

## INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN LA EDUCACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE POLÍTICA NACIONAL

---

ELOISA RODRÍGUEZ VÁZQUEZ / ELISA LUGO VILLASEÑOR

Instituto de Ciencias de la Educación, Universidad Autónoma del Estado de Morelos

**RESUMEN:** Se aborda la acepción de la agenda de política y la manera en que es construida para presentar estrategias diversas referentes a las problemáticas de un país. Del mismo modo, se presentan algunas consideraciones referentes a la dimensión ambiental en la agenda de política, enfatizando la problemática existente.

Además de lo anterior, se presenta el contexto mexicano general de lo ambiental plasmado en diversos Planes Nacionales de Desarrollo y cuáles han sido las principales acciones del gobierno federal para cumplir con el compromiso mundial de mitigación

de los efectos del cambio climático. Esta revisión, menciona como ha surgido la propuesta de transversalidad en la política nacional a través de la implementación de las llamadas Agendas de Transversalidad de Políticas Públicas, y la perspectiva de coordinación entre secretarías para realizar proyectos y trabajos en conjunto, permitiendo analizar el papel y que se les ha dado y la influencia que tienen en las instituciones de educación superior.

**PALABRAS CLAVE:** Política, Educación, Agenda, Transversalidad, Dimensión Ambiental.

### Introducción

Actualmente, el deterioro ambiental y los problemas que conlleva han cobrado importancia en diversos aspectos. Estos problemas, van desde el aspecto social, económico, político, ciudadano, etcétera. Es a partir de ellos, que se busca la manera de crear espacios y estrategias que permitan la colaboración conjunta en diferentes sectores, organismos e instituciones, así como la creación de una cultura ambiental que proporcione un sentimiento de bienestar. Uno de los espacios sociales de más peso e importancia para la creación de esta cultura, es la educación en sus diferentes niveles.

Para lograr el sentimiento de bienestar, las sociedades han implementado diversas estrategias, mismas que han transmitido a las generaciones mediante los diversos procesos de formación. Dependiendo del nivel educativo, se transmiten conocimientos específicos regulados por las normativas institucionales que delimitan las formas en que se perfila a los

estudiantes. Cada institución se apropia de las normativas sociales generales, las adopta y modifica para crear normativas institucionales propias para hacer procesos formativos particulares, siguiendo las recomendaciones específicas de los documentos oficiales que llenen los requisitos establecidos en la configuración social específica.

Partiendo de la revisión de la conformación de la agenda de política y las estrategias empleadas en México, se pretende enfatizar el papel que tiene la dimensión ambiental en la agenda nacional y la influencia de esta en los aspectos educativos.

## Agenda de política

En el entendido de que los problemas públicos emergen desde los ciudadanos y pasan a la administración de los países a modo de ser atendidos, son organizados en la agenda de gobierno para tomar acciones gubernamentales respecto a ellos. Diversos autores como Elder & Cobb (2007) han señalado que la agenda de política reúne las acciones gubernamentales concernientes a un periodo lectivo. Estos autores la entienden como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder & Cobb, 2007, p. 77).

Por otra parte Aguilar (2007), engloba diversas perspectivas de la literatura de estudio de políticas sosteniendo que la agenda de gobierno es determinante en términos de administración y gobierno. Este autor, la considera como la decisión más grande que estos pueden tomar pues concierne la elección de asuntos y prioridades de acción y dan rumbo al gobierno, y la define de la siguiente manera:

*(...) conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar [afirmando que existen algunas otras que están más enfocadas a la elaboración y conformación de la misma] (...). El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención. A su vez, las ideas y valoraciones que se tienen de la composición y causas del problema son determinantes para decidir prestarles atención y para decidir la acción o inacción (...). En suma, la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (...) alcanza su carácter de agendum: algo sobre lo que se debe actuar (Aguilar, 2007, pp. 29-30).*

Según Aguilar (2007), en el proceso de elaboración de política, están implícitos algunos elementos; estos son la existencia de situaciones problemáticas a modificar, acciones

concretas y sus resultados que, dependiendo de su eficacia, obligan a revisar las acciones. Así, con la inferencia de las personas que participan de la elaboración de la agenda y las propuestas, se impregnan los estilos de los que la construyen, los grupos y organizaciones que tuvieron más influencia en el proceso y la estructura de poder.

En lo que refiere al modo en que son incorporadas las problemáticas a la agenda y su conformación, Aguilar (2007) afirma que existen problemas que se configuran en el sistema político y otros que emanan de las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos. Este autor, afirma la existencia de “una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales” (p. 31). Esta agenda, mantiene la vinculación entre la sociedad y el estado. En este sentido, Aguilar analiza el trabajo de Cobb & Elder (1986) y Cobb & Ross (1976) quienes afirman la existencia de dos tipos de agenda, una *sistémica, pública o constitucional* que aborda las cuestiones de los miembros de una comunidad y que tienen la atención pública; y otra denominada *institucional, formal o gubernamental*, en la que se encuentran los asuntos aceptados por cualquier instancia gubernamental a nivel local, estatal o nacional, constituyendo de esta manera la agenda institucional.

En el entendido de lo anterior, la agenda sistémica se constituye a un nivel más amplio y abarca problemas como la contaminación, pobreza, seguridad, etcétera. Cuestiones que van captando la atención pública y se convierten en problemas públicos. Por otra parte, la agenda institucional es más concreta y abarca problemas específicos, que aún sin tener la atención pública, son aceptados por políticos y/o funcionarios, como la agenda ambiental, los programas de salud, etcétera.

A partir de la definición de agenda presentada por Aguilar, se ha pensado en la definición de agenda ambiental, entendiéndola como el conjunto de problemáticas referentes al ambiente, su inclusión en la visión de los sujetos, las instituciones y los organismos gubernamentales, las estrategias empleadas para su mitigación y solución, así como la perspectiva de los expertos del área para tal fin.

En el caso de la problemática ambiental, la inclusión en la agenda de política se ha determinado por diversos factores. Las estrategias o propuestas de mitigación han sido diferentes y específicas para cada gobierno mediante el apoyo de los expertos internacionales, el reporte de sus trabajos y los investigadores de cada país. Bárbara Nelson (2007),

enfoca la atención en el uso del lenguaje en la presentación de problemas públicos para su incorporación en la agenda, afirmando que dependiendo de su enunciamiento o etiquetación, estos serán adoptados y respondidos por la sociedad y las instancias gubernamentales.

Nelson (2007), presenta tres explicaciones por las que la agenda de política cambia o se amplía. Estas son: el crecimiento económico (que ha acompañado al crecimiento de las potencias mundiales), el ciclo y trayectoria de los asuntos o cuestiones (la explotación de los recursos naturales que ha aumentado paulatinamente la problemática ambiental), y el comportamiento de las organizaciones (como grupos de presión).

Según Nelson, “la tarea más importante de la investigación sobre la formación de la agenda consiste en identificar la manera como las organizaciones establecen sus propias agendas” (2007, p. 109), por lo que la selección de problemas se convierte en una estrategia para conocer la formación de la agenda. En el expreso de lo anterior, la autora expresa tres dimensiones como marco para establecer los problemas pertinentes, presentándolos posteriormente de manera gráfica. Las dimensiones de la autora son: 1) la naturaleza controversial o consensual del asunto identificando los asuntos de valencia, que despiertan la afectividad en las respuestas haciéndolas unánimes y no conflictivas, y los asuntos de posición, que comparan dos o más conjuntos de preferencias; 2) la caracterización técnica/científica o social, en la que se aprecia el carácter de las cuestiones relativas a cosas o a personas; y 3) la designación como nacional o internacional, que define no sólo el área geográfica sino su carácter de público o privado (Nelson, 2007, pp. 112-113).

Si se buscara ubicar un problema específico en el esquema de Nelson, se deben considerar las dimensiones antes mencionadas. Ubicando específicamente la dimensión ambiental, se puede caracterizar como consensual, siendo un asunto de valencia, en el que se comprende la problemática ambiental como un problema de todos; social, pues es referente a las personas y específicamente a sus acciones, y de carácter internacional público. Lo que queda claro es que la problemática ambiental, a pesar de ser un elemento consensual, aún no tiene una coordinación clara en la aplicación de las estrategias, ni en el comportamiento social general.

## **La legislación mexicana, agenda y transversalidad. Marco de acción referente a la dimensión ambiental y los aspectos educativos**

A partir de 1986, año en que surge el primer Programa Nacional de Educación Ambiental (PRONEA) promovido por la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDUE) y la Secretaría de Salud y Asistencia Pública (SSA) (Rodríguez, 2009, p. 54), se han implementado acciones por parte del gobierno federal para complementar la participación del país en la problemática ambiental. En 1995, al ser publicado el Plan Nacional de Desarrollo, se planteó la necesidad de crear estrategias de conservación y cuidado de los recursos naturales, complementadas con el Programa de Medio Ambiente 1995-2000. El cual, con una visión capitalista y multidisciplinaria por las áreas que tienen inferencia en ello, buscaba capitalizar los recursos del país, incluyendo el capital humano, para el desarrollo del mismo (Rodríguez, 2009, pp. 56-57).

En el siguiente periodo presidencial (2000-2006), también en el Plan Nacional de Desarrollo, se mostró preocupación por la problemática ambiental publicándose leyes federales que aún tienen vigencia. Estas fueron: la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que, aunadas al Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales de 2001, normaban lo referente a la conservación sustentable de los recursos ambientales nacionales (Rodríguez, 2009, pp. 59-60).

A partir del año 2007, junto al cambio de gobierno y la publicación del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece los objetivos y estrategias nacionales base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan del mismo (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007, p. 17). El PND, expresa las prioridades del país y como premisa plantea alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable partiendo de una estrategia integral de política pública que consta de cuatro aspectos incluidos en cinco ejes. Los cuales, establecen acciones transversales comprendiendo los ámbitos económico, social, político y ambiental, dentro de un proyecto integral para sustentar las acciones y llegar al logro de los objetivos nacionales. Estos ejes, fueron planteados según el análisis de la realidad contextual del país.

En el PND se manifiesta la preocupación por conformar de una cultura ambiental en la que se aprecien y respeten los recursos naturales a través de la educación, capacitación y

creación de valores ambientales, para heredar condiciones sociales y ambientales que permitieran a las generaciones futuras tener un ambiente adecuado. Lo anterior, mediante el mejoramiento de los mecanismos del sistema educativo nacional para fomentar actitudes y comportamientos favorables que garanticen el bienestar, la formación de capacidades, el impulso a la investigación, la innovación científica y tecnológica; así como el seguimiento y evaluación de los diversos programas implementados y sus resultados, a modo de poder revisar y actualizar los programas de educación ambiental que se imparten en las escuelas.

Para lograr estas metas, se pensó en incorporar la educación ambiental para la sustentabilidad como un enfoque transversal en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, así como la capacitación docente el apoyo a los acuerdos del gobierno con las universidades e instituciones de educación superior, de manera que esta pueda llegar a la sociedad en general y logre fomentar la participación en la pronta prevención y solución de las problemáticas ambientales (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007).

En lo expresado hasta ahora, se entiende que la forma de trabajo del ejecutivo federal mexicano es a partir de agendas. Tales, pueden ser entendidas como compendios de los eventos políticos, académicos, sociales, culturales, organizacionales, administrativos, ambientales, de identificación, difusión y divulgación, entre otros; que han servido para organizar las acciones, en este caso del país, en las diversas secretarías, subsecretarías e instituciones que se encargan de llevar a cabo las acciones concernientes de cada una de ellas. En la agenda del país propuesta en el PND 2007-2012, se planteó de la siguiente manera la visión de los mexicanos al 2030:

*[México] (...) un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina. (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007, p. 25).*

A partir de esta perspectiva, se vislumbra la intencionalidad del Estado por consolidar la participación ciudadana en el ejercicio de sus derechos, promueve los valores y sobre todo, enfatiza el aspecto económico, mencionando la vinculación del país con América del Norte y la competitividad, producto del uso sustentable de los recursos y una cultura de respeto ambiental.

Uno de los aspectos más sobresalientes del PND aunado a las agendas, es la perspectiva transversal que se mantiene a lo largo de todo el documento. Los objetivos establecidos en todos los ejes, pretenden ser completados a través de acciones y políticas transversales para mitigar desde diversas aristas algunos problemas del país (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007). Esta perspectiva, junto a la visión de México al 2030, muestra que las políticas implementadas por las diversas secretarías, parecen estar teniendo un impacto considerable en la educación en todos los niveles y modalidades educativas, la cultura y la economía del país.

Con todo lo anterior, se nota la clara intención del gobierno federal y las diversas instituciones mencionadas, por realizar acciones coordinadas en temporalidades de corto y mediano plazo, que mediante diversos programas y proyectos, motiven a la ciudadanía en general a tomar parte de ellos. Haría falta mirar cuidadosamente los logros obtenidos para conocer en qué forma se está trabajando y si en realidad se está llegando a la población, a modo de conformar una verdadera cultura ambiental, si es en efecto mediante la educación o la promoción directa de las entidades institucionales.

Enfatizando el nivel educativo superior, las universidades han tomado diversas posturas en cuanto a la formación de sus egresados referidos a lo ambiental. Dependiendo de las necesidades sociales y de las necesidades institucionales ha organizado sus visiones y programas curriculares así como la organización en general para satisfacer las mismas. Las políticas internacionales se han convertido en factores que moldean las necesidades de las universidades, considerándose como elementos deseables en las mismas y logrando así que las instituciones de nivel superior adopten en sus políticas internas como sustento, lo emanado en los documentos supranacionales, empleando estrategias y creando programas específicos.

Lo que es claro, es que no se pueden prestar oídos sordos a las exigencias de la política nacional e internacional. Las instituciones de educación superior deben formar ciudada-

nos participativos con conciencia ambiental y con capacidad de participación y exigencia en un ámbito que afecta a todos.

## Conclusiones

Tras la revisión de lo anterior y retomando los elementos que se plantean en este capítulo para aplicarlos al objeto de estudio de esta investigación, se puede interpretar que la agenda ambiental se ha conformado por la creciente problemática mundial que se vive. Con los avances tecnológicos y científicos se ha ampliado el campo teórico ambiental, sin embargo, aún hace falta trabajar en el cambio del comportamiento de la gente, en la conformación de una conciencia sobre las acciones de los humanos en el mundo y sus consecuencias.

Es importante mencionar, que en la organización política, es relevante la participación ciudadana, tanto en el establecimiento de políticas como en la generación de propuestas que permitan la creación de normas sociales pertinentes. Estas normas, serán de una manera más próximas a las realidades de los ciudadanos. Es decir, dejar de ver al gobernante como un dictaminador al que se le debe aceptar con lo que presente, sea lo que sea. Se debe tener la capacidad de criticar y argumentar las elecciones, avenencias y desavenencias.

En el caso de las universidades públicas estatales, la adopción de políticas internacionales y nacionales se ha hecho visible en los documentos oficiales. Si bien en la agenda de política nacional se considera a las instituciones de educación superior como elementos clave en la realización de las actividades, cabe analizar si las instituciones están creando una agenda institucional propia, que contemple los aspectos ambientales de manera transversal como está planteado en la política nacional y sobre todo, la manera en que la están implementando, permitiendo así tener una visión más amplia y concisa de estos temas. Trabajo que permanece pendiente para los investigadores en el campo de la dimensión ambiental y la Educación.

## Referencias

AGUILAR, L. F. (2007), (Coord.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 3ª. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.

ELDER, C. Y COBB, R. (2007), "*Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*". En: AGUILAR, L. F. (2007), (Coord.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 3ª. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2007), *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*. México. Consultado en línea el 10 de Noviembre de 2007 en: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)

NELSON, B. (2007), "*La formación de una agenda. El caso del maltrato de los niños*". En: AGUILAR, L. F. (2007), (Coord.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 3ª. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.

RODRÍGUEZ, E. (2009), *Incorporación de la dimensión ambiental en instituciones públicas universitarias. Estudio exploratorio*; UAEM; México.