

## Sujetos y racionalidad en una zona desertificada

Autoras: Graciela Ceretti y Zulma García\*

### Resumen

En procesos de gestión ambiental se entrecruzan racionalidades de distintos sujetos sociales. Este trabajo propone identificar, en una zona árida en proceso de desertificación, esas racionalidades en los sujetos población rural y Estado y comprender sus interrelaciones.

Según Leff<sup>1</sup> las racionalidades son sistemas de reglas de pensamiento y comportamiento de actores sociales que se establecen dentro de estructuras económicas, políticas e ideológicas, legitimando un conjunto de acciones, confiriendo un sentido a la organización de la sociedad en su conjunto. Estas reglas orientan un conjunto de prácticas y procesos sociales hacia ciertos fines, a través de medios socialmente construidos, reflejándose en normas morales, creencias, arreglos institucionales y patrones de producción.

Una perspectiva ambiental del desarrollo cuestiona la racionalidad capitalista que sustenta un modelo de desarrollo único basado en la explotación de los recursos con propósitos de optimizar ganancias en el corto plazo, provocando efectos negativos que deterioran el ambiente. Para Leff, esta moderna razón instrumental tiene carácter hegemónico y su transformación supone tanto superación de los modelos de racionalidad vigentes, como modificación de instituciones y aparatos ideológicos que la sustentan y legitiman.

La nueva racionalidad ambiental no es universal sino histórica y supone una lógica social fundada en principios del desarrollo sustentable. Requiere saberes capaces de captar complejidad e interdependencia entre procesos naturales y sociales que generan problemas socioambientales.

Desde este marco se leen estas racionalidades desde las representaciones sociales de pobladores reconstruidas a partir de conocimientos sobre la dinámica ambiental, saberes sobre problemas ambientales e impactos de la acción antrópica, valoraciones y prácticas de uso de recursos naturales. También desde el estado se analiza el imaginario, construido a partir de las políticas públicas orientadas a problemas ambientales de zonas rurales marginales y deprimidas. El abordaje metodológico es cualitativo con aplicación de entrevistas en profundidad a informantes clave y análisis documental.

### Abstract

During environmental administration processes are intersected rationalities of different social fellows. This essay intends to identify, in an arid area in *desertificación*<sup>2</sup> process, those rationalities in the fellows of rural population and State, and understanding their interrelations.

According to Leff<sup>3</sup> the rationalities are systems of thought rules and social actors' behavior that establish inside economic, political and ideological structures, legitimating a group of actions, conferring a sense to all society organization. These rules lead a group of practical and social

---

\* Instituto de Investigaciones Socio Económicas. Facultad de Ciencias Sociales. UNSJ  
Ignacio de la Roza 590 (O) Rivadavia T.E.(0264-4232516)  
[gracer@uolsinectis.com.ar](mailto:gracer@uolsinectis.com.ar); [zgarcia@sinectis.com.ar](mailto:zgarcia@sinectis.com.ar)

<sup>1</sup> LEFF, Enrique: "Ciencias Sociales y Formación Ambiental" Ed. Gedisa. España. 1994.

<sup>2</sup> Desertificación is understood as a process eco-systemic that takes a series of changes in the physical, biological and socioeconomic components that compose the system of a region, and it is above all a question linked to the human well-being, and in the preservation of the environment as well. This process implies poverty which is expressed in the degradation of the natural resources as well as in the exclusion of social fellows in the access to material and not material goods which are necessary to the satisfaction of their necessities, social and historically demanded.

<sup>3</sup> LEFF, Enrique: "Ciencias Sociales y Formación Ambiental" Press. Gedisa. Spain. 1994

processes through particular interests, by socially developed means, being reflected in moral norms, beliefs, institutional arrangements and production patterns.

An environmental perspective of development questions the capitalist rationality that sustains a unique model of development based on the resources exploitation with the purposes of optimizing earnings in short term, causing negative effects that deteriorate the environment. To Leff, this modern instrumental reason has priority importance and its transformation supposes the surpass of the actual models of rationality, as well as the modification of institutions and ideological mechanisms that sustain and legitimate it.

The new environmental rationality is not universal but historical and it supposes a social logic founded on principles of sustainable development. It requires competent knowledges to capture complexity and interdependence among natural and social processes which generate socio-environmental problems.

From this frame these rationalities are read by the reconstruction of the social representations of residents through the knowledge of the environmental dynamics, knowledge of environmental problems and impacts of the human being action, valuations and practice of use of natural resources. Also, the imaginary that developed from the public policies in relation to environmental problems of marginal and depressed rural areas is analyzed by the State. The methodology used is qualitative with use of depth interviews to key-informants, and documental analysis.

## **Introducción**

En procesos de gestión ambiental se entrecruzan racionalidades de distintos sujetos sociales. Este trabajo se propone identificar, en una zona árida en proceso de desertificación, esas racionalidades en los sujetos población rural y Estado y comprender sus interrelaciones.

Según Leff<sup>4</sup> las racionalidades son sistemas de reglas de pensamiento y comportamiento de actores sociales que se establecen dentro de estructuras económicas, políticas e ideológicas, legitimando un conjunto de acciones, confiriendo un sentido a la organización de la sociedad en su conjunto. Estas reglas orientan un conjunto de prácticas y procesos sociales hacia ciertos fines, a través de medios socialmente construidos, reflejándose en normas morales, creencias, arreglos institucionales y patrones de producción.

Una perspectiva ambiental del desarrollo cuestiona la racionalidad capitalista que sustenta un modelo de desarrollo único basado en la explotación de los recursos con propósitos de optimizar ganancias en el corto plazo, provocando efectos negativos que deterioran el ambiente. Esta moderna razón instrumental tiene carácter hegemónico y su transformación supone tanto superación de los modelos de racionalidad vigentes, como modificación de instituciones y aparatos ideológicos que la sustentan y legitiman.

En este marco se leen estas racionalidades desde las representaciones sociales de pobladores reconstruidas a partir de conocimientos sobre la dinámica ambiental, saberes sobre problemas ambientales e impactos de la acción antrópica, valoraciones y prácticas de uso de recursos naturales. También desde el estado se analiza el imaginario, construido a partir de las políticas públicas orientadas a problemas ambientales de zonas rurales, marginales y deprimidas.

El abordaje metodológico es cualitativo. Atendiendo al objetivo de comprender significados y modalidades de acción de los pobladores en relación con su entorno natural,

---

<sup>4</sup> LEFF, Enrique: "Ciencias Sociales y Formación Ambiental" Ed. Gedisa. España. 1994.

se abordan las dimensiones representacional y conductual, mediante la aplicación de entrevistas en profundidad a pobladores e informantes clave. La misma estrategia aplicada a informantes de organismos públicos con incumbencia ambiental complementado con la observación documental, permiten dar cuenta de la lógica presente en la formulación e implementación de la política ambiental.

### Referencias teóricas

A los modelos de conducta que orientan legítimamente las acciones sociales de los sujetos, Leff<sup>5</sup> las denomina "racionalidades" y las define como: "(...) sistema de reglas de pensamiento y comportamiento de los actores sociales que se establecen dentro de estructuras económicas, políticas e ideológicas determinadas, legitimando un conjunto de acciones y confiriendo un sentido a la organización de la sociedad en su conjunto. Estas reglas y estructuras orientan un conjunto de prácticas y procesos sociales hacia ciertos fines, a través de medios socialmente construidos, reflejándose en normas morales, en sus creencias, en sus arreglos institucionales y en sus patrones de producción."

Respecto de la racionalidad ambiental señala que se trata del "ordenamiento de un conjunto de objetivos, explícitos e implícitos; de medios e instrumentos; de reglas sociales, normas jurídicas y valores culturales; de sistemas de significación y conocimiento; de teorías y conceptos; de técnicas y métodos de producción. Esta racionalidad ambiental funciona legitimando acciones y estableciendo criterios para la toma de decisiones de los agentes sociales; orienta las políticas de los gobiernos, norma los procesos de producción y consumo, y conduce las acciones y comportamientos de diferentes actores y grupos sociales hacia los fines del desarrollo sustentable, equitativo y duradero. La categoría racionalidad ambiental posibilita un análisis integrado de las bases materiales, los instrumentos técnicos y legales, y las acciones y programas orientados hacia estos fines. En este sentido, la categoría de racionalidad ambiental se plantea como un concepto heurístico, dinámico y flexible para analizar y orientar los procesos y las acciones "ambientalistas". (Leff, 1994)

Así entendido el concepto la racionalidad ambiental se construye a partir de cuatro niveles de racionalidad:

- racionalidad sustantiva: sistema axiológico de valores que orientan las acciones basado en principios del desarrollo ecológicamente sostenible, socialmente equitativo, culturalmente diverso y políticamente democrático.

- racionalidad teórica: articulación entre la racionalidad sustantiva y la productiva, fundada en productividad ecotecnológica y un potencial ambiental del desarrollo.

- racionalidad técnica o instrumental: establece vínculos funcionales y operacionales entre los objetivos sociales y las bases materiales del desarrollo sustentable a través de un sistema tecnológico apropiado y reglas jurídicas y políticas que legitimen la racionalidad ambiental.

---

<sup>5</sup> LEFF, Enrique: "Ciencias Sociales y Formación Ambiental" Ed. Gedisa. España. 1994.

-racionalidad cultural: sistema de significaciones que otorgan identidad e integridad y dan coherencia a prácticas productivas a diversas racionalidades ambientales heterogéneas.

La problemática ambiental cuestiona la racionalidad predominante en el capitalismo. “La sociedad capitalista ha generado un creciente proceso de racionalización formal e instrumental que ha moldeado todos los ámbitos de la organización burocrática, los métodos científicos, los patrones tecnológicos, los diversos órganos del cuerpo social y los aparatos jurídicos e ideológicos del Estado. El predominio de esa forma de racionalidad, y sus consecuencias no deseadas, los efectos secundarios, ya no ocupan un lugar marginal en las sociedades, sino central. Por ello se hace tan necesario superar los modelos de racionalidad hasta ahora vigentes, o al menos cuestionar la moderna razón instrumental y calculadora, lo que implica internalizar un conjunto de saberes de diferentes disciplinas (naturales y sociales) para construir un conocimiento capaz de captar la multicausalidad y las relaciones de interdependencia de los procesos de orden natural y social que determinan los cambios sociambientales, así como para construir un saber y una racionalidad social orientados hacia los objetivos de un desarrollo sustentable, equitativo y duradero” (Leff, 1994 )

La “racionalidad” se caracteriza por presentar modalidades múltiples, ser historizada, heterogénea y conflictiva. Desde esta perspectiva, existen diversos patrones de racionalidad en pugna, tanto como existen (en toda sociedad) heterogeneidad de intereses, de clases sociales, de juegos de lenguaje e interpretación de la realidad. Por ello, si bien alcanzar estados sociales en los que predomine la racionalidad ambiental sería “favorable” a la superación de la actual degradación ambiental, dicha racionalidad no puede ser homogénea, pues la heterogeneidad cultural, las complejas construcciones sociales (que involucran ideologías, cosmovisiones, praxis) de los diversos grupos humanos, no son reductibles a un parámetro común y unificador. Caeríamos en el riesgo de repetir aquello que estamos criticando: la racionalidad universal y homogénea de la modernidad.

El discurso del desarrollo sustentable ha pasado de la gestión ambiental dirigida desde el Estado, a una propuesta en la que se conjugarían el Estado (local, provincial, nacional, regional), los agentes económicos y los grupos sociales. Esta perspectiva transectorial lograría armonizar la política ambiental atendiendo al manejo sustentable y democrático del complejo sistema de recursos productivos. La gestión participativa no supone un recorte de la responsabilidad estatal en la materia. El Estado, deberá proporcionar las condiciones políticas y económicas necesarias, para revitalizar las fuerzas creativas y productivas de la sociedad y ser capaz de arbitrar entre intereses contrapuestos.

Atendiendo a que una gestión sustentable del desarrollo supone que sea ambientalmente equilibrado, participativa desde lo político, viable desde lo económico y equitativa desde lo social, modificar en esta dirección la gestión implica la necesidad de atender a distintos factores y sujetos sociales que están operando a distinto nivel y con distintas lógicas.

La eficacia de la gestión ambiental del desarrollo, no depende sólo de la capacidad para responder integralmente a la sustentabilidad del desarrollo, sino también está

condicionada por la multiplicidad de racionalidades de los actores que entran en juego. El estado no es el único que interviene en la definición y aplicación eficaz de las acciones y a la vez no es un actor homogéneo. Los imaginarios sociales de los pobladores que orientan las prácticas y se refuerzan en ellas, constituyen factores que facilitan u obstaculizan la gestión del desarrollo desde una perspectiva del desarrollo sustentable.

Según Jodelet (1991) los hechos humanos son la expresión de representaciones sociales o imaginarios entendidos como producto y proceso de una actividad de apropiación de la realidad exterior al pensamiento y la elaboración psicológica y social de esa realidad. Complementariamente, Sirvent (1984) expresa que las representaciones suponen, “la estructuración de una amplia gama de informaciones, percepciones, imágenes, creencias y actitudes vigentes en un sistema social determinado. Las representaciones elaboradas por los sectores populares están socialmente determinadas de manera central por las condiciones de carencia social y económica y por las relaciones de subordinación con las clases y grupos dominantes”.

### **Racionalidades presentes en la población**

Se leen estas racionalidades desde las representaciones sociales de pobladores reconstruidas a partir de sus conocimientos sobre la dinámica ambiental, saberes sobre problemas ambientales e impactos de la acción antrópica, valoraciones y prácticas de uso de recursos naturales.

El imaginario social y las prácticas, pueden estimular o inhibir la eficacia de una gestión de desarrollo sustentable. Por ello se busca captar lo que sabe, piensa, cree, valora y hace el poblador en relación con su ambiente y además sus opiniones acerca de los problemas de la zona y propuestas de solución a los mismos.

Es importante destacar que el conjunto de conocimientos, visiones y prácticas que condicionan la gestión del desarrollo no se dan en el vacío, sino en un contexto definido por las condiciones sociales y económicas en las que está inmerso el poblador y por las relaciones políticas con los centros decisionales. Así los imaginarios y prácticas del poblador están atravesados por las condiciones materiales de vida. La situación de pobreza supone no sólo limitaciones en el acceso a bienes materiales, sino también a recursos simbólicos y de poder, lo que conduce a que no siempre sea posible satisfacer un requisito básico de una gestión participativa del desarrollo cual es el acceso a información y educación ambiental adecuada, para que esa participación sea efectiva y orientada a los intereses de esas comunidades.

#### **a) Conocimientos, creencias, valoraciones sobre el ambiente**

La pauta predominante, de marcada homogeneidad, revela los siguientes rasgos principales:

##### -Acerca de los recursos naturales y la acción antrópica

- Visión de los recursos naturales como inagotables que indica una sobrevaloración de las condiciones naturales.

- Linealidad explicativa de la dinámica ambiental. La explicación sigue, en general, una secuencia lineal que partiendo del agua, involucra a más de un aspecto y reúne las características de un saber integrado y consolidado en el tiempo. La escasez de lluvias explica la problemática departamental y aunque no den cuenta de la complejidad de factores naturales y antrópicos que condicionan los ciclos de sequía.
- Integración de saberes adquiridos vivencialmente en la experiencia cotidiana con los incorporados por relato de mayores y expertos, referidos a procesos que operan a largo plazo o no aprehensibles inmediatamente.
- No involucramiento personal en las acciones deteriorantes y débil reconocimiento de los efectos deteriorantes de la acción antrópica en general.
- Exceso de confianza en la recuperación del ambiente en ciclos húmedos, que indica una sobrevaloración de las condiciones naturales
- Conocimiento con alto valor instrumental, más allá de su ajuste a la realidad.
- Explicaciones apelando a elementos no racionales. Aparecen explicaciones con referencia a lo sobrenatural, y algunas referencias a cambios climáticos globales, sin visualizar la relación entre acción antrópica y problemas ambientales...
- Conocimiento de la normativa que regula la explotación de los recursos, y opinión generalizada que no siempre se cumple y que los organismos públicos encargados del contralor no son eficaces en esa función.
- Subordinación de la preocupación ambiental a la problemática de escasez de fuentes de trabajo.
- Disposición favorable a la incorporación de asistencia técnica y opinión positiva respecto de la conveniencia de cambios tecnológicos orientados a la sustentabilidad.

-Acerca de los problemas regionales

- Recursos naturales referidos como problemas por su impacto en las actividades económicas. Se evidencia una consideración de los mismos como recursos económicos o medios de vida.
- Escasez de agua como el problema central, por sus efectos en la actividad económica principal, la ganadería y la escasa actividad agrícola. Con relación al recurso forestal mencionan la tala indiscriminada.
- Dificultades en la comercialización de los productos agrícolas y ganaderos, derivados de la ausencia de ferias locales, presencia de barreras fitosanitarias, escasa competitividad por altos costos de fletes y consumo energético.
- Escasez de fuentes de trabajo, migración y pobreza aparecen fuertemente asociados.
- Abandono por aislamiento geográfico, falta de apoyo político, económico y asistencia técnica por parte del gobierno provincial y exclusión en la toma de decisiones.

*-Acerca de las soluciones: influidas por las condiciones materiales de vida.*

- Apuntan a superar la escasez y accesibilidad al agua tanto con relación a la actividad ganadera como agrícola.
- Explícita o implícitamente, consideran que las soluciones los trascienden y requieren la participación estatal. Un rasgo significativo es que, predominantemente, no se hace mención a la organización de los pobladores como estrategia para la solución de sus problemas.

## **b) Prácticas y ambiente**

Como se dijo, el imaginario social de los pobladores, en el marco de sus condiciones de vida, sustenta sus prácticas y se refuerza en ellas.

- La ganadería, como actividad económica de subsistencia, constituye el núcleo central de la cotidianeidad, atravesando visiones y prácticas. Ella vincula al hombre fuertemente con su medio definiendo pautas tradicionales de comportamiento presentes en su memoria histórica.
- Prácticas heterogéneas en la actividad ganadera:
  - Modalidad de manejo basada en un conocimiento condicionado por el acceso a asistencia técnica, que torna más sustentable el uso de los recursos naturales: adecuación de la carga animal, rotación del ganado, inversión en mejora de razas, dedicación a la cría en la zona y engorde en otras regiones, posibilidades de traslado de la hacienda a centros de comercialización. Valoración de la calidad sobre la cantidad de ganado. Estas prácticas orientadas a la sustentabilidad en ciclos de sequía se transforman provocando sobrepastoreo en campos comunes, lo que agrava la crisis socioambiental.
  - La práctica hegemónica es la ganadería de sobrevivencia, sustentada en saberes eminentemente empíricos que conducen a “naturalizar” la actividad y basarla fundamentalmente en el uso de los recursos naturales disponibles, con escasa o nula inversión y con la consecuente sobrecarga de hacienda. Lo predominante es un hacer no planificado, rústico, con costo económico cero, dificultades de acceso al mercado y mayor valoración de cantidad que calidad.
- Adopción de nueva tecnología y abandono de prácticas reñidas con el ambiente, se constituyen en un fenómeno complejo. No depende sólo de la oferta tecnológica, aún cuando sea adecuada, ni de la receptividad del productor hacia la misma, sino que en esta incorporación están jugando factores económicos, políticos, culturales, jurídicos e institucionales.
- Débil presencia de organizaciones sociales y de capacidad de las existentes para la gestión y articulación de demanda.

## **Racionalidades presentes en el actor estatal**

El estado, como a menudo se afirma, no es un actor homogéneo sino que en él se puede detectar la presencia de una diversidad de racionalidades, ya definidas como conjunto de

reglas de pensamiento y de acción que expresan conjuntos de valores, ideas y creencias e inspiran y legitiman determinadas acciones. Esta toma de posición orienta la búsqueda hacia los aspectos identificados como observables desde los que pueden leerse los sistemas conceptuales que operan como marcos de referencia de las decisiones y acciones que despliegan los agentes estatales que tienen competencia en materia ambiental. En esta dirección se analiza la estructura del área, el cuerpo normativo y la perspectiva de los funcionarios y técnicos del área específica y de otras con competencia ambiental.

#### **a) El área ambiental en la estructura del gobierno sanjuanino**

La Constitución provincial de 1986 es pionera y marca un hito en el proceso de instalación de la temática ambiental en San Juan. La reforma constitucional de 1994 modifica el carácter de lo ambiental como función no delegada de las provincias a la nación, atribuyendo a esta última el establecimiento de los presupuestos mínimos y el marco general, y a las provincias las normas complementarias

En dirección de la relevancia otorgada a la temática ambiental por la Constitución Provincial, se crea en el año 1991 la Subsecretaría de Política Ambiental en el área del Ministerio de Desarrollo Humano pero sin estructura propia. Este organismo ha seguido los vaivenes de sucesivas reestructuraciones en la administración pública provincial. En 1993 pasa a depender de la Secretaría de Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente, que al ser elevada a rango ministerial, le otorga al área ambiental el nivel de Secretaría. En 1995, desaparece del organigrama y lo medioambiental como función permanece en el ámbito del Ministerio de la Producción, Infraestructura y Medio Ambiente aunque sin estructura. En 1996 la temática está a cargo de la Dirección de Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental y a partir de 1997 vuelve a la estructura como Subsecretaría de Política Ambiental, en el ámbito del Ministerio de la Producción, Infraestructura y Medio Ambiente. A partir de diciembre de 1999, se desjerarquiza descendiendo al nivel de Dirección de Política Ambiental en la órbita del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente. A partir de 2003 se mantiene en el mismo ministerio como Subsecretaría.

Los cambios de dependencia ministerial estarían indicando distintas visiones o percepciones acerca de la problemática ambiental que orientan las políticas del área. La ubicación originaria de las funciones ambientales en el Ministerio de Desarrollo Humano pareciera privilegiar la vinculación del ambiente con la salud, calidad de vida y el modelo de desarrollo. La posterior inserción en el Ministerio de la Producción, Infraestructura y Medio Ambiente evidenciaría de parte de la autoridad la percepción acerca de la relación entre actividad económica y ambiente, aunque con un enfoque de economía ambiental que se limita a regular la internalización de las externalidades negativas de los procesos productivos. Finalmente ubicar el área ambiental en la órbita de Obras y Servicios Públicos, podría significar enfatizar los impactos ambientales de las actividades humanas y la priorización de las soluciones tecnológicas a los conflictos ambientales. Otra expresión de conflicto entre racionalidades lo ha representado en momentos recientes, aunque actualmente corregido, la

separación del área Ordenamiento Territorial del ámbito de Política Ambiental, lo que parecía suponer que dicha temática no es una dimensión de la política ambiental

Estas modificaciones operadas en tan corto plazo están indicando la presencia de distintas visiones acerca de lo ambiental que resuelven de distinta manera la relación economía- calidad de vida y ambiente, que se imponen según las posiciones de quienes detentan el poder en cada momento. La discontinuidad en la concepción sobre la temática ambiental es el rasgo predominante por lo que no existe fuerte hegemonía de una de ellas. Esta convivencia origina tensiones de intereses que pujan por imponerse configurando distintas estructuras organizativas. No obstante, lo positivo es que aunque con distintos contenidos y alcances, lo ambiental se ha mantenido como preocupación durante las distintas gestiones de gobierno en los últimos diez años.

También influye en las fluctuaciones, que la problemática es de tematización reciente en el país y en la provincia y que demanda un cambio de enfoque en la gestión que supere las miradas fragmentarias del ambiente sustituyéndolas por una concepción integral, que además conciba que la cuestión ambiental no es independiente del modelo o estilo de desarrollo vigente. La avanzada la tienen los equipos técnicos y científicos. En frecuentes ocasiones las preocupaciones ambientales a nivel de gobierno responden a exigencias de organismos internacionales o del mercado, por lo que la tematización no surge siempre de la iniciativa autónoma ni de los intereses de la sociedad civil y el estado.

Otro factor que aumenta la complejidad de la gestión ambiental es la dispersión de competencias ambientales entre distintas áreas de gobierno que requiere esfuerzos de coordinación intersectorial que a menudo se ven dificultados por distintas visiones sobre el ambiente y su relación con la economía, factores burocráticos y financieros. Esta situación pareciera estar comenzando a superarse a través de la creación, por la actual gestión de una Unidad de Coordinación

## **b) El Marco Normativo**

Se entiende que la legislación existente es vasta y suficiente para poder controlar los problemas ambientales que existen en la provincia.

La legislación sobre recursos naturales en la provincia, ha dado a los mismos un tratamiento predominantemente fragmentario y parcial, que se evidencia tanto en la especialización por recurso (leyes de suelo, agua, fauna, explotación forestal) como en las modalidades de gestión departamentalizada, oscilando entre una lógica economicista, o sea una explotación de recursos con fines de rentabilidad económica en el corto plazo, sin consideración de los tiempos de la naturaleza y un enfoque preservacionista<sup>6[3]</sup>, con el objetivo de mantener el ambiente natural sin uso o con utilización restringida más allá de las necesidades humanas, como si el ambiente sólo estuviera conformado por elementos naturales.

---

<sup>6</sup> Glosario de Ley 6634: preservación: mantenimiento del ambiente sin uso extractivo ni consultivo o con utilización recreativa científica restringida. Pág. 16

En el caso de la provincia de San Juan la legislación ambiental general ha sido producida en los últimos años, poniéndola en un pie de igualdad en la preocupación por la temática con las provincias más avanzadas. Es en estas normas donde más claramente se evidencia la influencia de los nuevos enfoques y se puede afirmar que en el período estudiado se han dado avances hacia una mayor adecuación a la normativa. Las más representativas son las leyes provinciales: General del Ambiente Nº 6634 de 1995 y de Impacto Ambiental Nº 6571/95, modificada por ley 6800/97 y la ley de residuos Sólidos Urbanos. A ellas se deben agregar la adhesión provincial a la ley nacional de Residuos Peligrosos Nº 6665/95 y la ley nacional 24585 de Impacto de las Actividades Mineras.

Respecto de la legislación con incidencia ambiental, especialmente aquella que formula planes y programas económicos u obras públicas, en el contexto de una provincia donde hay escasa planificación del desarrollo, un dato significativo es que aunque esté previsto en el instrumento legal, no siempre se toma en cuenta la dimensión ambiental en tales decisiones, manteniendo un relativo divorcio entre ambiente y planificación económica

Analizando la legislación desde su aplicación efectiva se observa una brecha entre el discurso de las leyes y su implementación. Es significativa la proporción de leyes que tienen dificultades en su aplicación, por problemas de reglamentación, burocráticos y de disponibilidad de recursos económicos o humanos. Otro obstáculo que surge con evidencia de las situaciones analizadas de aplicación de la normativa ambiental es que, todavía se observan dificultades para superar el predominio de la lógica economicista y de intereses sectoriales por encima de la lógica ambiental y el interés general, aunque las actuales autoridades del área parecieran tener voluntad de modificar esta situación, actitud en la que no siempre están acompañadas por todas las dependencias de gobierno.

El divorcio entre la producción legislativa y su aplicación puede ser leído como expresión de incoherencia. Sin embargo, si se profundiza el análisis, surge que esta brecha opera en la dirección de reproducir el estado actual de la situación en la gestión ambiental, caracterizada por el predominio de la fragmentación en el análisis de los problemas, la acriticidad frente al estilo de desarrollo vigente y los enfoques técnicos sectoriales que apuntan a soluciones atomizadas y paliativas más que integrales y preventivas.

### **c) Percepciones y Prácticas de funcionarios y técnicos:**

Recuperar estas perspectivas es fundamental ya que ellas pueden operar facilitando u obstaculizando una política ambientalmente sustentable, por tratarse de agentes que operan como portadores y reproductores de los marcos conceptuales que inspiran la toma de decisiones y por tanto la formulación e implementación de las políticas ambientales.

En el proceso de gestión ambiental emerge como rasgo relevante en los funcionarios y técnicos del área<sup>7</sup> la comprensión de la vinculación entre ambiente y desarrollo en el marco del paradigma del desarrollo sustentable, si bien con matices que luego se profundizarán. En cambio en buena parte de las otras esferas oficiales, todavía domina la perspectiva que

---

<sup>7</sup> Dirección de Política Ambiental al momento del estudio

sostiene que la dimensión ambiental actúa como un obstáculo al crecimiento económico, y que la legislación específica constituye una exigencia que perjudica la rentabilidad empresarial y repercute negativamente en el empleo. Este escaso acompañamiento por otras áreas de gobierno, torna difícil el logro de una gestión del ambiente adecuada al mentado desarrollo humano sustentable. Por desconocimiento o compromiso ideológico esta idea constituye, según los funcionarios del área ambiental, uno de los principales obstáculos a erradicar de ámbitos decisores del estado, los que consideran que las exigencias ambientales afectan la relación costo – beneficio de las empresas lo que incide negativamente en el empleo. Creemos que esta posición, es atribuible a un concepto restringido de desarrollo, que lo análoga con crecimiento económico en el marco de un modelo que enfatiza la rentabilidad en el corto plazo.

Los funcionarios reconocen que aún no se comprende en ámbitos estatales y de la producción la importancia de lo ambiental en la economía y su valor para abrir mercados. No se logra la comprensión de lo ambiental como una dimensión del desarrollo, desarrollo no restringido al crecimiento económico en el corto plazo, sino entendido como modelo integral. Aunque se verifican esfuerzos discontinuos desde el área, lo típico es que se carece de recursos suficientes para campañas masivas de difusión y educación en la temática que permitan sensibilizar acerca de un nuevo paradigma del desarrollo, alternativa sustentable que permite armonizar economía y naturaleza.

Aunque se comparte en el área específica el paradigma del desarrollo sustentable, se comprueba el uso del concepto con distintas significaciones. Sólo muy pocos sustentan posiciones críticas al modelo productivo vigente como la siguiente: *“Los problemas ambientales sólo se podrán solucionar con una sociedad más justa.”*

Los rasgos del modelo vigente inspiran prácticas productivas no sustentables al tender a optimizar beneficios económicos en el corto plazo, lo que sintetiza la siguiente expresión de un técnico: *“Tratamos de evadir todo, tratamos de invadir todo y después si no nos sirve abandonamos todo”*. Estos cuestionamientos no son lo dominante, por el contrario la mayoría asume posturas predominantemente acríicas frente al modelo de desarrollo hegemónico y la acción política es meramente paliativa. Congruente con ello se elaboran soluciones sólo reparadoras o correctivas, en tanto no apuntan a superar el desequilibrio en la relación sociedad - naturaleza planteado por el modelo dominante. Así se entiende que el uso de nuevas tecnologías limpias garantizaría la sustentabilidad del modelo o bien que deben internalizarse las externalidades negativas aplicando el principio “el que contamina paga”, que significaría un avance respecto de la simple multa ya que exige la reparación del daño.

No obstante, en muchos se advierten objeciones a estas soluciones, que indicarían la superioridad de las acciones preventivas sobre las punitivas, tal expresa un técnico *“El que contamina paga o el que puede pagar contamina, cómo es? También refieren a la dificultad de cuantificar todos los daños ambientales: “No todo tiene precio...”*

Otro indicador de la diversidad de discursos presentes sería la presencia de nuevos mecanismos participativos, como las audiencias públicas o la gestión participativa, que aunque

con más significación formal que real sientan las bases para una ampliación democrática en la toma de decisiones. Este discurso enfrenta resistencias derivadas del conflicto entre saber técnico y popular, aún no resuelto por el sector público que sigue priorizando las competencias técnicas y de la escasez de espacios institucionalizados de participación en condiciones de equidad.

### **Conclusiones**

A partir del análisis de las racionales de ambos sujetos sociales, se han identificado elementos del imaginario y prácticas sociales con relación al ambiente, que jugarían como obstáculos para un desarrollo sustentable y que deberían ser neutralizados mediante una gestión sustentable y participativa, con la mirada puesta en el corto, mediano y largo plazo. Estos obstáculos a remover serían los vinculados a la concepción hegemónica de los recursos naturales como inalterables, cuya recuperación sólo depende de la presencia de lluvias. Otros aspectos a modificar serían: manejo ganadero tradicional y naturalista, uso inadecuado del agua subterránea, tala indiscriminada, no involucramiento del poblador en el deterioro con presencia de mecanismos de ocultamiento y justificación en relación a acciones deteriorantes del ambiente y no reconocimiento de los límites que impone la naturaleza. Sin embargo, también se destacan otros rasgos que podrían potenciarse y favorecer una gestión sustentable del desarrollo, tales como: valoración de los recursos naturales de la zona, críticas a la tala irracional, conocimiento de la normativa, reconocimiento de la necesidad de la asistencia técnica, receptividad hacia saberes fundados y validables en la experiencia.

Las prácticas se sustentan en el imaginario y se refuerzan de manera recíproca. Esta dialéctica va definiendo patrones de uso de los recursos naturales, con fuerte presencia de rasgos no sustentables, afectando la satisfacción de sus propias necesidades y las posibilidades de futuras generaciones. En este modo de uso incide la situación de deterioro socioeconómico y ambiental que caracteriza a la región, que no es ajena a un estilo de desarrollo que, como contexto, ha operado asignando un lugar marginal para la zona bajo estudio.

Las posibilidades de revertir esta situación dependen de la capacidad de articular esfuerzos en una acción conjunta estado – sociedad a efectos de generar condiciones para un modelo de desarrollo sustentable desde lo ambiental, económico, político y social

En la gestión ambiental provincial, la nueva racionalidad ambiental no estaría presente de manera homogénea en todos los agentes y niveles. Las cuatro dimensiones<sup>8</sup> que la constituyen habrían logrado un desarrollo desigual, dado que estarían relativamente

---

<sup>8</sup> Racionalidad sustantiva: entendida como sistema axiológico de valores que orientan las acciones basado en los principios del desarrollo ecológicamente socialmente equitativo, culturalmente diverso y políticamente democrático  
Racionalidad teórica en tanto sistema conceptual que articula la racionalidad sustantiva y la productiva. Racionalidad instrumental, que pretende vincular los objetivos sociales y las bases materiales del desarrollo sustentable a través de un sistema tecnológico apropiado y reglas jurídicas y políticas que legitimen la racionalidad ambiental. Racionalidad cultural en tanto sistema de significaciones que otorgan identidad e integridad y dan coherencia a prácticas productivas

consolidadas la racionalidad sustantiva y la teórica, mientras que se registran niveles embrionarios en la instrumental y cultural. En la medida que no se avance en el fortalecimiento de todos los componentes de la racionalidad ambiental y por lo tanto en dirección crítica de una lógica dominante orientada por la maximización de beneficios en el corto plazo, continuarán evidenciándose contradicciones entre discursos y acciones. Lógicamente una sola área de gobierno poco puede hacer en este sentido sin el acompañamiento y cooperación de otros sectores. Si bien se ha podido avanzar en la tematización de lo ambiental no ha sido posible aún lograr que se ubique en la agenda pública una política sustentada en una racionalidad ambiental, concebida por todas las áreas de gobierno como política transversal, que sostenga lo ambiental como dimensión de todas las políticas sectoriales y jurisdiccionales, lo cual requeriría repensar estilos de desarrollo alternativos al vigente. No parece haber lugar todavía para este cuestionamiento como política de estado, lo que se expresa en la persistencia de una racionalidad economicista por sobre una racionalidad ambiental, que va emergiendo en el área específica del estado provincial, decidida en el nivel retórico y tímido todavía en los hechos. En esta situación se enmarca la tensión empleo - ambiente referida recurrentemente por los decisores políticos, que entendemos irresoluble en el marco de una lógica economicista de corto plazo, pero solucionable en el contexto de una racionalidad ambiental que tiene en cuenta el largo plazo.

#### **Referencias bibliográficas**

- DOUROJEANNI, A (1991) "Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable." CEPAL Chile.
- GARCIA, Z., ORTIZ, S. y otros (1996) "La Desertificación en el Gran Bajo Oriental del Departamento Valle Fértil. Estado de situación y propuestas", UNSJ (inédito).
- GARCIA, Z., y CERETTI, G. (2000) "Discursos Ambientales: una mirada desde la legislación", Revista PROAMBIENTE Nº 2, ISSN 1515-5943. Editado por Imprenta de la UNSJ.
- JODELET, D. (1991) "Representaciones sociales: un área en expansión" en D. Páez y otros "SIDA: imagen y prevención", Madrid.
- LEFF, E. (1994) "Ecología y capital" Ed. Siglo XXI, México.
- LEFF, E. (1990) "Ecologismo y movimientos sociales en América Latina" en Medio Ambiente Nº 43 y 44
- LEFF, E. et al. (1994) "Ciencias sociales y formación ambiental" Editorial Gedisa. España,
- LEFF, E. Y MONTES, J. (1986) "Perspectiva ambiental del desarrollo del conocimiento", en "Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo", Editorial Siglo XXI, México.
- SIRVENT, María Teresa (1984) "Investigación participativa. Mitos y Modelos" Cuadernos de Investigación Nº1. Instituto de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía. UBA. Buenos Aires.