

Un acercamiento a la política de educación ambiental en México

Atenea Bullen Aguiar
IMCED

Introducción

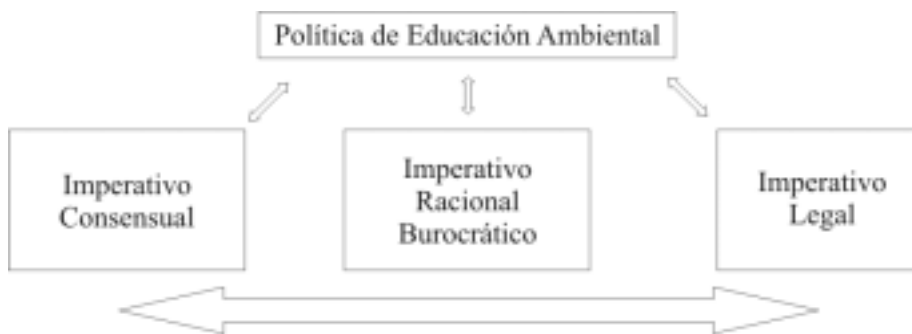
El reconocimiento de que la crisis ambiental es el resultado de nuestra relación con la naturaleza, nos permite cuestionar los comportamientos causantes de dicha problemática y nos posibilita proponer acciones que modifiquen estas conductas. La educación formal como mediadora de creencias, valores, costumbres y normas, se concibe como el medio ideal para modificar paulatinamente la acción depredadora del ser humano. De allí que se enfatice la necesidad de integrar la educación ambiental (EA) al Sistema Educativo Nacional. Sin embargo, los esfuerzos de integración han sido pocos, temporales y desarticulados, lo que impele a cuestionar la existencia de una política. ¿Existe realmente una política de educación ambiental en México? ¿Cómo surge? ¿Cómo se manifiesta? ¿Cómo se articula? ¿Cómo se ejecuta? Sí consideramos una política gubernamental como una decisión sancionada mediante un aval, una ley, una regla o cualquier otro instrumento, entonces podríamos admitir la existencia de una política de educación ambiental en México, pues existen claras acciones en torno a ella, en algunos rincones del país.¹ A pesar de ello, dudar de la existencia de la política de educación ambiental es comprensible dada la aparente falta de compromiso político con la temática, pues la educación ambiental no se encuentra presente en la agenda educativa, ni tampoco existen programas de educación ambiental al interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Sin embargo, un análisis detallado de las acciones que se realizan en Tijuana, Baja California, esboza una nueva imagen de la política de educación ambiental en México. Las acciones en materia de educación ambiental en esta entidad, demuestran la construcción de la política a partir de la ciudadanía, sus vínculos con la burocracia educativa y su relación con la legislación, lo que constituye una nueva forma de gestión política.

El bosquejo que se pretende delinear en este artículo, se sustenta en una propuesta analítica compuesta por tres elementos básicos de cualquier política pública: el

¹ LOWI, Theodor y Gingsberg, Benjamín. *American Government*. V.W. Norton & Company Ltd. New York. 1996. 374p.

imperativo legislativo, el racional-burocrático y el consensual. A su vez, estos tres elementos se relacionan entre sí a manera de pilares sobre los cuales descansa la política de educación ambiental:²

Los tres imperativos de una política pública



El imperativo legal, abarca la legislación, los decretos y los reglamentos que establecen jurídicamente los compromisos del Estado y el gobierno. El burocrático, depende del aparato administrativo para establecer los procedimientos que regulan las acciones de los servidores públicos. Finalmente, el imperativo consensual, se refiere a la respuesta –consensuada o no– de la población. Cada uno de estos tres elementos, es necesario para la construcción de una política pública exitosa. Sin embargo, existen políticas públicas que no incorporan estos tres elementos, pues no gozan del apoyo de la población (imperativo consensual), no están fundadas legalmente (imperativo legislativo), o no son parte de los planes político-administrativos (racional burocrático). No es el caso de la política de educación ambiental, que cuenta con los tres imperativos; el imperativo legal, que se manifiesta en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente³ (LEGEEPA) y establece el papel de la educación ambiental como un instrumento de política pública;⁴ el imperativo racional burocrático, que se cimienta en el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable

² REIN, Martin and Rabinovitz, Francine. "Implementation: A Theoretical Perspective." *American Politics and Public Policy*. W.D. Burnham and M.W. Weinberg. MA: MIT Press. Cambridge, 1978.

³ Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. DOF 23-05-2006.

⁴ En su capítulo cuarto de Instrumentos de Política Ambiental Sección VIII sobre Investigación y Educación Ecológica en el artículo 39 se establece que: *Las autoridades competentes promoverán la incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud. Asimismo, propiciarán la participación comprometida de los medios de comunicación masiva en el fortalecimiento de la conciencia ecológica, y la socialización de proyectos de desarrollo sustentable. La Secretaría, con la participación de la Secretaría de Educación Pública, promoverá que las instituciones de Educación*

(CECADESU);⁵ el imperativo consensual depende de la participación social de las distintas organizaciones de la sociedad civil.

Imperativo legal

Para Rein y Rabinovitz,⁶ el imperativo legal consiste en legislar, lo cual implica un proceso de *negociación, compromiso y adaptación*, que surge durante la fase de incorporación del tema a la agenda y concluye con la legislación de la misma. Meny y Thoening,⁷ definen agenda política como *el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención de las autoridades públicas legítimas*, de allí que la incorporación de un tema a la agenda signifique convertirse en objeto de discusión. En esta definición, observamos que en la agenda sólo se encuentran los problemas que *apelan al debate público*, lo cual significa que pueden existir un sinnúmero de problemas sociales que requieren la intervención del Estado, pero –al no ser de importancia política–, no ingresan a la agenda.⁸ De manera similar, Joan Subirats considera que un tema tendrá mayores oportunidades de integrarse a la agenda pública cuando el tema en cuestión ha alcanzado *proporciones de crisis o claras posibilidades de agravamiento* y tiene *características peculiares o significativas*, cuando *la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae a los medios*, el tema es *de importancia global*, está de moda o *desencadenan cuestiones relacionadas con la legitimidad o el poder*.⁹ Reforzando la propuesta teórica anterior, Downs¹⁰ describe cinco etapas de atención a los problemas públicos: la etapa anterior al problema, el descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico, la percepción del precio del progreso y finalmente el descenso paulatino del interés.

Superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia en todo el territorio nacional y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales. La Secretaría, mediante diversas acciones promoverá la generación de conocimientos estratégicos acerca de la naturaleza, la interacción entre los elementos de los ecosistemas, incluido el ser humano, la evolución y transformación de los mismos, a fin de contar con información para la elaboración de programas que fomenten la prevención, restauración, conservación y protección del ambiente. Párrafo reformado DOF 07-01-2000.

⁵ El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 dice: *Impulsar la educación ambiental y la capacitación como el factor principal de cambio en la sociedad para que ésta participe activamente en las decisiones sobre la gestión del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable.*

⁶ REIN y Rabinovitz, 1978

⁷ MENY, Yves y Thoening, Jean Claude. *Las Políticas Públicas*. Ariel. España, 1992

⁸ MANY y Thoening, 1992.

⁹ SUBIRATS, Joan. “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, en *Gestión y Política Pública*. CIDE. IV (1); 1195. pp.5-23.

¹⁰ DOWNS, Anthon. “Up and Down with Ecology: The issue-Attention Cycle”, en *Public Interest* 28 (1972):38-50.

En 1974, se reunieron en Cocoyoc un grupo de expertos internacionales para discutir los problemas ambientales que aún no suscitaban la atención del público, pero que grupos de interés y especialistas en el tema reconocían como de suma importancia. La creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y el surgimiento de varias organizaciones ambientalistas prepararon el terreno para la entrada de la educación ambiental a la agenda. Así, la inversión térmica en febrero de 1986, constituyó el *descubrimiento alarmante* que fue acompañado por un *entusiasmo eufórico* para *resolver el problema* de la contaminación de aire en el Valle de México.¹¹ La problemática ambiental en la Ciudad de México, generó una efervescencia en la sociedad civil que retroalimentó el movimiento ambientalista. La alarma generalizada contribuyó al diseño de la política ambiental federal a través del decreto presidencial del 14 de febrero de ese mismo año, en el que se indicaba a la Secretaría de Educación Pública incorporar la educación ambiental, mediante el Programa Nacional de Educación Ambiental (PRONEA). De esta manera, la política de educación ambiental en México surge y se posiciona en la arena política durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, para luego desaparecer en medio de una crisis política y económica.

La falta de continuidad al proceso de implementación de la política de educación ambiental, puede explicarse mediante la propuesta de Elder y Cobb,¹² quienes explican que el reconocimiento de un problema no garantiza su incorporación ni permanencia a la agenda gubernamental. Para estos autores, el problema debe pasar por un proceso de *formación o fijación de agenda* que a su vez consta de cuatro etapas: *a.* reconocimiento del asunto *b.* adopción *c.* priorización y *d.* mantenimiento.¹³ En este sentido, el reconocimiento inicial del problema ambiental facilitó la adopción del tema por el Presidente de la República, quién lo consideró prioritario y decretó tan sólo un mes después del incidente, la creación del PRONEA. Sin embargo, las elecciones de 1988, la conflictiva entrada del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y la poderosa campaña mediática del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), desplazaron de la arena política a la educación ambiental. Este hecho ilustra la fragilidad de este primer imperativo, el cual lejos de garantizar permanencia temática respondió a los intereses mediáticos de los políticos.

Durante los primeros años del sexenio de Salinas de Gortari, el tema de educación ambiental entró en un periodo de latencia, hasta que reapareció durante las discusiones

¹¹ *Idem.*

¹² ELDER, Charles y Cobb Roger. "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa. México, 1993.

¹³ *Idem.*

sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, publicitada como la Cumbre de Río en 1992. Estos dos eventos, precipitaron el tema ambiental a la escena política nacional, creándose el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y en 1994, la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Para entonces la LEEGEPa ya incorporaba en el artículo 39 su compromiso con la educación ambiental, y para 1996 se creaba el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU) con el objeto de impulsar las acciones de educación ambiental en el país. Según Edler y Cobb,¹⁴ éstas acciones serían suficientes para garantizar la permanencia del tema en la agenda pública y su ejecución. Pero ¿Qué papel han jugado las instituciones en la política de educación ambiental? ¿Han promovido la política de educación ambiental en México?

Imperativo racional-burocrático

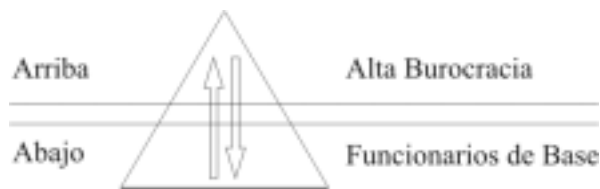
El segundo imperativo, corresponde al racional burocrático, el cual es medular en cualquier política pública, pues transforma las decisiones gubernamentales en acciones. Éste imperativo explora la influencia de la estructura organizacional en la aplicación de la política.

En México, la estructura gubernamental es eminentemente burocrática y jerárquica, la toma de decisiones ocurre de manera vertical, con tomadores de decisiones en la cúpula y los funcionarios operativos en la base. Así la implementación puede ocurrir en dos direcciones: de arriba o de abajo arriba.¹⁵ En otras palabras, la implementación puede iniciar en la cúpula y dirigirse hacia la base, o iniciar en la base y dirigirse hacia la cúpula. De igual forma, el análisis de este fenómeno se realiza de arriba-abajo o viceversa. El enfoque de arriba-abajo, estudia la aplicación de la política diseñada en la alta burocracia y su trayectoria al sitio de aplicación en la base. En contraste, la escuela de abajo-arriba estudia las acciones de funcionarios públicos de base y sus efectos sobre las políticas diseñadas en la cúpula burocrática:

¹⁴ ELDER y Cobb, 1993.

¹⁵ En inglés el término *top down* se traduce de arriba abajo y *bottom up* de abajo arriba. R. Elmore (1980), llama implementación programada y adaptativa a la implementación de arriba abajo y abajo arriba respectivamente.

Estructura de la organización burocrática



Tradicionalmente, reconocemos una política cuando la autoridad expresa su compromiso y actúa jerárquicamente –de la escala nacional hacia lo local–. De allí, que el modelo dominante sea el modelo de arriba-abajo. Por ello, una política que no se implementa en este sentido es como si no existiera. La lógica parece ser la siguiente: si no existe un aparato administrativo cuya función es implementar, si no se asignan recursos, si no existe personal, entonces no existe una política. Éste es el trasfondo de la búsqueda de la existencia de la política de educación ambiental en México.

El análisis de arriba-abajo, considera que el CECADESU debe ejecutar y supervisar todos los programas de educación ambiental en el país.¹⁶ La primera dificultad con la que se enfrenta ésta institución, consiste en que depende de la voluntad de la Secretaría de Educación Pública para integrar temas ambientales en los planes y programas oficiales. En segundo lugar, el CECADESU no tiene presencia en todas las entidades federativas del país ni tampoco tiene funcionarios de base especializados en las delegaciones de la SEMARNAT, lo que significa que su influencia se limita a la esfera política federal y no estatal. Por ello, a nivel federal la SEMARNAT a través del CECADESU ha podido integrar temas ambientales en los libros de texto y ha participado en el diseño de cursos nacionales de educación ambiental, pero no así en los estados. Mientras que el sector ambiental integró la educación ambiental a su cuerpo legal, la legislación educativa sigue sin incorporarla. Así podemos clasificar la política de educación ambiental, como una política ambiental y no como una política educativa.

Por otro lado, su efectividad podría estar limitada a causa de su diseño –que a primera vista– parece haber sido diseñado como simbólico y no práctico. De la misma manera

¹⁶ Sin embargo, es importante notar que la ubicación jurídica de la educación ambiental fuera del sector educativo es equívoca, por lo que se considera necesario realizar un estudio a fondo para indagar las razones por las que no ha sido integrada a la legislación educativa, ni a la estructura de la SEP mientras tanto, podemos considerar hipotéticamente que la complejidad política del sector educativo no permite la innovación ni los cambios.

¹⁷ BRODKIN, Evelyn, Brodtkin, E. *Implementation as policy politics*, en Palumo y Calisto (Coord.) *Implementation and policy process: opening the black box*. Greenwood Press. Connecticut, 1990, pp. 107-117.

que un decreto presidencial o una legislación, pueden ser sólo instrumentos de mercadeo político, así también las instituciones pueden ser sólo símbolos y herramientas propagandísticas. Brodtkin,¹⁷ menciona que es común que en el sector público se diseñen programas sin la capacidad para administrarlos, pues los diseñadores de políticas, ignoran o subestiman los requerimientos administrativos.¹⁸ Las agencias gubernamentales adoptan proyectos en respuesta a presiones políticas o a incentivos económicos, con el objeto de mejorar su prestigio. Este puede ser el caso de la política de educación ambiental, la cual no fue diseñada para su ejecución en la educación formal. Esta misma condición, explica porqué los logros del CECADESU son marginales a pesar de los esfuerzos por incorporar el tema ambiental al sector educativo.

Finalmente, el análisis de abajo-arriba presenta a la a la sociedad civil como impulsora de la política de educación ambiental. Por ejemplo: el Proyecto Bio-regional de Educación Ambiental (PROBEA) en Tijuana, contribuye a la política de educación ambiental estatal, estableciendo un vínculo con las instancias gubernamentales. Son las organizaciones de la sociedad civil las que buscan al CECADESU y al Sistema Educativo Estatal para participar en sus proyectos. Así el 26 de marzo de 1998, PROBEA firmó un acuerdo de colaboración con el Sistema Educativo Estatal del gobierno de Baja California para promover la educación ambiental a través de sus talleres de capacitación para docentes de educación básica. Pero, ¿Cuál es el papel de estas asociaciones? y ¿Qué impacto han tenido? ¿Qué papel juegan las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de la política de educación ambiental? ¿Cómo es ésta participación? ¿Cómo se articulan las organizaciones y las instancias gubernamentales?

Imperativo consensual

Es difícil contestar estas preguntas por dos razones: en primer lugar, porque las respuestas son diferentes para cada región y localidad del país, en segundo lugar, porque aún en la misma localidad, las experiencias particulares no son generalizables. La experiencia que a continuación se presenta, debe ser considerada en el contexto específico de la región fronteriza de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos. A pesar de ello, la especificidad aporta consideraciones importantes que ayudan a construir una imagen parcial del proceso de implementación, así como una pieza de un rompecabezas contribuye a formar una imagen.

¹⁸ BAIER, V. E., March, J. G., & Sætren, H. "Implementation and ambiguity", en J. G. March (Ed.), *Decisions and organizations*. Basil Blackwell. Oxford, Inglaterra, 1988, pp. 150-164.

A principios de la década de los noventa, las discusiones sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se enfocaron en el impacto ambiental que tendría tal contrato. Estas discusiones resultaron en una serie de medidas encargadas de salvaguardar el ambiente fronterizo, al mismo tiempo que surgieron organizaciones sociales dedicadas al cuidado ambiental, como el PROBEA. Su increíble capacidad para integrar actores, organizar actividades, coordinar acciones y gestionar recursos, le permitieron establecer convenios de colaboración con las instancias de educación estatales y con funcionarios federales, para impulsar cursos y capacitaciones, intentando institucionalizar la educación ambiental. Esta organización contribuyó a cimentar las bases del Consejo de Educación Ambiental de las Californias y participó en la redacción del Plan Estatal de Educación, Capacitación y Comunicación Ambientales de Baja California (PECCA BC), coadyuvando el proceso de diseño e implementación de la política de educación ambiental.

Las acciones de PROBEA son ejemplos de implementación de abajo-arriba. Por lo que podemos concluir que, en tanto el imperativo consensual se refiere a la respuesta que la política genera en una población, la población también puede participar en el diseño de la misma. Ambas formas de implementación actúan de manera sinérgica en dirección de arriba abajo y de abajo arriba. Caso concreto es la Estrategia Nacional de Educación Ambiental, la cual surge de los planes estatales de educación, capacitación y comunicación ambiental (PECCA), generados principalmente por la sociedad civil e impulsado hacia arriba por CECADESU.

La sociedad civil en México ha mantenido la política de educación ambiental viva. Sus esfuerzos locales han apoyado de manera importante al CECADESU, aún cuando estos esfuerzos no han trascendido el techo político de los niveles superiores de la jerarquía administrativa de la SEP.

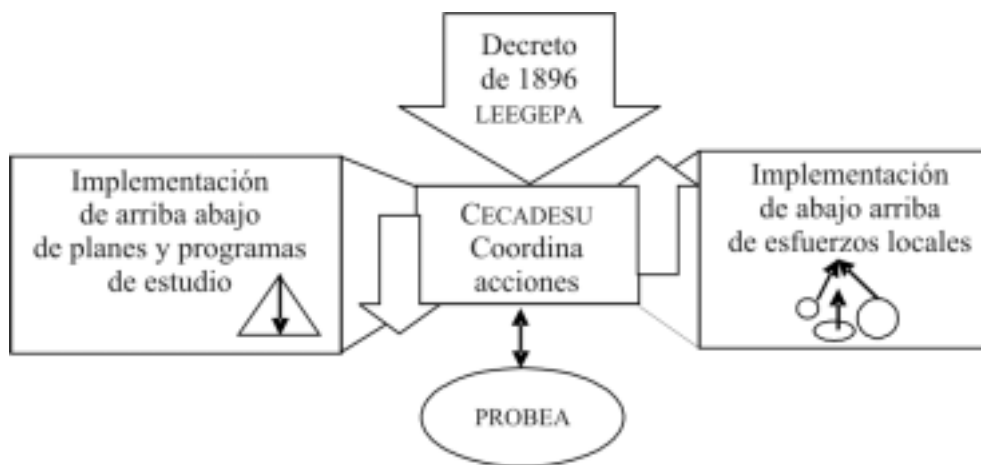
Conclusiones

Las políticas públicas deben atender las necesidades de la población y, por lo tanto, el imperativo consensual debe ser considerado como el más importante de los tres imperativos. La percepción de las demandas por funcionarios públicos, su conversión en objetivos, lineamientos administrativos, procedimientos y su subsiguiente ejecución, ilustran el papel del imperativo consensual en el diseño y aplicación de políticas desde el interior de las instituciones. El análisis burocrático de arriba abajo asume que el grupo de expertos que diseñan las políticas tienen la capacidad de identificar las necesidades y deseos de la población, por ello se espera que la política diseñada se implementará tal y como se ha prescrito. Sin embargo, la realidad ha demostrado que

las políticas diseñadas en la cúpula, generalmente fracasan, tal fue el caso de PRONEA. Por ello, el análisis contrario, de abajo hacia arriba, reconoce la distancia que existe entre las demandas sociales y los diseños teóricos. De ésta forma, se propone el diseño y análisis de las políticas públicas desde las bases, poniendo atención en las necesidades de la población y en la realidad local.

Para finalizar, la política de educación ambiental definida mediante los tres imperativos aquí expuestos, se fundamenta en un marco legal que proviene del sector ambiental, particularmente del Decreto Presidencial de 1986 y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Empero, la política de educación ambiental se ha implementado de manera bi-direccional a través de los esfuerzos locales, de organizaciones no gubernamentales y de los esfuerzos de concertación del CECADESU. De esta manera, las acciones locales –que tantos años han estado desarticuladas de las políticas federales– logran integrarse en un sólo esfuerzo de redefinición de la política de educación ambiental nacional y estatal:

Dinámica de la implementación de la política de educación ambiental



Los tres imperativos, característicos de las políticas públicas, no sólo nos son útiles para identificar los elementos de la misma, sino también para analizar sus interrelaciones y comprender la complejidad del proceso de diseño e implementación. Asimismo, facilita el análisis de las dificultades de implementación. Así podemos elaborar una imagen más clara del desenvolvimiento de la política de educación ambiental en México, y llegar a la conclusión de que la falta de claridad en la implementación de la política, se debe a que se encuentra legalmente en un sector ajeno a la educación. Esta

circunstancia, a su vez explica, el papel de las organizaciones de la sociedad civil como impulsoras de la temática en el sector educativo.

Desde sus inicios, en la década de los ochenta, la política de educación ambiental nunca ha desaparecido por completo de la agenda pública, ya sea impulsada por instituciones gubernamentales o por la sociedad civil. Su presencia se ha arraigado poco a poco en las instituciones, para dejar de ser ilusoria y convertirse en política pública permanente. Es aún muy pronto para predecir el rumbo de esta política en el próximo sexenio, sin embargo, el papel de la sociedad civil y el CECADESU han sido esenciales para su existencia y permanencia.

En suma, el modelo analítico que utilizamos en este documento, considera como una política, aquella decisión que no sólo se fundamenta legalmente, ni tampoco la que se limita a la gestión administrativa, sino aquella que involucra a la sociedad civil, lo que nos lleva a concluir que en México existe una política de educación ambiental que resulta de las acciones de actores independientes, quienes confluyen y se integran a la estructura legal, administrativa y social, permitiéndoles construir la política de educación ambiental en México.▲

Bibliografía

- BAIER, V. E., March, J. G., & Sætren, H. (1988). "Implementation and ambiguity", en J. G. March (Ed.), *Decisions and organizations*. Basil Blackwell. Oxford, Inglaterra, 1988, pp. 150-164.
- BERMAN, P. "Thinking about programmed and adaptive implementation: matching strategies to situations", en H. Ingram, y D. Mann, (Eds.) *Why policies succeed or fail*. Sage Publications. Beverly Hills, 1980, 205-277.
- BRODKIN, E. "Implementation as policy politics", en Palumbo y Calisto (Coord.), *Implementation and policy process: opening the black box*. Greenwood Press. Connecticut, 1990, pp. 107-117.
- DOWNS, A. (1972). *Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle*. Public Interest, 28, 38-50.
- ELDER, C. y Roger C.. "Formación de la agenda. El caso de la política de los Ancianos", en L. Aguilar-Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa. México, 1996, pp. 77-104.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. Recuperada Junio 20 de 2007 de <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/148.doc> y de <http://72.14.209.104/search?q=cache:-f-OKbyM6a4J:www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/148.doc+ley+general+del+equilibrio+ecol%C3%B3gico+y+protecci%C3%B3n+al+ambiente&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=mx>
- LOWI, T. y Ginsberg, B. *American Government*. W.W. Norton & Company Ltd. Nueva York, 1996.
- MENY, Y. y Thoening, J. *Las políticas públicas*. Ariel. Barcelona, 1992.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Recuperado Junio 20 de 2007 de <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=29>
- REIN, M. y Rabinovitz, F. "Implementation: A Theoretical Perspective", en W. BURNHAM y M. Weinberg (Eds.), *American Politics and Public Policy*. MIT Press. Cambridge, 1978, pp. 307-355.
- SUBIRATS, J. *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*. *Gestión y Política Pública*. IV (1). 1995, pp. 5-23.