiente se destaca a la educación ambiental como uno de los pilares dentro de los instrumentos de la política y la gestión ambiental, que debe propender al ordenamiento ambiental del territorio, a un sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, y al régimen económico de promoción del desarrollo sustentable. También constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población (artículo 14 de la Ley General del Ambiente). Es interesante cómo la ley provincial de La Pampa promueve la incorporación de contenidos ecológicos regionales en la currícula provincial en los distintos niveles del sistema educativo.

La ley 1687 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resalta la importancia de generar espacios de formación, capacitación y actualización del personal docente y no docente de las instituciones educativas, y de asesoramiento a las instituciones educativas u Organizaciones no Gubernamentales en la formación de proyectos.

Las respuestas a esta problemática deben ser ejecutadas como políticas del Estado, responsable de la política ambiental, y que debe actuar como organizador de la educación en todos los niveles. Deberá también ocuparse de la gestión de los resultados de la misma, mediante una adecuada programación, un constante monitoreo y una eficiente evaluación.

2. Promoción de la investigación

Aparece en todos los niveles jurisdiccionales analizados. La investigación como respaldo de la política educativa es de relevante importancia en establecimientos educativos universitarios en el país, en los cuales aparecen carreras de grado y posgrado con énfasis en las cuestiones ambientales.

3. Promoción de la participación comunitaria

Una adecuada educación ambiental es fundamental para el desarrollo agropecuario sustentable, y debe complementarse con una adecuada comunicación e información a la comunidad. El fomento de la participación pública de la comunidad puede efectuarse mediante la valoración que la misma realice acerca de la evaluación de impacto ambiental de un determinado proyecto, compatibilizando los aspectos sociales, económicos y ecológicos, con los aspectos políticos. Existe una presión social en nuestro país acerca de proyectos que han producido rechazo por parte de las comunidades afectadas.

La ley 1687 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires propone tanto campañas de educación como programas de difusión. Para ello debe tenerse en cuenta que la comunicación en ciencias ambientales debe diseñarse con una especial estrategia de acuerdo a las características generales y específicas de la audiencia, considerándose fundamental la creación de redes de comunicación. Las opciones para efectuar la comunicación son: institucionalizar, es decir crear una institución encargada de la comunicación; colaborar, contratar la institución que la realice, o integrar, mediante capacitación del personal existente (Mújica, 2004).

4. Autoridad de aplicación

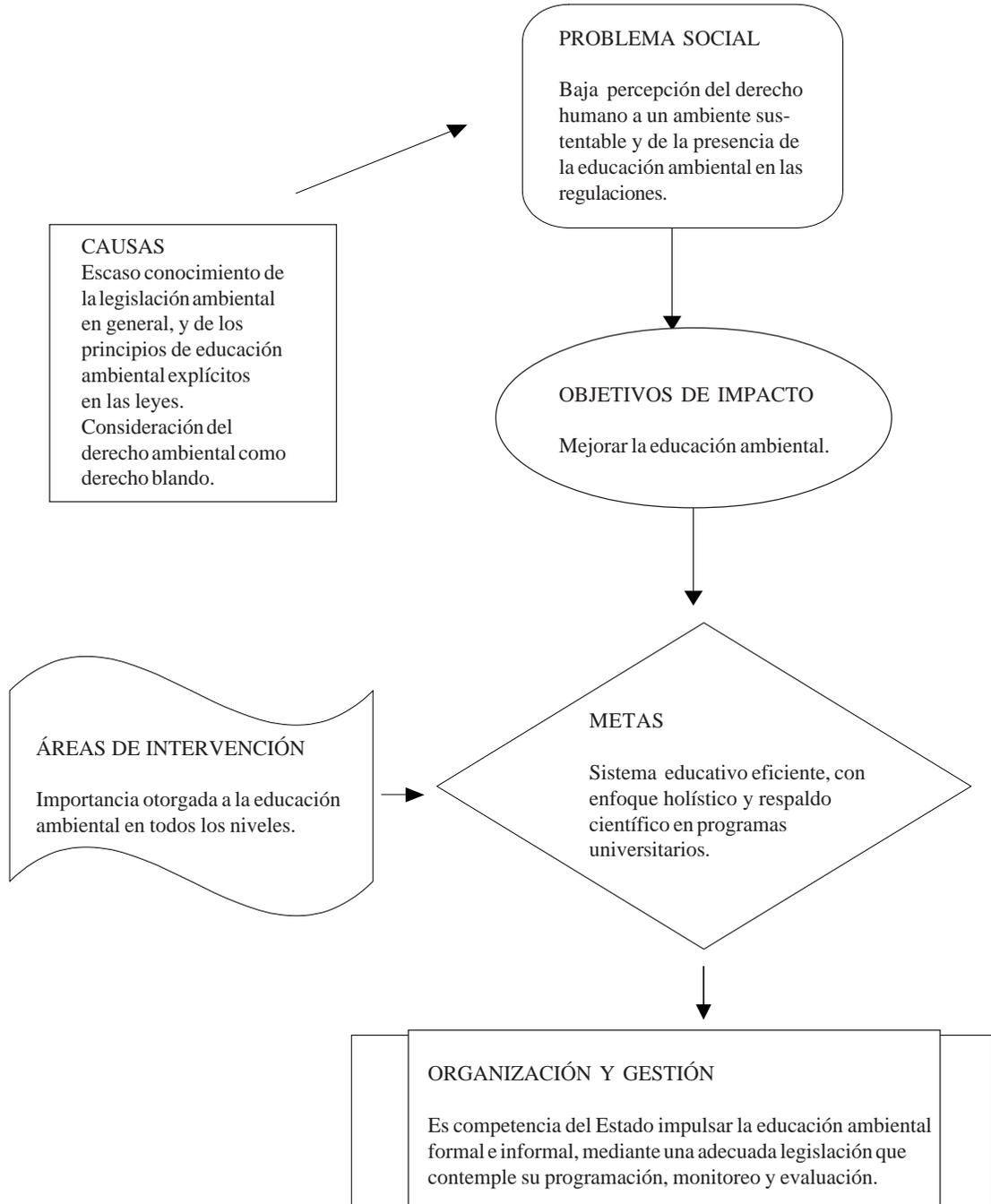
El proceso educativo se percibe como desvinculado de la obligación de acatar las normas jurídicas que lo fomentan e implementan en diversos niveles de las regulaciones argentinas.

Debe tenerse en cuenta que existe un bajo grado de eficacia (acatamiento) y de eficiencia (idoneidad) en las leyes ambientales argentinas. La sociedad suele percibir amplios espacios de impunidad jurídica ambiental y tiende a atribuir a los organismos ambientales, con exclusividad, la responsabilidad de los resultados negativos (Postiglioni, 2002; Formento, 2003).

García (2006) hace referencia a la importancia de contar con una legislación ambiental más rígida, que establez-

ca penas severas para las empresas e industrias que contaminan recursos como el agua, el aire y el suelo, y comenta el efecto del mayor conocimiento, que permite ejercer una mayor presión social sobre empresas o proyectos que puedan producir impactos sobre el ambiente.

Para resumir la propuesta se efectúa un modelo metodológico basado en la propuesta de CEPAL (1998).



Se destaca el rol del Estado, en este caso, a través de una adecuada legislación, como promotor de la educación ambiental. La programación de los contenidos curriculares a nivel institucional, debe ser adecuadamente monitoreada y evaluada por las correspondientes instancias de gestión de la calidad en instituciones educativas, que convergen en la acreditación y categorización de las mismas en el caso de la educación universitaria.

Con respecto a los contenidos curriculares, Gómez Moliné y Reyes Sánchez (2004), consideran que, para educar para una Tierra sostenible en el tiempo y en el espacio, se debe capacitar a las personas para tomar decisiones coherentes con modelos de vida respetuosos con el medio ambiente y con la diversidad de culturas y personas. La sensibilización hacia la problemática ambiental requiere pasar por la percepción directa del problema y también de las posibles alternativas.

El desafío de coordinar la educación con el desarrollo sustentable implica avanzar hacia modelos curriculares y extracurriculares sistémicos, flexibles, dinámicos, problematizadores, e interdisciplinarios (UNESCO, 2003). No solamente es necesario informar, sino también formar en cuanto a conciencia y actitudes sociales.

CONCLUSIONES

El desarrollo puede producir procesos de alto impacto ambiental, es por ello necesaria la concientización de la población, que debe ser lograda con una educación ambiental adecuada en todos los niveles, que contribuya a un profundo conocimiento de las leyes de protección ambiental existentes, y a una demanda de su efectiva aplicación.

Las leyes estudiadas contemplan la educación ambiental en todos los niveles; la promoción de la investigación como respaldo científico necesario, sobre todo en el nivel universitario; la promoción de la participación comunitaria como eje social en cuestiones ambientales; y en algunos casos la designación de la Autoridad de Aplicación.

La propuesta resalta el rol del Estado como promotor de la educación ambiental, a través de una adecuada legislación, que sea de conocimiento público y acatamiento inmediato.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. 1998. Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales. Serie Políticas Sociales 25. Volumen II. 48 pp.
- Formento, S. 2003. Legislación Agroambiental. *En: Impacto ambiental en Agrosistemas*. Coordinadora: L. Giuffré. ISBN 950-29-0624-1. Editorial EFA-Facultad de Agronomía. 2ª. Edición, septiembre 2003: 107-127.
- Freyre, E. 1999. Elementos éticos para la agricultura de hoy. *Agricultura Orgánica* 5: 437-440.
- García, L. 2006. Justicia y ambiente. *elDial.com*. Biblioteca Jurídica on line
- Gómez Moliné, MR & LB Reyes Sánchez. 2004. Educación ambiental, imprescindible en la formación de nuevas generaciones. *Terra* 22: 515-522.
- Henríquez, J. 2003. «Los imperios del futuro serán los imperios de la mente». Disertación en la Universidad de Harvard. 5pp.
- La Nación on line, www.lanacion.com.ar, 22 de mayo de 2005.
- Mújica, L. 2004. Guía de comunicación para programas de medio ambiente (Adaptación a temas de medio ambiente). Programa de Comunicación de la OMS - Segunda Parte. 23 pp.
- Ojeda Mestre, R. 2003. Retroceso en la Lucha Ambiental. Medio ambiente & Derecho 9.
- Postiglioni, O. Ponencia. XXVI Congr. Ing. Sanitaria y Ambiental . 2002.
- Römbke, J; AM Breure; C Mulder & MR Rutgers. 2005. Legislation and ecological quality assessment of soil: implementation of ecological indication systems in Europe. *Ecotoxicology and Environmental Safety* 62: 201-210.
- Sauret, H. 2003. La ciudad de Buenos Aires, ámbito de una educación superior con creciente calidad acreditada conforme a procedimientos con validez legal. Primer Congreso de Gestión de la Calidad de la ciudad de Buenos Aires, sector privado. UTN, Buenos Aires, 2003, en CD rom.
- UNESCO. 2003. www.unesco.org/manual/html/fundamentos
- Zepeda Del Valle, JM & PLacki. 2003. Educación Agrícola Superior. Una Propuesta de Estrategia para el cambio. Universidad Autónoma de Chapingo-FAO, Mexico, Serie Desarrollo Rural N° 10, 52 pp.