



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS Y HUMANIDADES, DOCTORADO EN CIENCIAS  
SOCIALES

**Práctica, agentes, diseño y ejecución de la política de educación  
ambiental en Michoacán de Ocampo 2002-2012**

Aída Atenea Bullen Aguiar

Tesis para optar al Grado de  
Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociedad y Educación

México D.F.

7 de diciembre 2012

*Práctica, agentes, diseño y ejecución de la política de educación ambiental en  
Michoacán de Ocampo 2002-2012*

Tesis que presenta Aida Atenea Bullen Aguiar para obtener el grado de Doctor en  
Ciencias Sociales, con especialidad en Sociedad y Educación

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
DIVISIÓN DE CIENCIAS Y HUMANIDADES,  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, UNIDAD XOCHIMILCO,  
Calzada del Hueso #1100, Colonia Villa Quietud, Coyoacán, C.P. 04960, México D.F.  
Edificio Central 2º piso

Tesis elaborada bajo la dirección del Dr. Adolfo Olea Franco

A todos mis maestros, empezando por mi adorada familia Aida, Claudio y Claudito que con amor, cariño y paciencia, comparten su vida y sabiduría conmigo.

### **Agradecimientos**

Este esfuerzo y sus aciertos, son el resultado de la generosidad de tantas personas que es imposible mencionarlas a todas, por ello sólo mencionaré algunas:

Agradezco a mis padres por su apoyo incondicional y especialmente a mi madre que intentó corregir lo incorregible en la revisión final de este documento.

A René Guevara, por su guía y disposición para compartir conmigo todos sus conocimientos expertos.

Mi agradecimiento al Dr. Adolfo Olea Franco por su apoyo y confianza.

Mil gracias a Alicia Castillo, Javier Reyes, Joaquín Esteva, Gabriela Fernández, Federico Hernández, Carlos Padilla, Mateo Castillo, Zabel Pineda, Alejandro Méndez, Mauro Ballesteros, Adriana Guzmán, Gustavo Barajas, Alejandra Corona y muy especialmente a Jorge Bello.

Finalmente agradezco al comité de tesis por sus recomendaciones y me disculpo si no logré atender todo sus comentarios y sugerencias. Gracias a la Dra. Dra. Sonia Comboni Salinas, al Dr. Álvaro López Lara, Dr. Rogelio Raya Morales, Dr. Vicente Paz Ruiz, Dr. José Manuel Juárez Núñez y al Dr. Prudenciano Moreno Moreno.

## Siglas y acrónimos

ANEA	Asociación Norteamericana de Educación Ambiental (NAEE)
ACE	Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ANEA	Academia Nacional de Educación Ambiental
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BDAN	Banco de Desarrollo de América del Norte
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CEAC	Comisión Estatal de Aguas y Gestión de Cuencas
CEAAL	Consejo de Educación de Adultos de América Latina
CECADESU	Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable
CECYTEM	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Michoacán
CEFADEBAS	Centro Educativo Familiar de Desarrollo Básico Sustentable A.C.
<b>CELEP</b>	<b>The Center for Languages and Ecotours of Pátzcuaro</b>
CEM	Centro Educativo Morelia
CEMA	Centro de Estudios en Medio Ambiente
CEMIF	Centro Michoacano de Investigación y Formación "Vasco de Quiroga"
CENAPROS	Centro Nacional de Producción Sustentable (INIFAP)
CENEAS	Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad
CESE	Centro de Estudios Sociales y Ecológicos A.C.
CIDEM	Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán
CIECO	Centro de Investigación en Ecosistemas- UNAM
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Occidente
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIR	Centro de Investigación de Reactores
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNIEAS	II Congreso Nacional de Investigación en Educación Ambiental para la Sustentabilidad,
COCEF	Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza
CODEMICH	Comité de Defensa Ecológica de Michoacán
COEECO	Consejo Estatal de Ecología de Michoacán
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
COFOM	Comisión Forestal del Estado de Michoacán
COLMICH	El Colegio de Michoacán
COMPESCA	Comisión de Pesca
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento de la Biodiversidad
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONALTE	Consejo Nacional Técnico de la Educación
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CNPA	Coordinadora Nacional Plan de Ayala
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales
CONCANACO	Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CREFAL	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
CRUCO	Centro Regional Universitario Centro Occidente

CTM	Confederación de Trabajadores de México
DOF	Diario oficial de la federación
EECIAM	Estrategia de Educación, Comunicación e Información Ambientales de Michoacán
ENEAS	Estrategia Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad 2006-2014
ENEP	Escuela Nacional de Estudios Profesionales
FCEA	Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental
FMI	Fondo Monetario Internacional
FCIDIM	Fundación Ciudadana para el Desarrollo Integral de Michoacán
GIRA	Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiada
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
IEPES	Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales
IISUE	Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
INE	Instituto Nacional de Ecología
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
INIRENA	Instituto de Investigaciones sobre los Recursos Naturales
ISI	Substitución de Importaciones
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
LAPPEMO	Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo
LEEM	Ley Estatal de Educación de Michoacán de Ocampo
LFE	Ley Federal de Educación
LGE	Ley General de Educación
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LODEPR	Ley Orgánica De La Educación Pública Reglamentaria
LOE	Ley Orgánica de Educación
MAZ	Medio Ambiente Zamorano
MES	Movimiento Ecologista Sahuayense A.C.
OOAPAS	Organismo Operador de Agua Potable
ORCA	Organización Ribereña contra la Contaminación del lago de Pátzcuaro
PAN	Partido Acción Nacional
PEEA	Programa Estatal de Educación Ambiental 2002-2008
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRONEA	Programa Nacional de Educación Ambiental
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PED	Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
ProSE	Programa Sectorial de Educación 2008-2012
PSE	Programa Sectorial de Educación 2007-2012
PSMA	Programa Sectorial de Medio Ambiente 2001-2006
PSMARN	Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos naturales 2007-2012
PV	Partido Verde
RAMSAR	Convención de Ramsar sobre los Humedales
REAM	Red de Educadores Ambientales de Michoacán
REPEC	Red de Educación Popular y Ecología
RIEB	Reforma Integral de la Educación Básica
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SECTUR	Secretaría de Turismo

SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEE	Secretaría de Educación en el Estado
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEN	Sistema Educativo Nacional
SICA	Sistema de Información y Comunicación Ambiental
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
SUMA	Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente
SRH	Secretaría de Recursos Hidráulicos
SUPLADER	Subcomité de Planeación para el Desarrollo Regional
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UCEZ	Unión de Comuneros Emiliano Zapata
UDG	Universidad de Guadalajara
UMSNH	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNID	Universidad Interamericana para el Desarrollo
USED	Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
VAM	Vehículos Automotores Mexicanos

## Índice

Dedicatoria.....	iii
Agradecimientos.....	iv
Siglas y acrónimos.....	v
Índice.....	vii
Índice de cuadros y figuras.....	xii
Resumen.....	xiii
Introducción.....	1
Capítulo I. Una revisión de las perspectivas dominantes del análisis de política pública desde Bourdieu.....	20
1. Estado y gobierno.....	21
2. ¿Qué es una política pública.....	27
3. Proceso de ejecución.....	30
4. El proceso de ejecución de la política: de arriba-abajo o de abajo-arriba.....	31
5. Análisis organizacional e institucionalista.....	34
6. Las redes de políticas públicas.....	35
7. Algunos estudios sobre política pública que utilizan la obra de Pierre Bourdieu.....	47
	45
Capítulo II. Antecedentes de la política de educación ambiental en Michoacán.....	
1. El sistema político mexicano: del federalismo centralizado al pseudo-federalismo.....	46
2. Tecnócratas versus dinosaurios.....	49
3. La política ambiental en el país: eje legal de la política de educación ambiental.....	53
4. Eje burocrático o administrativo.....	60
5. Eje consensual.....	75
	88
Capítulo III. Aproximación a un modelo de análisis de política educativa.....	
1. Agente.....	89
2. <i>Habitus</i> .....	93
a. Cartas del triunfo.....	97
b. Representación.....	98
c. Disposición.....	99
d. Competencia.....	100
e. Opinión política.....	102
3. Campo.....	103
4. <i>Doxa, nomos, e illusio</i> .....	106
5. Sentido práctico y del juego.....	109
6. Práctica y práctica política.....	114
	116
Capítulo IV. Los agentes y su <i>habitus</i> en el campo de la política de educación ambiental en Michoacán.....	
1. Agente A.....	117
a. Cartas del triunfo.....	117
b. Representación.....	118
c. Representación tecnocrática.....	119
d. Disposición.....	119
e. Competencia técnica.....	120
f. Competencia política.....	121
g. Opinión política.....	121
h. Relaciones.....	122
2. Agente B.....	122
a. Cartas del triunfo.....	122



b.	Representación.....	123
c.	Representación tecnocrática.....	124
d.	Disposición.....	124
e.	Competencia técnica.....	124
f.	Competencia política.....	124
g.	Opinión política.....	125
h.	Relaciones.....	125
3.	Agente C.....	125
a.	Cartas del triunfo.....	125
b.	Representación.....	125
c.	Representación tecnocrática.....	126
d.	Disposición.....	126
e.	Competencia técnica.....	127
f.	Competencia política.....	127
g.	Opinión política.....	128
h.	Relaciones.....	128
4.	Agente D.....	128
a.	Cartas del triunfo.....	128
b.	Representación.....	129
c.	Representación tecnocrática.....	129
d.	Disposición.....	130
e.	Competencia técnica.....	130
f.	Competencia política.....	131
g.	Opinión política.....	131
h.	Relaciones.....	131
5.	Agente E.....	132
a.	Cartas del triunfo.....	132
b.	Representación.....	132
c.	Representación tecnocrática.....	132
d.	Disposición.....	133
e.	Competencia técnica y política.....	133
f.	Opinión política.....	133
6.	Balance de los agentes específicos.....	133
7.	Otros agentes del campo.....	135
8.	Agente F.....	135
a.	Cartas del triunfo.....	135
b.	Representación.....	135
c.	Representación tecnocrática.....	136
d.	Disposición.....	136
e.	Competencia técnica.....	136
f.	Competencia política.....	136
g.	Opinión política.....	137
9.	Agente G.....	137
a.	Cartas del triunfo.....	137
b.	Representación tecnocrática.....	137
c.	Disposición.....	137
d.	Competencia técnica.....	137
e.	Competencia política.....	138
f.	Opinión política.....	138
10.	Agente H.....	138
a.	Cartas del triunfo.....	138
b.	Representación.....	138
c.	Representación tecnocrática.....	139
d.	Disposición.....	139

e.	Competencia técnica.....	139
f.	Competencia política.....	139
g.	Opinión política.....	139
11.	Agente I.....	140
a.	Cartas del triunfo.....	140
b.	Representación.....	140
c.	Representación tecnocrática.....	141
d.	Disposición.....	141
e.	Competencia técnica.....	141
f.	Competencia política.....	141
g.	Opinión política.....	141
12.	Agente J.....	142
a.	Cartas del triunfo.....	142
b.	Representación.....	143
c.	Representación tecnocrática.....	143
d.	Disposición.....	143
e.	Competencia técnica.....	143
f.	Competencia política.....	143
g.	Opinión política.....	143
13.	Agente K.....	144
a.	Cartas del triunfo.....	144
b.	Representación.....	144
c.	Representación tecnocrática.....	144
d.	Disposición.....	144
e.	Competencia técnica.....	145
f.	Competencia política.....	145
g.	Opinión política.....	145
14.	Agente L.....	145
a.	Cartas del triunfo.....	145
b.	Representación.....	146
c.	Representación tecnocrática.....	146
d.	Disposición.....	146
e.	Competencia técnica.....	147
f.	Competencia política.....	147
g.	Opinión política.....	147
15.	Agente M.....	147
a.	Cartas del triunfo.....	147
b.	Representación.....	148
c.	Representación tecnocrática.....	148
d.	Disposición.....	148
e.	Competencia técnica.....	149
f.	Competencia política.....	149
g.	Opinión política.....	149
16.	Agente N.....	149
a.	Cartas del triunfo.....	149
b.	Representación.....	150
c.	Representación tecnocrática.....	150
d.	Disposición.....	150
e.	Competencia técnica.....	150
f.	Competencia política.....	150
g.	Opinión política.....	151
17.	Los agentes del campo de la política de educación ambiental.....	151

Capítulo V. Análisis de resultados y algunas reflexiones sobre los agentes y sus <i>habitus</i> en el campo.....	
1. Cartas del triunfo.....	153
a. Representación.....	161
b. Disposición.....	163
c. Competencia.....	165
d. Opinión pública.....	166
e. El campo de la política de educación ambiental en Michoacán.....	167
f. <i>Illusio</i> y <i>doxa</i> en el campo de la política de educación ambiental.....	172
g. Práctica.....	177
h. El mercado: oferta y demanda de la educación ambiental.....	179
Conclusiones sobre la propuesta de análisis de la política de educación ambiental en Michoacán.	185
Anexo 1. Carta invitación a participar en el estudio .....	198
Anexo 2. Guía de entrevista semi-estructurada para capital cultural.....	199
Bibliografía .....	202

## Índice de cuadros y figuras

Figura 1. Agentes identificados, seleccionados y entrevistados .....	12
Figura 2. Instituciones nacionales encargadas de la educación ambiental en México.....	73
Cuadro 1. Educadores ambientales en Michoacán en el 2004.....	79
Figura 3. Modelo de análisis de la práctica política.....	90
Figura 4. <i>Habitus</i> y campo de la política de educación ambiental.....	103
Figura 5. Agentes del campo de la política de educación ambiental en Morelia, Michoacán.....	116
Cuadro 2. Datos socio-económicos de los agentes eficientes .....	153
Cuadro 3. Capitales de influencia en la posición social.....	155
Figura 6. Adaptación del espacio social construido por Bourdieu en <i>La Distinción</i> .....	157
Cuadro 4. Capital cultural de los agentes eficientes.....	158
Figura 7. Capital simbólico y relaciones referidas en las entrevistas.....	161
Cuadro 5. Representaciones de los agentes.....	162
Cuadro 6. Competencias.....	166
Figura 8. Ejemplo de agentes del campo estatal, nacional y su interfaz.....	169
Cuadro 7. Práctica e influencia de los agentes.....	178
Figura 9. Trayectoria del agente C.....	189
Figura 10. Posición de los agentes de educación ambiental en el campo de educación ambiental y sub-campo de la política de la política de educación ambiental.....	191

## Resumen

Comprender el proceso de ejecución de la política pública, utilizando la obra de Pierre Bourdieu, representa una oportunidad para entender un fenómeno de gran relevancia para la sociedad civil, y un desafío teórico-metodológico interesante, pues se ha utilizado muy poco para ello. La dicotomía entre el discurso normativo y la práctica resalta la dificultad de la aplicación de la política, pero también explicita la posibilidad de que los educadores ambientales jueguen un papel como ejecutores y diseñadores de la misma. Pero, ¿Las prácticas de los agentes eficientes realmente influyen en la política pública? Si lo hicieran ¿Cómo las prácticas de los agentes eficientes influyen en el diseño y ejecución de la política de educación ambiental en Michoacán? La pregunta invita a documentar el proceso de diseño e implementación, que resulta de las prácticas de los agentes eficientes. Detrás de la pregunta de investigación y el objetivo, se esconden dos supuestos importantes: el primero asume que la promoción de la educación ambiental proviene principalmente de agentes pertenecientes a la sociedad civil; segundo, que dichos agentes poseen la representación, disposición y competencia que les permite participar como agentes eficientes del campo y cuyas prácticas influyen en el diseño y ejecución de la política. Para poner a prueba estos supuestos fue necesario 1) identificar los agentes en el campo de la educación ambiental en Michoacán, 2) documentar sus interacciones, 3) valorar el efecto de sus prácticas políticas y 4) evidenciar los resultados de su práctica política.

## **Práctica, agentes, diseño y ejecución de la política de educación ambiental en Michoacán de Ocampo 2002-2012.**

“En el goce de esta calma hay no obstante algo atroz, pues la experimentamos únicamente al precio de ver allá abajo el movimiento y la precipitación, de sentir la agitación de todo aquel ruido y ajetreo, como telón de fondo de nuestra contradicción” Georg Simmel.

### **Introducción**

Desde la aparición del tema ambiental en la agenda pública mexicana, en la década de los setenta, la educación ambiental se ha mantenido al margen de la política educativa de forma accesoria y discursiva. Si bien la Secretaría de Educación Pública con el apoyo y la guía de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente incorporó temas ambientales en los libros de texto gratuitos, elaboró textos de apoyo en materia ambiental, diseñó el Curso Nacional de Educación para docentes en carrera magisterial y aprobó una materia optativa de educación ambiental para el nivel de secundaria, sólo por mencionar algunos logros importantes, la temática ambiental continúa estando subordinada a otras prioridades educativas, dependiendo del interés y preparación del docente, para incorporarla en su planeación. De allí que los educadores ambientales continúen impulsándola desde sus trincheras de manera independiente a través de proyectos de educación no-formal e informal.


Al mismo tiempo, el discurso de la administración pública valora la importancia de la educación ambiental y establece compromisos con ella. Los dos últimos planes nacionales de desarrollo y del sector ambiental se han comprometido con promoverla para su integración al Sistema Educativo Nacional (PND, 2001; PND, 2007; SEMARNAT, 2006; SEMARNAT, 2007). Además, en el año 2006, se publicó la Estrategia de Educación Ambiental para la Sustentabilidad en México 2006-2014, que compila los planes estatales de educación ambiental (SEMARANT, 2006). En este mismo tenor, en el 2009, se creó el Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad (CNEAS) con el objetivo de estimular la participación social y “fomentar

el desarrollo y consolidación de políticas públicas en materia de educación ambiental para la sustentabilidad" (SEMARANT, 2012).

Pero estos compromisos, parecen ser letra muerta, pues no se evidencia su aplicación, al contrario, se observa una disociación entre el discurso y la práctica. Por un lado, los compromisos bien intencionados y por otro, los proyectos de los educadores ambientales. A razón de esta aparente falta de coordinación se planteó estudiar el proceso de diseño y ejecución de la política de educación ambiental. La idea era buscar las fallas en la conexión, entre el diseño y la ejecución, suponiendo una diferencia entre diseñadores y ejecutores, basada en una concepción jerárquica y especializada de la administración pública.

Se entiende por política pública, una decisión, acción, o no-acción gubernamental en torno a un tema, en este caso, la educación ambiental. Consiste en la aplicación o transgresión de la norma o reglamento según Bourdieu (2005). La política pública es, entonces, el proceso por el cual el gobierno, pretende resolver problemas públicos -que en ocasiones el propio Estado ha creado – a través de su capital simbólico (Bourdieu, 1993).

La política pública -en el papel- se divide en fases entre las que se encuentran: la identificación del problema, el establecimiento de agenda, la formulación de la política o diseño, implementación o ejecución y evaluación. Las fases son sólo una estrategia heurística, varían dependiendo del autor y no siguen un orden temporal. Así, la evaluación puede preceder al diseño o modificar la implementación, como también, el diseño puede ocurrir durante el proceso mismo de ejecución. Según algunos autores, las fases surgieron como un recurso didáctico más que un reflejo del verdadero proceso. Para algunos, esta versión de "libro de texto" es "engañosa", pues es una perspectiva normativa de los procesos de gobierno (Carlsson, 2000). Sin embargo, el modelo permite visualizar distintos momentos y estudiarlos de forma independiente. Así podemos delimitar la fase de diseño como la elaboración del plan de acción e identificación de recursos, y la operación del programa como la ejecución.



Desde esta perspectiva, quién diseña no es quién aplica, ni vice-versa. Se asume que las tareas en la administración pública están diferenciadas y obedecen a la especialización de tareas para favorecer la efectividad, la eficiencia y eficacia de los procesos. Pero, al conocer el trabajo de los educadores ambientales en Michoacán, se observó que algunos de ellos, participaban simultáneamente en proyectos locales de ejecución y proyectos nacionales de diseño de política pública. Esto plantó la inquietud por conocer la experiencia y los efectos de sus prácticas.

La dicotomía entre el discurso normativo y la práctica resalta la dificultad de la aplicación de la política, pero también explicita la posibilidad de que los educadores ambientales jueguen un papel como ejecutores y diseñadores de la misma. Este planteamiento provocó curiosidad sobre el proceso de diseño e implementación de la política de educación ambiental generando las siguientes preguntas: ¿Es posible que las prácticas de los educadores ambientales a nivel local influyan en la política pública? Si no lo hicieran, ¿Quién diseña la política de educación ambiental? y ¿Quién la aplica?

El supuesto dominante, es que los ejecutantes de la política, son por lo general funcionarios públicos que poseen las competencias técnicas para transgredir o aplicar la regla y son llamados agentes eficientes (Bourdieu, 2005). La posesión de estas competencias, son un requisito indispensable para participar en el diseño de la misma. Se trata de poseer la capacidad para realizar un análisis de la realidad, como lo hace un agente político y de influir en el diseño y ejecución como lo logra un agente eficiente.

Warde (2004) explica que Bourdieu utiliza el concepto de práctica en tres sentidos: 1) como teoría de la práctica, 2) dominio de una actividad con una historia y 3) desarrollo de una acción (p.6). Aquí, la práctica hace referencia a las actividades de educación ambiental. Las prácticas de los agentes eficientes, como su participación en talleres, diplomados, cursos, organización de eventos, encuentros, congresos y foros, entre otras actividades, son al mismo tiempo tareas de diseño y ejecución de política pública. Desde el punto de vista relacional, las actividades, no tienen que ser el resultado de



una directriz pública, por el contrario, éstas han sido adoptadas por la administración pública *a posteriori*. De esta forma, las actividades se convierten en prácticas políticas, cuando el campo en el que desarrollan es un campo político.

Es decir, si la práctica se entiende como el *habitus* y los capitales en el campo, una práctica política será el resultado de un *habitus* (que posee una disposición política) y los capitales en un campo político (espacio de lucha que busca la influencia sobre el poder del Estado)<sup>1</sup>. Por ende, las prácticas políticas de los agentes eficientes en el campo de la política de educación ambiental, orientadas al diseño, se manifiestan como la redacción de documentos, tomas de decisión y organización de eventos y talleres orientados a la creación de reglamentos y regulación de la educación ambiental. Esto no impide que estos mismos agentes ejecuten la política a través de actividades de educación ambiental como la preparación de clases, talleres, diplomados y otras actividades educativas.

Pero, ¿Las prácticas de los agentes eficientes realmente influyen en la política pública? Si lo hicieran ¿Cómo las prácticas de los agentes eficientes influyen en el diseño y ejecución de la política de educación ambiental en Michoacán? La pregunta invita a documentar el proceso de diseño e implementación, que resulta de las prácticas de los agentes eficientes.

De forma similar Bourdieu se plantea en *Las estructuras sociales de la economía* (2005), una pregunta análoga acerca de la ejecución de un reglamento, "¿Cómo describir los procesos sociales que conducen a la ejecución práctica de los reglamentos y dan al Estado su figura real, la que asume al encarnarse en las innumerables acciones de los innumerables agentes con mandato burocrático para actuar en su nombre y que se enfrentan, dentro de campos de base territorial con intereses divergentes y poderes diferentes?" (Bourdieu, 2005, p.153). La respuesta a esta pregunta dependerá de la capacidad investigativa para develar "las oscuras

---

<sup>1</sup>  $\{((\textit{habitus})(\textit{capital}))\} + \textit{campo} = \textit{práctica}$  (Bourdieu, 1988, p.99).

transacciones entre los funcionarios y los usuarios”, “Tanto en el nivel de la concepción y la elaboración de las leyes y los reglamentos como en el de su puesta en práctica” (Bourdieu 2005, p.158)

Comprender el proceso de ejecución de la política pública, utilizando la obra de Pierre Bourdieu, representa una oportunidad para entender un fenómeno de gran relevancia para la sociedad civil, y un desafío teórico-metodológico interesante, pues se ha utilizado muy poco para ello.

La decisión de emplear la praxeología de Bourdieu, resultó de múltiples búsquedas. Caminando por vericuetos que iniciaron con la revisión del campo de análisis de la política pública norteamericana<sup>2</sup>, considerando la “implementación” de arriba-abajo (*top-down*) y luego de abajo a arriba (*bottom-up*), se decidió que ni una, ni otra ofrecían una explicación completa y convincente del proceso de ejecución de la política pública.

Por tanto, la búsqueda de mejores teorías para el estudio del tema continuó hasta topár con los análisis de redes de política pública. Esta propuesta, concibe la acción gubernamental como un entramado horizontal, contrario a la visión jerárquica, pero su poder explicativo es limitado en tanto que acepta las premisas del individualismo metodológico e ignora la importancia de las relaciones sociales y disposiciones (decisiones) de los agentes en el campo.

Finalmente, las referencias a Pierre Bourdieu, en los artículos de redes, sembraron la curiosidad por revisar su obra y tras hacerlo se concluyó que ofrece el mejor modelo teórico-metodológico para estudiar la práctica política. Mientras que los enfoques de análisis de política pública se concentran, por un lado, en los actores (escala micropolítica), o en las instituciones (escala macro); los enfoque de redes (escala meso) vinieron a conectar ambos extremos, vinculando al actor racional con la subjetividad relativa. Pero sólo la propuesta de Pierre Bourdieu, articula las tres escalas

---

<sup>2</sup> Lindblom (1991), Dahl (1989), Elmore (1979), Sabatier y Mazmanian (2000) y otros.

(micro, meso y macrosocial) en un modelo teórico- metodológico bi-dimensional que reconoce las estructuras, prácticas subjetivas, objetivas y sus relaciones.

La aplicación de este modelo al caso de la política de educación ambiental, permite comprender el papel del agente, sus prácticas y la política pública. Se reconoce que la perspectiva relacional para el análisis de la política, es novedosa al dar cuenta que las prácticas no ocurren en un vacío y de manera independiente, sino que son el resultado de relaciones complejas determinadas por los capitales en el campo e inmersas en una variedad de relaciones situadas en un espacio y tiempo específico.

La praxeología de Bourdieu considera a la práctica y no la acción, como el objeto de estudio. Ni la intención, ni las acciones, ni los actos son objeto de análisis; en su lugar se estudia la práctica, en este caso la práctica política que es inconcebible sin el análisis del *habitus* y el capital en el campo político.

Detrás de la pregunta de investigación y el objetivo de describir las prácticas que influyen en el diseño y en la ejecución de la política de educación ambiental en Michoacán, se esconden dos supuestos importantes: el primero asume que la promoción de la educación ambiental proviene principalmente de agentes pertenecientes a la sociedad civil; segundo, que dichos agentes poseen la representación, disposición y competencia que les permite participar como agentes eficientes del campo y cuyas prácticas influyen en el diseño y ejecución de la política. Para poner a prueba estos supuestos fue necesario 1) identificar los agentes en el campo de la educación ambiental en Michoacán, 2) documentar sus interacciones, 3) valorar el efecto de sus prácticas políticas y 4) evidenciar los resultados de su práctica política.

Primero, para identificar a los agentes en el campo de la política de educación ambiental, se buscaron aquellos agentes que hubieran participado en la elaboración de los documentos regulatorios en el estado. Segundo, para documentar sus interacciones, se calcularon su capitales, ubicación en el espacio social, origen social,

trayectoria y en general su *habitus*. Tercero, con el objetivo de valorar su práctica política, fue necesario averiguar los capitales en lucha y reglas de interacción en el campo. Cuarto, los resultados de la práctica política de los agentes, se hicieron evidentes en su discurso, al explicar sus logros y sus fracasos.

Los elementos del *habitus* que se analizaron fueron: las cartas del triunfo, la representación tecnocrática, la disposición política, la competencia técnica, la competencia política y la opinión política. Se encontró que los agentes eficientes se distinguen por poseer una representación tecnocrática, disposición y fuerte competencia política comprometida con la participación. La colaboración entre agentes eficientes se materializó en la Estrategia de Educación, Comunicación e Información Ambientales de Michoacán (EECIAM).

En el año 2004, la EECIAM identificaba a casi 40 educadores y educadoras ambientales en Michoacán. De esos agentes, 19 se mencionaban como participantes en la elaboración de la EECIAM, 5 coordinaron la elaboración del documento y 2 de ellos se encargaron de organizar y redactar la Estrategia. Recordando que el objetivo de investigación es describir las prácticas que influyen en el diseño y ejecución de la política de educación ambiental en Michoacán, entonces es necesario estudiar las prácticas de los agentes capaces de influir el diseño y aplicación de la EECIAM y sólo los 5 coordinadores poseen el peso político para ello.

Este criterio de selección recortó substancialmente el número de agentes a estudiar. La delimitación temporal se realizó a razón de que la EECIAM se publicó en 2002 durante el sexenio de Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008), pero al no ser aplicada formalmente se decidió ampliar el estudio al cuatrienio de Leonel Godoy Rangel (2008-2012). Es necesario aclarar que la reconstrucción del campo y sus transformaciones para este periodo, sólo son aproximaciones basadas en información incompleta, pero suficientes para realizar el análisis de política pública.

Además de los cinco agentes directamente vinculados a la EECIAM, se identificaron otros agentes que participaron en otros esfuerzos de política pública y/o que ocupan cargos en la administración pública directamente vinculados a la educación ambiental y que los convierte en ejecutores de la EECIAM, elevando el número de agentes a 14. Es importante recordar que la selección no es representativa de una población, no es aleatoria, ni estadística, por tanto, este grupo de agentes no debe ser llamado muestra.

Pero, en el diálogo entre lo real y lo teórico es importante considerar al agente que indaga, pues su subjetividad, sus limitaciones, capacidades y disposiciones influirán en la calidad de la interrogación. Puesto que la interpelación de la realidad se hace mediada por él investigador, es necesario el reconocimiento de la posición y de la mirada de quién investiga y de su capacidad para identificar las relaciones que fundamentan la complicidad ontológica<sup>3</sup>, es decir, el percibir la realidad desde un particular punto de vista como resultado de la posición en el espacio social de acuerdo al origen social y su *habitus* en el campo. Por ejemplo, a partir de la "objetivación del objetivador" se acepta la noción de política pública y de la existencia de un proceso de ejecución de la misma.

Estas afirmaciones apuntan, no a fenómenos concretos con identidad propia, sino a constructos aceptados por el investigador a raíz de su interés personal en el tema de la política pública. Por esta razón, se intenta realizar una objetivación participante<sup>4</sup>, es decir, objetivar la visión particular del observador para luego analizar aquello llamado política pública.

Como ya habrá notado el lector, el planteamiento teórico que se hace, proviene de dos campos teóricos muy distintos y responde a la experiencia personal del autor, cuya

---

<sup>3</sup> Relación "entre las estructuras objetivas del mundo externo y el complejo interno de disposiciones mentales y corpóreas del mundo externo y el complejo interno de disposiciones mentales y corpóreas que constituyen el *habitus* del individuo" (Wacquant, 2005, p.164).

<sup>4</sup> Para Bourdieu punto de vista se refiere a "una perspectiva, una visión subjetiva parcial (momento subjetivista); pero es al mismo tiempo un panorama, tomado desde un punto, desde una posición determinada en un espacio social objetivo (momento objetivista)." (2001, p.102).

formación inicial es en el campo de la ciencia política, pero cuyo interés se ha desplazado hacia la sociología. Por tanto, el título de este informe, emplea conceptos de la sociología reflexiva y de los análisis de política pública. Este proceso de transmigración teórica, es el resultado también del proceso de migración espacial del autor. Formado inicialmente en los Estados Unidos bajo la influencia de la Teoría de Acción Racional, se reubicó en la ciudad de Morelia, Michoacán, permitiendo poner una distancia teórica que favoreció la exploración de la perspectiva sociológica y la obra de Pierre Bourdieu.

Pero el proceso migratorio no es fácil. Las deficiencias de este documento obedecen en parte a las insuficiencias propias de la formación inicial. En términos físicos, también es difícil establecerse en un espacio social nuevo. No queda más que reconocer las múltiples dificultades con las que el investigador se topó al llegar a Morelia en el año 2005. Sin el capital social que le permitiera la entrada al campo, recuerda que intentó concertar una cita con un agente; pero por ser desconocida, se le negó la entrevista.

A pesar de ello, se establecieron algunas relaciones de colaboración con otros agentes del campo, como por ejemplo con el agente E, quién introdujo a los agentes C,D,F y con quién se establecieron relaciones de colaboración en distintos proyectos. Por ejemplo, con el agente F de la Secretaría de Educación Pública en el Estado, se coordinaron pláticas de educación ambiental y se apoyó un proyecto de evaluación dirigido por el agente B.

No obstante, al no ser un jugador nativo del campo no se conocen todos los agentes del campo, ni tampoco las iniciativas y los esfuerzos que constituyen los antecedentes de las propuestas actuales, lo que se traduce en un riesgo de obviar agentes, sus relaciones y trayectorias. En estas condiciones el agente F se comportó un tanto como informante clave.

Además de los cinco agentes directamente vinculados a la EECIAM, se identificaron otros agentes que participaron en otros esfuerzos de política pública y/o que ocupan cargos en la administración pública directamente vinculados a la educación ambiental y que los convierte en ejecutores de la EECIAM, elevando el número de agentes a 14. Es importante recordar que la selección no es representativa de una población, no es aleatoria, ni estadística, por tanto, este grupo de agentes no debe ser llamado muestra.

Pero, en el diálogo entre lo real y lo teórico es importante considerar al agente que indaga, pues su subjetividad, sus limitaciones, capacidades y disposiciones influirán en la calidad de la interrogación. Puesto que la interpelación de la realidad se hace mediada por el investigador, es necesario el reconocimiento de la posición y de la mirada de quién investiga y de su capacidad para identificar las relaciones que fundamentan la complicitad ontológica<sup>3</sup>, es decir, el percibir la realidad desde un particular punto de vista como resultado de la posición en el espacio social de acuerdo al origen social y su *habitus* en el campo. Por ejemplo, a partir de la "objetivación del objetivador" se acepta la noción de política pública y de la existencia de un proceso de ejecución de la misma.

Estas afirmaciones apuntan, no a fenómenos concretos con identidad propia, sino a constructos aceptados por el investigador a raíz de su interés personal en el tema de la política pública. Por esta razón, se intenta realizar una objetivación participante<sup>4</sup>, es decir, objetivar la visión particular del observador para luego analizar aquello llamado política pública.

Como ya habrá notado el lector, el planteamiento teórico que se hace, proviene de dos campos teóricos muy distintos y responde a la experiencia personal del autor, cuya

---

<sup>3</sup> Relación "entre las estructuras objetivas del mundo externo y el complejo interno de disposiciones mentales y corpóreas del mundo externo y el complejo interno de disposiciones mentales y corpóreas que constituyen el *habitus* del individuo" (Wacquant, 2005, p.164).

<sup>4</sup> Para Bourdieu punto de vista se refiere a "una perspectiva, una visión subjetiva parcial (momento subjetivista); pero es al mismo tiempo un panorama, tomado desde un punto, desde una posición determinada en un espacio social objetivo (momento objetivista)." (2001, p.102).

bola de nieve, en las entrevistas surgieron los nombres de otros agentes que fueron, a su vez, entrevistados, elevando la cifra a catorce.

Si bien, la intención no fue armar una red a través de la técnica criticada, si fue necesario identificar agentes que por ignorancia y falta de reconocimiento del campo, no se consideraron en un principio. En la figura 1 se presentan en la primera columna los agentes seleccionados inicialmente, y en las columnas subsecuentes, aparecen los agentes que se seleccionaron a partir de las referencias hechas por otros. Los agentes en rosa, son los agentes eficientes, escogidos por ser autores de documentos oficiales de política pública. Los agentes en azul fueron entrevistados, más no son agentes eficientes, pero son ejecutores de la política pública.

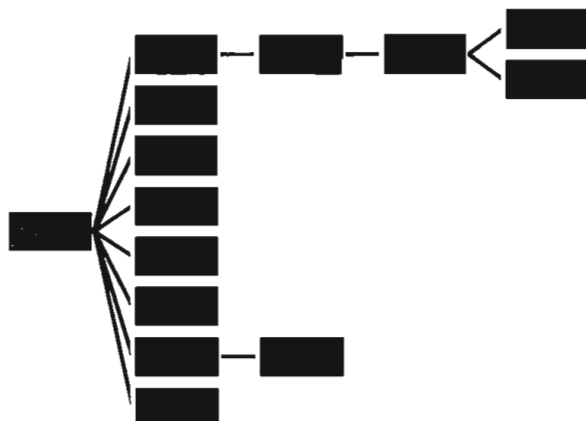
El agente L hizo referencia a una gran cantidad de agentes que trabajan como educadores ambientales, sin embargo, por laborar fuera de la campo de la administración pública o no estar cercanos a los tomadores de decisiones político-administrativas en materia de educación ambiental, no fueron entrevistados. Del total de catorce, cinco han demostrado tener influencia en el campo de política pública a través de su participación en proyectos de política de educación ambiental. Los nueve agentes restantes, fueron entrevistados para contextualizar y reconocer las relaciones que existen entre los autores de la política y los ejecutores en el campo. Las entrevistas también ofrecieron información respecto a las cartas del triunfo y los capitales que distinguen a los agentes eficientes de los no-eficientes. Es decir, se entrevistaron agentes cuyas prácticas pueden ser o no ser políticas.

Los agentes M, N y F son el último eslabón en la cadena de la administración pública respecto a la educación ambiental en Michoacán. N es jefa del departamento de Educación Ambiental y por ende es la encargada del diseño y ejecución de la política de educación ambiental en el estado. M pertenece administrativamente a otra área, sin embargo se entrevistó a razón de ser, en términos prácticos, un educador ambiental al interior de la administración pública. El agente F, pertenece a la Secretaría de



Educación en el Estado y es el único funcionario público en esa institución encargado de la educación ambiental.

Figura 1. Agentes identificados, seleccionados y entrevistados



Fuente: Elaboración propia

La encuesta utilizada por Bourdieu entre 1963 y 1968 para estudiar el capital cultural fue modificada y se convirtió en el cuestionario que se aplicó. Se eliminaron algunas preguntas, como por ejemplo sobre el consumo alimenticio. El instrumento de Bourdieu (2002a) de 26 preguntas sobre gustos en materia de decoración de la vivienda, indumentaria, cocina, lectura, cine, pintura, música, fotografía y artes recreativas, lo aplicó de forma cerrada para manejar y sistematizar los datos de 1,217 participantes.

En cambio, a falta de recursos humanos, materiales, de tiempo y demás, el instrumento que se utilizó en Morelia, fue de 25 reactivos, aplicado a 14 agentes. El cuestionario se acompañó de una entrevista que le pedía a los agentes compartieran su experiencia y trayectoria como educadores ambientales. La aplicación del cuestionario y la entrevista tuvieron una duración de entre cuarenta y cinco minutos y tres horas, dependiendo del tiempo y disponibilidad del agente.

La técnica de investigación para obtener la información deseada incluyó la revisión bibliográfica, hemerográfica, documental, una entrevista abierta a profundidad y un cuestionario. Este último, inquiría el origen social, es decir la profesión del padre y los abuelos. Sobre trayectoria se indagó sobre el lugar de nacimiento, estado civil, número y edad de hijos, lugar de residencia, nivel de estudios, profesión, condecoraciones e ingreso. El instrumento indaga sobre el capital incorporado, es decir el uso del cuerpo en el espacio, por tanto se cuestiona sobre la actividad física, deportiva, artística y recreativa<sup>7</sup>. En términos del capital objetivado, es decir aquel que se posee físicamente, se incluyeron varias preguntas respecto a la posesión de cuadros, pinturas, libros, películas, discos, películas, fotografías, muebles y hábitos como el escuchar la radio o la televisión. Respecto al capital institucionalizado, académico y político se redactaron 10 reactivos a los que los agentes tuvieron renuencia generalizada a contestar.

Las repuestas y el análisis de las mismas se presentan en el capítulo cuatro de análisis de resultados. A pesar de los errores en el diseño de la encuesta y en la aplicación de la misma, se logró que los propios agentes develaran características de su *habitus* tratando de evitar una construcción intelectualista, como lo sugiere Bourdieu (1988, p. 478).

Las entrevistas se realizaron entre mayo y octubre del año 2011. Se aplicaron en su mayoría en los espacios de trabajo de los agentes, es decir en sus oficinas, sólo en dos ocasiones se realizaron en sus domicilios privados y esto a razón de que uno de ellos está jubilado y el otro agente trabaja en casa. También se realizó una entrevista en un café por razones de comodidad, es decir la oficina se encontraba muy retirada y era más fácil para ambos (entrevistador y entrevistado) reunirse en un lugar céntrico.

Los contextos (marco de referencias para el contenido), fueron distintos para los encuentros realizados en domicilios privados, pues permitieron corroborar el capital

---

<sup>7</sup> Deporte (precisar), Caminata, Artes plásticas (pintura, escultura), práctica algún instrumento musical (¿Cuál?), juegos de sociedad, ve televisión, va al cine.

cultural objetivado, conociendo los muebles, decoración, obras de arte expuestas y tipo de construcción, entre otros indicadores de posición social. Por ejemplo, durante la entrevista, el agente B hizo referencia a la obra pictórica que colgaba en algunas paredes de su sala o el agente H, dio un tour de su casa y explicó las ecotecnias diseñadas y desarrolladas en su taller.

Antes de comenzar la entrevista, los agentes entrevistados recibieron una breve explicación sobre el proyecto de investigación en los términos que se presenta en la carta de invitación (Anexo 1), además de hablar un poco sobre la obra de Bourdieu. Se ofreció a los entrevistados oportunidad de hacer preguntas antes y posterior a la conclusión de la entrevista y aplicación del cuestionario. En algunos casos se aplicó el cuestionario primero y luego se realizó la entrevista (agentes F,A,C,I,J,L,G), pero en otros casos fue al revés (D,C,E,M,N,H), primero compartieron sus experiencias y luego se aplicó el cuestionario.

La realización varió en contenido y tiempo, dependiendo, principalmente, de la disposición del agente para compartir detalles de su experiencia. Por esta razón, la extensión de las entrevista varió dramáticamente. En el caso del agente F la entrevista se realizó en dos días y la transcripción fue de veinte cuartillas, mientras que la entrevista con el agente E fue muy ejecutiva al tener en su agenda otros compromisos (la transcripción fue de siete cuartillas). Las entrevistas fueron grabadas digitalmente, desafortunadamente, por error humano, no se pudo grabar completamente la entrevista con el agente G y se utilizaron las notas de la entrevista.

La técnica de análisis que se empleó fue el análisis de contenido, entendido como la técnica de sistematización de mensajes discursivos. Las unidades de contexto y análisis fueron las transcripciones y la unidad de registro fueron las ideas respecto a cada categoría. La codificación de las entrevistas se realizó en términos de la presencia de tema. No se consideró ni la ausencia de un tema, ni la frecuencia, ni la intensidad, dirección, ni orden, ni contingencia. Sólo se buscaron datos expresos es decir se concentró en lo que dice el agente y no en los datos latentes (lo que dice sin

pretenderlo). Las respuestas se codificaron recurriendo a las variables identificadas en la obra de Bourdieu. Se desglosó el texto buscando las ideas que podrían dar cuenta de alguna de las seis categorías: representaciones, representación tecnocrática, disposición, competencia técnica, competencia política y opinión política.

La interpretación de las respuestas y su posterior clasificación, puede no ser totalmente fiable al existir una posibilidad de variabilidad en la representación del contenido, pues el juicio del investigador, a pesar de tratar de aplicarse de forma constante, puede haber variado de una entrevista a otra. No obstante se trataron de respetar las cinco reglas de interpretación: 1) exhaustividad, es decir considerar el texto completo de las 14 entrevistas, 2) representatividad, al entrevistar a todos los agentes identificados como agentes eficientes, 3) homogeneidad, las entrevistas fueron realizadas en los mismos términos y bajo la misma estructura para garantizar su comparación, 4) pertinencia, las preguntas del cuestionario y las instrucciones para la entrevista buscaron aclarar las seis categorías, 5) univocación, las categorías expuestas poseen una definición que garantiza su sentido (Gómez-Mendoza, 2000).

La información se sintetizó en cuadros para analizar la experiencia de cada uno de los agentes y comparar las categorías de análisis. Se preveía originalmente realizar un análisis por correspondencia del espacio social de los agentes, pero no se logró realizar a tiempo.

Para no obligar a los actores a narrar sus logros y fracasos, como agentes eficientes y sesgar la información, se les pidió que narraran sus experiencias y compartieran los intereses que los condujeron a la educación ambiental. Sin guión, la charla se desarrolló libremente. La informalidad de las pláticas favoreció el intercambio y el surgimiento de "declaraciones espontáneas, a menudo parciales e imprecisas, pero ofreciendo indicios indirectos" que permitieron reconstituir la parte consciente de lo que orientó sus elecciones "«sinceras e ingenuas»" (Bourdieu, 2002b, P.139). El centrar la atención en las experiencias y no en prácticas específicas, tuvo como intención el evitar caer en el error de reconstruir la práctica. Es decir, se trató de que el agente sorteara

"el momento en que reflexiona sobre su práctica situándose así en una postura cuasi teórica" (Bourdieu, 2002, P.139).

El problema con la reflexión es que "el agente pierde toda posibilidad de expresar la verdad de su práctica y sobre todo la verdad de la relación práctica con la práctica: la interrogación docta lo inclina a tomar sobre su propia práctica un punto de vista que ya no es el de la acción sin ser tampoco el de la ciencia" (Bourdieu, 2009b, p.145). Pero al tratar de evitar el riesgo sobre la reflexión errada de la propia práctica, es posible haber cometido el error de "confundir el punto de vista del actor con el punto de vista del espectador", es decir, proyectar sobre la narración del agente la perspectiva propia. También es posible haber caído en el error de la "ilusión biográfica" cuando "El sujeto y el objeto de la biografía (el entrevistador y el entrevistado) comparten en cierto modo el mismo interés por aceptar el *postulado del sentido de la existencia* narrada" o implícita de la existencia de la historia personal (Bourdieu, 2007, p.75). Riesgo que se asume y se reconoce como posible.

Más riesgoso aún es la tendencia a ajustar los datos obtenidos en las entrevistas al modelo de análisis de la política pública extraído de la obra de Bourdieu y que se presenta en el capítulo tres. De ahí que Bourdieu considere que "Sin duda no se puede explicar la coherencia práctica de las prácticas y de las obras sino a condición de construir modelos generadores que reproducen en su propio orden la lógica según la cual ella es engendrada y de elaborar esquemas que, gracias a su poder sinóptico de sincronización y de totalización, hacen aparecer, sin frases ni paráfrasis, la sistematicidad objetiva de la práctica y que, cuando utilizan adecuadamente las propiedades del espacio (arriba/abajo, derecha/izquierda), pueden incluso tener la virtud de hablar directamente en el esquema corporal" (2009b, p.148). Condición que no ocurrió en este trabajo.

Ni la entrevista y ni el cuestionario fue triangulado con la observación de prácticas, por ser un estudio retrospectivo dependiente de narraciones. Además, la observación y el seguimiento individual de los agentes y sus relaciones con otros, representaba una

empresa que rebasaba los recursos monetarios y temporales de este trabajo de investigación. Además, era muy difícil observar a los educadores ambientales en acción (2009b, p.130).

También es difícil la observación, porque los proyectos de los agentes, responden a convocatorias y oportunidades coyunturales. Los tiempos no obedecen a una planeación estratégica. No hay un punto de partida y un fin, sino que los hechos se entrelazan sin frutos inmediatos. Por esta razón Bourdieu explica que "Hay un tiempo de la ciencia que no es el de la práctica. Para el analista, el tiempo queda abolido: no solamente, como lo he repetido mucho a partir de Max Weber, porque, dado que llega siempre después de la batalla" (2009b, p139). Esta situación queda claramente ilustrada por la experiencia de los agentes, que han promovido la educación ambiental en distintos momentos de su vida profesional, dependiendo de las oportunidades que surgen. En ocasiones con márgenes de espera hasta de varios años. Así las ventanas de oportunidad ocurren en cualquier momento y en cualquier lugar y sólo el recuerdo de ellas, expresado en la narración, las hace visibles al investigador.

Explorar la obra de Bourdieu fue una grata experiencia, puesto que abrió una puerta de discusión teórico-metodológica interesante, resultado de la invitación del mismo autor a poner a prueba su propuesta y a contribuir con ella otros campos como el de análisis de la política pública. Cuando Pierre Bourdieu dice: "*lectores traten de hacer funcionar el modelo en ese otro «caso particular de lo posible»*", el autor está invitando a todo aquel que se interesa por su obra, a dialogar con ella, elemento indispensable de la sociología reflexiva (2007, p. 26). Aceptando la invitación se encontró que las representaciones, las disposiciones y las competencias, son elementos indispensables para el análisis de la política pública (Bourdieu, 2007, p. 16). Cerniendo y decantando los textos de Bourdieu, fueron surgiendo estos elementos que no sustituyen la propuesta de análisis del autor, pero sí la facilita y la hace más detallada.

La propuesta teórica-metodológica de Pierre Bourdieu es de suma importancia para el análisis de la política de educación ambiental porque cuestiona la noción de acción

social. Bourdieu fundamenta su crítica realizando una lectura relacional de las posiciones, disposiciones, tomas de posición y elecciones de los agentes en el espacio social. Evita caer en contradicciones dicotómicas y sintetiza las dos perspectivas opuestas sujeto-institución. La propuesta es única en su bi-dimensionalidad; como se mencionó anteriormente, el autor lanza una fuerte crítica contra el objetivismo dominante, manifiesto en el "hecho social" de Durkheim y la teoría de la acción social de Weber. Así también lanza una crítica incisiva al subjetivismo propuesto por Sartre (2009b). Crítica también al estructuralismo, constructivismo, materialismo, idealismo por su incapacidad de incorporarse como un todo. Inspirado en Blais Pascal reconoce la dualidad y al mismo la complejidad de la interacción, por ello dice: "El mundo me comprende, pero yo lo comprendo", aceptando que un punto en el espacio posee una perspectiva distinta, a pesar de ser parte del mismo. De allí que se concentre en estudiar los "principios de diferenciación objetiva fundamentales" (Bourdieu, 2008a, p.38).

Asimismo, el autor señala que el intelectualismo, por el hecho de estudiar el objeto desde la perspectiva del espectador, ignora elementos fuera del campo de visión del investigador. Es decir, el científico social tiende a estudiar el objeto suponiendo una objetividad, pero en ocasiones le impone al objeto atributos intrínsecos que no posee. El peligro es proyectar sobre "la realidad lo que no existe sino en el papel", es decir ajusta la realidad a la teoría (2009b, p. 59).

Es rompiendo con la visión docta que es posible reconocerse y reconocer la posición e intereses del científico social para acercarse a la realidad tal cual es. Este planteamiento pone en jaque al concepto mismo de política pública, el cual existe sólo en el papel y en la imaginación de los politólogos y no es un concepto existente en la realidad objetiva. Este ilustra la necesidad de romper con la prelación de política pública, de diseño y ejecución. Por ello, se adopta la noción de práctica y práctica política. Tratando de evitar confundir la visión teórica de "la práctica, con la práctica" (2009b, p. 130).

En este caso el esquema teórico de Pierre Bourdieu, construido a partir de la realidad francesa, es puesto a prueba por la realidad michoacana. En este ir y venir entre la teoría y la práctica, se generó y se puso a prueba la capacidad explicativa del modelo, recordando que "lo real no tiene nunca la iniciativa, puesto que sólo puede responder si se lo interroga" (Bourdieu, 2008, p.61).

Este documento está organizado en seis capítulos. El primer capítulo presenta una revisión histórica de las distintas perspectivas de estudio de la política pública. En él, se presentan algunos estudios representativos de las distintas escuelas y perspectivas teóricas dominantes. El segundo capítulo contextualiza el espacio histórico y social de la educación ambiental en Michoacán. Se rastrean los antecedentes de la política de educación nacional y estatal, mediante la revisión de documentos públicos de la administración pública federal y estatal. El tercer capítulo, presenta una extracción teórica hecha de la obra de Bourdieu para realizar un análisis de política pública, es decir, se desagrega la noción de *habitus* en representación, disposición, competencia y opinión política y se discute la noción de campo y práctica. El cuarto capítulo, muestra los resultados de las entrevistas y se realiza un análisis de ellas, utilizando las categorías antes mencionadas. El quinto capítulo presenta y analiza los resultados de la investigación para dar respuesta a las preguntas de investigación aquí planteadas. El sexto capítulo comparte las conclusiones de este trabajo de investigación.



## Capítulo I

### Una revisión de las perspectivas dominantes del análisis de política pública desde Bourdieu

El campo de análisis de la política pública es amplio y prolífico, existen numerosos estudios sobre agenda, diseño, implementación y evaluación. Revistas especializadas, artículos de divulgación y libros que proponen perspectivas innovadoras para el estudio de la política pública y de la educativa. Para ello, en el escrutinio de los procesos, se utilizan principalmente los modelos teórico-metodológicos anglo-sajones de *public policy analysis*.

En este contexto, la intención investigativa de este trabajo consiste en explorar la aplicabilidad de la Teoría de Campos de Pierre Bourdieu, para describir el proceso de implementación de la política de educación ambiental en Michoacán. Se trata de un ejercicio que pretende aplicar la praxeología de Bourdieu para analizar la política de educación ambiental y responder si las prácticas de los agentes que influyen en la construcción de la política de educación ambiental en Michoacán. Para ello, en este capítulo se inicia realizando una revisión histórica de las principales corrientes de análisis comparando con la propuesta bourdiana, que propone una nueva perspectiva sobre el quehacer gubernamental.

En el campo de la ciencia política, como en el estudio de la administración pública, “A despecho de la científicidad buscada o anunciada, en particular por la *policy science* norteamericana, es innegable que la mayor parte de los trabajos quedan impregnados, implícita o explícitamente, de consideraciones ideológicas o éticas.” (Meny y Thoening, 1992, p.46). Así por ejemplo, en los Estados Unidos, durante las décadas de 1950 y 1960 en la actividad gubernamental y su estudio se percibían como actividades naturales del Estado keynesiano benefactor responsable de la justicia social, que para las décadas de los años 70 y 80 el Estado (neo) liberal se percibía como fuente de problemas generados por la ineficiencia gubernamental. De igual forma, los estudios reflejaron esta transformación ideológica y generaron una forma más “científica” de

documentar las ineficiencias del proceso. Pero independientemente de la posición política y de las razones para estudiar la política pública, su comprensión es necesaria para documentar qué hace el gobierno, cómo lo hace, con qué lo hace, quién lo hace, para qué se hace y por qué se hace.

Ya sea que la política pública se considere como el medio para responder a las demandas sociales de las mayorías, a los intereses de pequeños grupos de presión, o como una estrategia de legitimación de los que gobiernan, su estudio ha sido dominado por el pluralismo y la elección racional. Estas teorías presuponen que los individuos se comportan y toman decisiones de acuerdo a sus intereses personales y maximizando sus ventajas a través de cálculos de costo y beneficio. Ni Robert Dahl (1989) ni Charles Lindblom (1991), fundadores de los estudios de política pública, cuestionan el supuesto fundamental de racionalidad y, a lo mucho, reconocen que la racionalidad es limitada. Esto quiere decir que aceptan que las decisiones no se pueden tomar con información perfecta (Meny y Thoening, 1992, p.55). Pese a ello, estas perspectivas ven al individuo como la unidad de análisis que mueve el motor de la política pública, ya sea exigiendo programas, operándolos y recibiendo los.

En el caso bourdiano, la política (seguir, ignorar o crear un reglamento) resulta de las relaciones entre los agentes, ya sea de colaboración o de conflicto, influyendo otros elementos en el quehacer político que incluyen: la percepción, apreciación y disposiciones en el mundo, resultado de la posición social de dichos agentes. Así como la posición social (capitales y *habitus*) en el campo en el que se encuentran inmersos. Esto impide aceptar la noción de un actor racional, por lo que se adopta el concepto de agente: un ser atado por fuerzas fuera de su control pero con capacidad creativa para proyectar en el tiempo prácticas razonables en relación con otros.

### **Estado y gobierno**

Para estudiar una política pública se requiere definir lo que es una política en sí, y reconocer que sus características dependen de la concepción de Estado y gobierno que la opere. Un somero y breve recuento de algunas de las discusiones más

influyentes en el análisis de la política pública bastará. Naturalmente ser parte de la perspectiva de Bourdieu, en la que el Estado deviene de un "proceso de concentración de diferentes especies de capitales, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción", y que forman una especie de "meta-capital que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores", "se sigue que la construcción del Estado va de la mano de la construcción del campo del poder, entendido como el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado. Es decir, sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su producción" (1993, p.4).

Por meta-institución, Bourdieu se refiere a las normas, reglas y visiones de mundo más allá de la estructura y organización del aparato gubernamental. En el campo de poder de la meta-institución llamada Estado se suscitan conflictos entre los miembros de la sociedad -ya sean funcionarios públicos o sociedad civil-, que compiten por el capital estatal que concentra las diferentes especies de capital (1997, p.100). Aquí, Bourdieu rescata de Max Weber la capacidad de dominación y coacción del Estado moderno.

Recordemos que por Estado, Weber entiende "un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente" (2004, p.44). Un instituto es una asociación entendida como una relación social con una regulación limitadora por imposición y dominación.

El gobierno o cuerpo de esta meta-institución llamada Estado —compuesto por tres poderes—, tiene como fin regular el comportamiento de los miembros de la sociedad -ya sean funcionarios públicos o sociedad civil-, exigiendo obediencia y disciplina. El aparato gubernamental y sus contrapesos, en su forma de administración pública, es conformado por los distintos órdenes de gobierno, ministerios o secretarías que se encargan de tratar asuntos de interés público. Desde el reglamento de tránsito que nos indica en qué momento, dónde y cuándo manejar, hasta el acta de nacimiento y defunción que acredita nuestra existencia, los detalles más personales de la vida

cotidiana son normalizados y sistematizados por la administración pública. Es decir, el quehacer gubernamental pone en movimiento los engranajes administrativos que se concretizan en actos políticos de la autoridad que norman el comportamiento individual.

Citando a Miliband (1992), concluye que:

“Como nunca antes, los hombres viven hoy a la sombra del Estado. Lo que desean realizar individualmente o en grupos, depende hoy, en lo fundamental, de la venia y apoyo del Estado. Pero como esa venia y ese apoyo no se otorgan indistintamente, tienen que procurar, cada vez más directamente, influir y dar forma al poder y a las intenciones del Estado o si no intentar apropiarse de él por completo. Por la atención del Estado, o por su control, compiten los hombres; y contra el Estado rompen las olas de conflicto social” (p.3).

Pero la competencia no es equitativa pues existe una relación desigual entre ciudadanos, la sociedad civil y los servidores públicos. (Weber, 2004, p.45). En este sentido, Bourdieu y Weber perciben la asimetría de manera distinta. Por su lado, Weber considera que la administración pública posee una “estructura monocrática” organizada jerárquicamente, con una “dirección superior” formada por un pequeño grupo de actores dominantes que concuerdan y actúan racionalmente para mantener su posición y que aseguran su legitimidad mediante distintas estrategias de dominación (Weber, 2004, p.704).

Bourdieu concuerda con Weber, pero describe la dominación como resultado de las subjetividades de los dominados que asumen una sumisión dóxica<sup>6</sup> basada en los principios de visión y división del mundo (Bourdieu, 2005). Según Bourdieu “El mundo está lleno de llamadas al orden que sólo funcionan como tales para aquellos que están predispuestos a percibirlos y que despiertan una disposición corporal profundamente arraigada, sin pasar por la vías de la conciencia y el cálculo” (Bourdieu, 2005, p.113).

Racional o irracional, ambas visiones comparten la idea básica de que la dominación exige obediencia y disciplina para seguir un mandato acallando toda resistencia. En

---

<sup>6</sup> Por dóxa, se entiende “un punto de vista particular, el punto de vista de los dominantes, que se presenta y se impone como punto de vista universal” (Bourdieu, 2007, p.120).

esta condición de opresión, la ciudadanía realiza sus mejores esfuerzos por incidir en la política pública, ya sea exigiendo la intervención gubernamental para crear, modificar u omitir reglamentos. Sin embargo, este proceso de actividad gubernamental supone que los actores que participan en dicho proceso son racionales -entendiendo por ello la capacidad de buscar el interés propio de forma lógica-, practican la buena voluntad por el bien común y aplican con exactitud los procesos.

Quién y cómo participa, está determinado por la estructura gubernamental y el modelo teórico que se utilice para interpretar la realidad.<sup>9</sup> Si el modelo supone que la ciudadanía disfruta de sufragio universal, elecciones libres y regulares, de instituciones representativas, de derechos efectivos y un sistema judicial operante, entre otros elementos, se deduce que el poder está dividido entre los miembros de la sociedad (Miliban, 1992 p.4). Esta organización política "fragmentada" y "difusa" ofrece las condiciones para una sociedad pluralista que responde "a los deseos y exigencias de los intereses concurrentes", pero si el tipo de gobierno no garantiza los derechos humanos, la justicia, la igualdad de condiciones y de oportunidades, la equidad de acceso a recursos escasos, entonces será difícil la participación (Miliband, 1992, p.4).

Por esta razón, "El análisis de las políticas públicas se ha convertido en parte interesada, a veces a pesar suyo, de un debate más amplio sobre la naturaleza del Estado" (Meny y Thoenig, 1992, p.39). Por lo tanto, la política pública como acción gubernamental, refleja la visión primordial sobre la existencia del Estado, revelando algunas respuestas sobre lo que es y lo que hace, es decir, sobre sus funciones en el marco de una estructura específica. Por ejemplo, la visión de un Estado liberal, federal y democrático, sustenta la visión pluralista de que la sociedad que se organiza en grupos de presión exigiendo al gobierno ciertas políticas. Refiriéndose a la existencia de una "multitud de presiones encontradas, provenientes de grupos e intereses organizados", donde "no puede exhibir ninguna predisposición a favor de unos y en

---

<sup>9</sup> Cualquier modelo teórico que se utilice implica pensar el Estado con "una suerte de duda radical dirigida a cuestionar todos los presupuestos que están inscriptos en la realidad que se trata de pensar y el pensamiento mismo del analista", pues con frecuencia suponemos que los modelos teóricos describen la realidad, cuando meramente imponen sobre la realidad una visión (Bourdieu, 1993, p.2)

contra de otros: de hecho, el papel especial que tiene que desempeñar es el de componer y reconciliar a todos" (Milliban, 1992, p.6). En contraste, en el corporativismo, los intereses se encuentran unificados y organizados coordinando demandas a través de canales y relaciones sociales específicas.

Estas dos concepciones están estrechamente relacionadas a dos modelos económicos: el pluralismo al modelo económico de libre mercado, que supone, la individualidad, la racionalidad, la información completa, la libertad de elección, la competencia entre otras; y el corporativismo, la colectividad, la centralización, la racionalidad y la solidaridad (asociado al estado de bienestar). Por lo que la perspectiva pluralista "ha sido más ampliamente desarrollada en los Estados Unidos", "llegando a dominar la ciencia y la sociología políticas y, dicho sea de paso, la propia vida política, en todos los demás países capitalistas avanzados" (Milliban, 1992, p.5).

Por esta razón, es importante recordar -como bien explica Bourdieu-, que las ciencias sociales, la ciencia política y la administrativa "no revelan por completo su sentido, más que si se sabe verlas, no solamente como contribuciones teóricas al conocimiento del Estado, sino como estrategias políticas dirigidas a imponer una visión particular al Estado, visión conforme a los intereses y a los valores asociados a la posición particular de aquellos que los producen en el universo burocrático en vías de constitución" (1993, p.2). Razón por lo que la ciencia política ha sido criticada por ser normativa.

A pesar de las diferencias, los análisis descriptivos de Weber y de Bourdieu, consideran que la opinión política es exclusiva de quienes poseen el prestigio, capitales y demás condiciones para participar en la administración pública, pues en el espacio de lucha sólo las competencias específicas permiten la interacción. Weber llama a la acción que se orienta a imponer la voluntad propia sobre otros, *competencia* (cuando es pacífica) y Bourdieu complementa recordando que ocurre siempre en un espacio social llamado *campo*. En este caso, la lucha por influir en la administración pública

define el *campo de poder* en el que está en juego el poder del Estado<sup>10</sup>. Bourdieu retoma la idea de competencia y la modifica utilizando la acepción de capacidad para participar en el juego político.

El vínculo entre Estado y economía no sólo existe conceptualmente, sino que la perspectiva económica predomina como herramienta de análisis de la política pública, particularmente en las escuelas anglosajonas. El prejuicio se observa en el empleo de términos como “intervención”, “control” y “regulación” para referirse a la participación del Estado. Esto no niega la relación natural entre estos dos campos del conocimiento. Ni Weber en *Economía y sociedad* (2004), ni Bourdieu en *Las estructuras sociales de la economía* (2005), logran escapar a esta tendencia. Sin embargo ambos autores cuestionan las premisas en las que basan sus modelos, enmarcándolos en un contexto social más amplio y manteniendo una *vigilancia epistemológica*, esto es, cuestionando las prenociones y evitando el sentido común económico, político o social. El problema surge cuando no se cuestionan supuestos y se aceptan como realidades incuestionables, este es el caso de la teoría de juegos y el uso de modelos econométricos para el estudio de la política que aceptan los supuestos de un modelo que requiere que todo lo demás se mantenga igual (*ceteris paribus*) y que responde a la concepción del Estado “como expresión de los intereses de la clase capitalista dominante”, que oculta las luchas de los dominados (Meny y Thoening, 1992, p.63).

El análisis de una política pública realizada con los anteojos de un modelo que recorta la realidad, limitará los hallazgos y las posibles explicaciones. Para Meny y Thoening (1992) “Tres visiones o clisés estorban nuestro modo de razonar e inducen a una visión, a veces muy limitada del proceso de surgimiento” de la política pública: la primera considera que una política surge de las necesidades de la población y hace su camino a partir de intermediarios hacia las autoridades y la alta jerarquía, quienes a su vez, la reconocen como legítima y le dan forma; la segunda parte de la idea, de una

---

<sup>10</sup> “campo del poder entendido como el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (a través, principalmente, de la institución escolar)” (Bourdieu, 1993, p.4).

jerarquía política omnisciente que oferta un diseño de acuerdo a su valoración de la realidad; y la tercera propone que una política estimula la demanda de otra sucesivamente, haciendo ajustes a las anteriores (Meny y Thoening, 1992, 110). Si bien para Bourdieu, el Estado es productor simbólico de "problemas sociales", lo cierto es que los agentes en sus campos influyen en el quehacer gubernamental (1993, p.2).

### **¿Qué es una política pública?**

Una definición desde las perspectivas dominantes es que "Una política pública se compone de «todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer" (Meny y Thoening, 1992, p.92). Las políticas públicas pueden ser: materiales o simbólicas y se clasifican en administrativas, legislativas, ejecutivas o judiciales, las cuales a su vez, pueden ser substantivas o procedimentales, distributivas o redistributivas y regulatorias. Una política es el "resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental" (Meny y Thoening, 1992, p.89).

Esta definición es muy interesante porque recupera la perspectiva weberiana y bourdiana sobre el poder, la autoridad y la legitimidad. Max Weber considera que las "políticas" constituyen la garantía del poder de disposición por medio del derecho coactivo del estado "Es decir, la amenaza de un gran acto de fuerza eventual para asegurar el mantenimiento y la ejecución de la garantía de los poderes jurídico-formales de disposición" (2004, p.47). Bourdieu coincide con esta definición, pero considera que una política consiste en la unión entre el poder (fuerza de movilización de un grupo) y la "fuerza ilocucionaria", pues explica que cuando el compromiso lo hace un *responsable político* "decir es hacer"<sup>11</sup> (2009a, p.15).

---

<sup>11</sup> "la palabra por la cual el portavoz presta una voluntad, un proyecto, una esperanza o, simplemente un porvenir a un grupo, hace lo que ella dice, por tanto que los destinatarios se reconocen en ella, le confiere la fuerza simbólica y también la material (bajo forma de votos, pero también de subvenciones, cuotas o fuerza de trabajo o de combate, etc.) que le permite realizarse. Es por lo que basta que las ideas sean producidas por *responsables políticos* para llegar a ser ideas-fuerza capaces de imponerse a la creencia o incluso palabras de orden capaces de movilizar o desmovilizar, como los errores son *faltas* o, en el lenguaje indígena, "traiciones" (Bourdieu, 2009a, p.16):



La diferencia entre la definición de Weber y Bourdieu radica en la visión del Estado, mientras que para Weber, el Estado es una estructura unitaria que concentra el poder, para Bourdieu el Estado es una relación difusa que resulta de los campos en lucha, siendo el campo de poder, el campo de lucha por el poder simbólico (Estatal). Por ello, para Weber sólo los funcionarios públicos investidos de autoridad pueden participar en la decisión, elaboración, ejecución y evaluación del quehacer gubernamental. No es el caso de Bourdieu, quien considera que sólo aquellos con los capitales, disposiciones y competencias políticas pueden participar en el campo político<sup>12</sup>.

Si bien, Bourdieu no ofrece una definición sencilla de política pública, es posible leer entre líneas y equiparar la norma a una política. Vercellino y Enrico (2006) coinciden en este sentir y plantean que: "Las normas, en tanto formalización de las políticas, son la expresión de visiones e intereses antagónicos, y su forma final, en muchas ocasiones, es un reflejo de las luchas entre los agentes" (p. 7). La discusión sobre el apego o desviación de la aplicación de la norma es para Bourdieu el núcleo del análisis de la política pública.

Por tanto, una política pública o *policy* designa la dimensión técnica de la autoridad pública, pero depende de la dimensión política. Lo que significa que las relaciones en el campo político (política) afectan los procesos y procedimientos en el campo burocrático<sup>13</sup> (administración pública), pues están íntimamente vinculadas y podría decirse que son inseparables. No obstante, hasta ahora, se ha tendido a separar los análisis políticos de la política pública, perdiendo así gran parte de la riqueza del análisis.

En este sentido la propuesta teórica de Bourdieu es útil, puesto que no separa la política pública de las relaciones de poder políticas. Esto quiere decir, que "La acción política no se limita a los actores formales como los funcionarios. Es posible aunque

---

<sup>12</sup> El campo político se puede entender como un campo de lucha por transformar la "relación de fuerzas", "es el lugar donde se generan, en la competencia entre los agentes que ahí se encuentran, productos políticos, proyectos, análisis, comentarios, conceptos, acontecimientos" (Bourdieu, 2009a, p. 1).

<sup>13</sup> El campo burocrático se refiere a la administración pública que da cuerpo al Estado.

poco probable que incorporen otros actores que, en principio, no tienen nada que ver con el «juego político», pero cuyo comportamiento y presencia cuentan en la medida en que las realizaciones públicas se transforman en impactos sociales” (Meny y Thoening, 1992, p. 103).

Sería un verdadero error excluir a miembros de asociaciones profesionales o de la sociedad civil en general de los procesos de política pública. Es importante reconocer la interdependencia entre el Estado y otros actores: “organismos encargados de ejecutar sus decisiones, sujetos que reaccionan a las realizaciones así producidas; grupos de intereses u otras instituciones que ejercen influencia sobre la acción proyectada o en curso.” (1992, p.103). Este es el caso de los agentes eficientes en Michoacán que participan en la política pública.

Para Rein y Rabinovitz (1978), una política debe de estar constituida por tres imperativos: el legal, el burocrático y el consensual, lo cual quiere decir que una decisión gubernamental requiere de fundamentarse legalmente, y necesita existir como un programa, proyecto o reglamento en una área administrativa. Así como operar y contar con la aceptación de la población blanco a la que va dirigida dicha decisión.

Según Meny y Thoening (1992), para Wildavsky, “el proceso de una política es el complemento indisoluble de su sustancia: proceso y contenido no se limita a la toma de decisión; se extiende en el tiempo, más arriba, pero también más debajo de lo que, a menudo y sin razón, se considera la intervención más noble y significativa” (p.104). Pero más allá de analizar sus partes (contenido, programa, orientación normativa, factor de coerción y competencia social), se ha optado por estudiar el proceso de desarrollo de la misma, utilizando un instrumento heurístico que consiste en cinco fases: 1) Identificación del problema, 2) formulación de soluciones, 3) toma de decisiones, 4) ejecución del programa 5) terminación y evaluación (Meny y Thoening, 1992, p.105).

En la fase de identificación del problema, se considera la apreciación de acontecimientos, la definición del problema, el agregado de intereses, organización de las demandas, representación y acceso ante las autoridades y demanda de la acción pública; en cuanto a la formulación de una solución o de una acción, se elaboran respuestas, se estudian las soluciones y se adecuan los criterios para la propuesta específica; la toma de decisión implica la creación de una coalición y la legitimación de la política elegida; la aplicación o ejecución significa la gestión y administración. Finalmente la evaluación de resultados evalúa el impacto, la reacción a la acción, el juicio sobre los efectos y la expresión de ellos para realizar un reajuste o proponer una política nueva (Meny y Thoening, 1992 107).

Este modelo ha permitido el estudio fragmentado de la política y, de allí, que éste se centre en la ejecución –que por cierto solo existe en teoría-. Es decir, existe como constructo intangible producto de analistas de política pública, similar a la existencia de clases sociales que sólo existen en el papel (Bourdieu, 2005).

### **Proceso de ejecución**

Este trabajo se centra en el proceso de elaboración o hechura de las políticas de manera descriptiva, con el objeto de dilucidar la forma en que las decisiones gubernamentales se institucionalizan y se ejecutan. Es decir, los procesos de diseño y ejecución de los reglamentos establecidos en planes y programas. "Ejecutar es aplicar un programa de acción a un problema, a una situación o a un comportamiento. Ello implica modificaciones y perturbaciones en relación al «estado natural» de la gente y de las cosas inducidas, suscitadas o solicitadas" (Meny y Thoening, 1992, p.168). Si para los estudiosos de las políticas públicas la decisión de actuar o no actuar sigue siendo una decisión con impacto político, para Bourdieu, ejecutar es aplicar o ignorar la norma, y depende de una miríada de condiciones como los capitales, tiempos, y trayectorias.

### **El proceso de ejecución de la política: de arriba-abajo o de abajo-arriba**

La ejecución se ha estudiado vinculada a la direccionalidad de su aplicación: de arriba-abajo y de abajo arriba. Los parámetros de implementación tradicionales utilizan los objetivos y las metas establecidas por expertos, que pocas veces se cumplen como se prevé. La estrategia investigativa compara y contrasta la teoría con la práctica y se hacen recomendaciones *a posteriori*. Pero cuando la evaluación se realiza de forma simultánea a la ejecución, es posible reajustar el rumbo de la política y modificar acciones (*outputs*). Algunos métodos de análisis que se utilizan en la evaluación del resultado final (*outcome*) incluyen: el análisis costo-beneficio, costo-efectividad, evaluación del riesgo, toma de decisión, análisis prospectivo (*forecasting*), evaluación de impacto, factibilidad política, evaluación ética, análisis de implementación prospectivo y retrospectivo y evaluación de programa.

La simplicidad del razonamiento lineal de ejecución en la jerarquía burocrática, es ilustrada por los supuestos del mismo, 1) la primacía jerárquica de la autoridad, 2) distinción entre el universo político y el mundo administrativo y 3) la búsqueda del principio de eficiencia (Meny y Thoenig, 1992, p.159). Pero a pesar de estos requisitos, la visión de arriba-abajo (*top down*), siempre tiende a manifestar dos fuentes de error: en el diseño y/o en la ejecución. La primera se resuelve teóricamente consultando a expertos y académicos. El segundo problema es un error de control que requiere eliminar las disfunciones que cometen los subalternos. Los tiempos y recursos, habilidades, preparación del ejecutor, comprensión y otras tantas condiciones y circunstancias que jamás se cumplen cabalmente son consideradas responsables de las fallas de implementación, y han sido llamados desde *implementation gap hasta missing links o eslabones perdidos* (Barrett y Fudge, 1981).

Esta óptica fue reemplazada por una perspectiva que literalmente la puso de cabeza: la perspectiva de abajo-arriba o *bottom-up*. La idea fue muy sencilla, si los errores y las transformaciones en el diseño ocurren en los niveles más bajos de la estructura burocrática, entonces, el diseño debe ser estudiado en la base de la jerarquía hacia arriba (Hjern y Porter, 1981). Se estudia al funcionario de base (*street level bureaucrat*)

y sus repercusiones en los mandos superiores. De esta manera, la perspectiva de abajo-arriba ofrece un análisis del proceso de ejecución de forma ascendente, desde el acto del burócrata hasta los niveles más altos de la jerarquía gubernamental, al estilo de la propuesta de Elmore (1979-80) de mapeo retrospectivo "*backward mapping*". Richard Elmore (1980) que intenta generar una propuesta de análisis más cercana a la realidad compleja que inicia el estudio en el punto donde las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas. En el caso de las políticas educativas, esta intersección se observa cuando él o la docente aplica un programa que tiene como objetivo formar a sus alumnos. Los *outputs*, tendrán ciertos resultados que no serán necesariamente acordes a los objetivos y metas del diseño de política original.

Elmore (1980), sugiere que para entender las discrepancias entre el diseño y la implementación se deben considerar los recursos humanos y materiales existentes, así como la organización administrativa y política en la que están inmersos los funcionarios públicos. Esta técnica aunque aparentemente sencilla, implica reconstruir los hechos y las motivaciones de los actores en tiempo y espacio, por lo que es muy difícil y muy riesgoso aplicarla, pues los agentes deben recordar los hechos, condiciones y circunstancias que encuadraron sus actos, siendo esto muy difícil de hacer.

El análisis direccional de la ejecución, ya sea de arriba-abajo o de abajo arriba depende de la organización en cuestión, particularmente de la estabilidad organizacional, de la estructura del marco institucional, del conflicto generado por la propuesta de política, las tecnologías poseídas y el alcance del cambio deseado (Berman, 1980). Utilizando estos parámetros es posible predecir la dirección y éxito de la implementación. Desafortunadamente, identificar la dirección del proceso no explica el proceso, ni predice el éxito o el fracaso de la política.

Recordando que los elementos en el ciclo de las políticas públicas son parte de un continuo que se entrelazan y se sobreponen, su estudio y evaluación no debería centrarse únicamente en una de sus etapas, sino debería tomar en cuenta todos los estadios. Por ello, surge el inconveniente de recortar el fenómeno, esto es decidir en

dónde empieza la implementación y dónde termina (Barrett y Fudge, 1981). Pese a ello, es posible rediseñar *in situ* una política al desviarse de las instrucciones de aplicación. Para efectos prácticos, los elementos más claros de la implementación son la intención y la acción o inacción de los funcionarios frente a un problema que ha sido integrado a la agenda.

Esto plantea el problema de la intención que el mismo Weber (2004) consideró importante en su definición de acción social. Si la intención es modificar y tener un impacto en los niveles superiores, la implementación se convierte en diseño. Si se aplican las instrucciones concienzudamente, entonces se mantiene como ejecución de abajo a arriba. A diferencia del estudio de la acción, el estudio de la práctica no requiere la consideración de la intención, pues la práctica para Bourdieu es irreflexiva y los agentes obedecen a un sentido práctico y no a un sentido de la acción que posee una intención racional.

En suma, ya sea un análisis de arriba-abajo o de abajo-arriba, el planteamiento recuerda los procesos de producción de una fábrica en que los funcionarios públicos de base equivalen a los obreros en la línea de producción, algunos trabajan con apego a la norma, mientras que otros son rebeldes y minan la autoridad de los jefes. Los ingenieros mecánicos (que equivalen a la alta burocracia), se encargan de planear el proceso de producción y diseñar la maquinaria para el beneficio de la gerencia, los dueños de la fábrica con el interés de producir bienes para los consumidores (gobernados). En este proceso de producción, el error se evita a toda costa, pues se instauran políticas de calidad, sin embargo, es posible que el error ocurra en el diseño de la maquinaria, en los procesos o en la operación de la misma. Los enfoques de arriba-abajo o de abajo-arriba, buscan la falla en una u otra dirección.

Cuando se asume que la política fue diseñada a la perfección y que los procesos descritos para su aplicación son correctos, la falla será el incumplimiento de la norma. Pero para Pierre Bourdieu la desviación del cumplimiento es uno de dos comportamientos esperados, pues la administración pública no es una fábrica. Sólo si

se analiza con detalle el surgimiento de Estado moderno, se comprende que todo funcionario público tiene siempre la opción de cumplir con la norma o transgredirla<sup>14</sup> (Wacquant, 2005). Como el mismo sociólogo explica: "los notables cuentan a la vez con el beneficio de la regla y de la transgresión; para el común de los 'obligados' y 'administrados', desprovistos de los recursos indispensables para lograr los apartamientos de la regla que se ofrecen a los privilegiados, 'el reglamento es el reglamento' y, en más de un caso, 'la suprema justicia es la suprema injusticia'" (Wacquant, 2005, p.158). A esta conclusión llega Bourdieu, no generando un modelo teórico y aplicándolo a la realidad, sino observando la realidad y generando un modelo que la describa.

### **Análisis organizacional e institucionalista**

Es interesante y llamativo reconocer elementos importantes de la teoría bidimensional de la práctica de Bourdieu, dispersos en las distintas propuestas de estudios de política pública. Encontramos algunos elementos estructurales en Weaver y Rockman (1993), Winter (1990), (Barrett y Funge, 1981), Elmore (1980) y Berman (1980), entre otros tantos. Tropezamos con elementos vinculados a los agentes en Sabatier y Mazmanian (1979), Barrett y Fudge (1981), y Kraft y Furlong (2004), entre otros, pero ninguno propone un modelo que posea el poder explicativo de Pierre Bourdieu. Lo que más se acerca a la complejidad del modelo bourdiano es el análisis de redes de política pública, quizás porque se inspira en él. Otra propuesta de análisis importante, es la de Søren Winter (1990), quien explica que las características organizacionales y su cultura institucional afectan el comportamiento de los funcionarios públicos de base (*street level bureaucrats*). Para Winter (1990), la organización se encuentra íntimamente relacionada con el conflicto interno de los actores que participan en el diseño e implementación. Esta propuesta es interesante porque agrega el elemento de relación social y el conflicto tan importante para Bourdieu.

---

<sup>14</sup> "Según la lógica del derecho y el pasarse del derecho (*passé-droit*), todo acto o proceso administrativo puede ser bloqueado y retardado o facilitado y acelerado (contra una cantidad de dinero). El subalterno tiene a menudo una ventaja en relación a las instancias superiores (y a las instancias de control en particular): está próximo al «terreno» y, cuando es estable en su puesto, es frecuente que forme parte de la sociedad local" (Bourdieu en Wacquant, 2005, p.58).

## Las redes de políticas públicas

El estudio de redes de política pública retoma elementos de la propuesta de análisis de redes sociales y de los modelos tradicionales de análisis de política pública, basados en la teoría de acción y de decisión. La novedad consistió en vincular al actor a otros actores vistos como nodos en una red, manteniendo los principios básicos de análisis racional. Se mantiene la visión mecanicista, "según la cual el orden económico y social se reduce a una multitud de individuos interactuantes", cómo se explica más adelante (Bourdieu, 2005, p.225).

Klijn (1998), considera a Scharpf como uno de los fundadores del análisis de redes de política pública al recuperar su planteamiento, en el que dice:

"es poco creíble, si no imposible, que una política pública de cualquier importancia pueda resultar del proceso de decisión de cualquier único actor individual. La formación e implementación de una política son, inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados" (1978, p. 346 en Klijn, 1998, p.10).

Scharpf respondía según Klijn (1998, p.11) al enfoque de arriba abajo ("top-down") basado en un actor central que, ubicado en la cúpula de la administración pública, diseñaba y ordenaba la implementación<sup>15</sup>. En contraste, los "bottom-uppers" (de abajo arriba), centraron su análisis en el nivel operacional local y la interacción entre burócratas (actores públicos) y la ciudadanía (actores privados), lo cual ofrecía información sobre el último nivel de implementación y sus fallas (Sabatier y Hanf, 1985, en Klijn, 1998, p. 11). Así surgieron nuevos enfoques, como teorías intergubernamentales o de elaboración de agenda, de comunidades políticas y redes.

---

<sup>15</sup> Este modelo es claramente heredero de los planteamientos administrativos de Max Weber (2004), quien suponía que la acción de los burócratas en los niveles inferiores, estaba prescrita y limitada por la especialización y delimitación de funciones. Asimismo, la organización política se consideraba "racional" inspirada en la fábrica, donde un administrador se aseguraba "una línea de comando muy rígida y procesos organizados de comunicación, control y coordinación." (Klijn, 1998, p.13).



El cambio de una visión de un sistema cerrado a un sistema abierto y de control a la contingencia, permitió conceptualizar de manera distinta la administración pública. Se consideró la influencia del entorno y su relación con otras organizaciones con las que es posible el intercambio de recursos (Klijin, 1998). Además, se incorporó la investigación sobre la agenda de gobierno, el neo-corporativismo/pluralismo/elitismo y los subsistemas políticos (Klijin, 1998, p.20). Asimismo, se utilizó el análisis del triángulo de hierro y el neo-corporativismo. El triángulo de hierro inspirado en Weber, señala una fuerte cooperación entre grupos de interés específicos y funcionarios públicos. Comparte con el neo-corporativismo la visión de que los procesos políticos son básicamente cerrados. Así, el concepto de comunidad de políticas públicas “enfatisa la hechura de política” en comunidades (Klijin, 1998, p.24).

Según esta perspectiva, existen segmentos habitados por distintos grupos que son “impenetrables” por grupos no reconocidos (Richardson y Jordan, 1979 en Klijin, 1998, p. 26). Estas comunidades son un tipo de red con una membresía exclusiva, sectorizada y ubicada en un tiempo y espacio determinado, lo cual caracteriza el círculo de educadores ambientales en México. Pero la cohesión no se logra explicar bajo el modelo, sólo una propuesta como la de Bourdieu puede explicar la razón y proceso por el que se construyen las barreras de entrada.

Hoy en día las redes son distintas a las aproximaciones mencionadas anteriormente, se caracterizan por su interdependencia, relaciones, diversidad de actores y metas; pueden ser definidas como “*patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores independientes que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos*” (Klijin, 1998, pp. 28-29, 34). Según Klijin (1998), las redes se desarrollan y existen gracias a la interdependencia entre los actores, lo cual sustenta las relaciones; recordando que la interdependencia no es estática. Reconocer estas diferencias y evaluar su impacto determinará la relación. Por ejemplo, los actores que poseen mayor información serán capaces de movilizar mejor sus recursos. Una vez más se observa la primacía del actor sobre la relación.

A diferencia de Klijn, Tanja Börzel (1997) define una red de política pública como “un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.” (p. 2) El énfasis en esta definición recae en el intercambio de recursos a partir de intereses compartidos. Esta definición pone el acento en la cooperación para la adquisición de recursos, haciendo eco de supuestos pluralistas y de teóricos de elección racional. Allí donde Klijn (1998), concluye su recuento histórico, Börzel (1997) continúa con nuevas perspectivas analíticas.

La economía global, el predominio del modelo político y económico neoliberal, sumado a las nuevas formas de organización política en la Unión Europea, han ajustado los enfoques de redes de política pública, generando nuevas perspectivas teóricas. En este nuevo contexto, Börzel (1997) agrupa la literatura existente en dos grandes tipos de estudios: los que consideran las redes de política pública como intermediación de intereses y los que las consideran como forma específica de gobernación. La primera perspectiva, estudia las relaciones que se forman entre actores privados y públicos –de la sociedad civil y el gobierno, respectivamente-, en función de intereses particulares. La segunda, considera las redes de política pública como “una forma específica de interacción pública-privada en política pública (governación). Es decir, basada en la coordinación no jerárquica, opuesta a la jerárquica y al mercado como dos modos inherentemente distintos de gobernación.” (Börzel, 1997, p.5).

A pesar de que existen un sinnúmero de definiciones de gobernación, utilizaremos la traducción de *governance* como gobernanza y, la entenderemos, como el papel de la ciudadanía en el proceso de la política pública y la forma en que grupos dentro de una sociedad se organizan para hacer e implementar decisiones sobre temas de gran importancia (Brinkerhoff, 1999, p.124).

Börzel (1997), dice que para algunos la intermediación de intereses va más allá del pluralismo, neocorporativismo y triángulos de acero, pero más bien considera que si se tuviera que identificar un antecesor, serían una extensión teórica del pluralismo. La diferencia es que en lugar de que los grupos de interés presionen a los actores públicos, los grupos de interés forman vínculos con una variedad de actores públicos que permiten influir más eficazmente en la política.

No obstante, la novedad teórica radica en estudiar la estructura que se forma (la red) y sus características. Ello permite dar cuenta de que las redes son heterogéneas y que sus actores disponen de intereses y recursos diferentes (Börzel, 1997, p.10). "A menudo, el concepto de red atrae la atención hacia la interacción de muchas organizaciones separadas pero interdependientes, que coordinan sus acciones a través de interdependencias de recursos e intereses (Börzel, 1997, p.11).

En este sentido, vale la pena recordar que mientras que el estado benefactor se redujo hasta casi su total desaparición, el tamaño de las corporaciones creció sustancialmente. En este contexto, los gobiernos han desconcentrado, devuelto (*devolution*) y delegado responsabilidades y atribuciones, además de desviar fondos hacia la iniciativa privada (Cohen y Peterson, 1999). Por tanto, las políticas sociales han sido afectadas. Este fenómeno es estudiado desde las dos ópticas que menciona Börzel (1997), pero se origina a partir de la misma preocupación: la búsqueda de recursos para gobernar.

Significativamente, las fallas del mercado son invisibles en la literatura sobre gobernanza, pero abundan las críticas sobre las limitaciones gubernamentales. Por ejemplo, Brinkerhoff (1999) habla de un reconocimiento mundial de las incapacidades de los gobiernos para resolver problemas socio-económicos solos, por lo que se ha repensado el papel del gobierno y su relación con la ciudadanía. Desafortunadamente, se olvida que no todos los sectores tienen recursos económicos y políticos para invertir y, que en todo caso, se está delegando una responsabilidad que el sector privado no puede asumir.

En este mismo artículo, Brinkerhoff (1999) revisa tres casos de redes entre gobierno y sociedad civil en África, pero las redes que analiza están conformadas por ganaderos, empresarios, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil con un importante capital social. Por lo que su análisis no ilustra el papel del ciudadano común en el proceso de gobernanza. A pesar de ello, Brinkerhoff (1999) insiste que las redes que se forman dependen de cuatro elementos para su éxito: el tipo de régimen (democrático o autoritario); el nivel de confianza entre los miembros de la red y el gobierno; la regulación y marco legal que apoye la formación y operación de redes (Brinkerhoff, 1999, p. 137).

Dos puntos son enfatizados por Börzel para las negociaciones en las redes de política pública: "la comunicación y confianza, y apuntan a lograr resultados comunes que tienen un valor apropiado para los actores" (p.15-16). Estas operaciones reducen costos de transacción para coordinar "con su propia estructura de coordinación de conflictos y problemas" (Börzel, 1999, p.17).

Pese a la íntima relación entre intermediación de intereses y gobernanza, parece más interesante el papel de las redes de política pública como una forma específica de gobernanza por su utilidad en el estudio de la organización política de la Unión Europea. Dice, "Los policy networks se conciben como una forma particular de gobernanza en los sistemas políticos modernos", la Unión Europea, con estructuras sub y supra nacionales, permiten que las redes jueguen un papel importantísimo en las relaciones inter-gubernamentales (Kenis y Schneider 1991; Kooiman 1993; Mayntz 1994 en Börzel, 1997, p.12). Ellas conectan y vinculan redes políticas y sociales de gobiernos sub-nacionales, pero también del nivel nacional. El grado de complejidad es mucho mayor a raíz de la transformación de los estados nacionales.

En términos prácticos un trabajo que ilustra esta complejidad es el de Turnpenny, J., Haxlitt, A., Lorezoni, I., O'Riordan, T. y Jones, M. (2004), titulado *Mapping actors involved in climate change policy networks in the UK*. En él se estudian investigaciones sobre cambio climático con el objeto de guiar mejor el proceso de política. Los autores

argumentan que las redes de políticas influyen en la investigación sobre cambio climático y viceversa, de allí la importancia de considerar nuevas formas de relación para influir de manera distinta en el proceso de política pública.

La evidencia que se presenta ciertamente demuestra cómo a través de la presión política y el financiamiento otorgado, se influye en la investigación sobre cambio climático. Asimismo, los autores encuentran que la investigación se realiza por organismos públicos altamente vinculados entre sí que comparten gran cantidad de información. Para explicar esta situación los autores utilizan el concepto de *coalición discursiva*, que consiste en que distintos actores se organizan alrededor de una agenda común para tratar distintos temas, compartiendo información y estableciendo *redes de acción* orientadas hacia la obtención de metas.

De forma muy distinta, en México, la organización política y económica aún mantiene un enorme parecido al estado estamental corporativista descrito por Ulrich Von Alemann y Rolf Heinze (1978). La sociedad se sigue organizando en estamentos dominantes, a los que llamamos la "clase política" o la iniciativa privada, pero que a diferencia del corporativismo el estado benefactor ha sido desmantelado para favorecer la liberalización económica.

No obstante, los cambios y transformaciones estructurales, han resultado en nuevas formas de interacción política. Por ejemplo, la descentralización educativa, ha abierto espacios de interlocución que estimulan de forma limitada la gobernación a través de redes no jerárquicas que interactúan con estructuras jerárquicas estamentales. El problema consiste en que, con la reducción del aparato gubernamental, se presionan a los funcionarios que con menos recursos tienen que cumplir sus funciones y mandatos. Así, "El resultado es una interdependencia funcional de los actores públicos y privados en la hechura de políticas" (Börzel, 1997, p.13).

En estas condiciones de escasez, las "redes de relaciones" reorganizan la distribución de recursos (Kenis y Schneider 1991 en Börzel, 1997, p.13). De allí su función como

coordinadores de la acción pública y privada. Desafortunadamente, en México, las redes de ciudadanos no pueden coordinar, pues no tienen ni el capital político ni el capital económico que les permite interactuar con el gobierno. Aunque muchas redes se encuentran al margen gubernamental. Los educadores ambientales y las redes que establecen no pueden operar como intermediarios de intereses, ni como medios de gobernanza. Mientras que en el primer mundo, "la diferenciación social acarrió una inserción más amplia de los intereses de los actores participantes en la arena política, y la diferenciación concomitante del aparato estatal trajo como consecuencia una progresiva sectorialización de las políticas públicas. Tanto la descentralización como el proceso de globalización acentuaron estas características de diferenciación y adquisición de autonomía". (Börzel, 1997, p.22).

En México, la concentración de recursos se ha mantenido en los estamentos. Por ejemplo, la educación ambiental está regida por un pequeño grupo de agentes que cumplen distintas funciones como académicos y funcionarios públicos que gestionan las principales fuentes de financiamiento. Son ellos mismos, los miembros de las asociaciones, redes, e instituciones públicas. Por ende, el análisis no puede enfocarse en su papel como coordinadores sino como agentes eficientes. Es necesario reconocer la importancia teórica de los individuos y sus relaciones. Pero como nos recuerda Rovere (1998 citado en Fleury, 2002, p.231), los vínculos, acciones y valores sólo vinculan a las personas, no son instituciones, ni organizaciones por sí mismas.

Un artículo de gran valor aclaratorio sobre el vínculo entre los análisis de redes y el análisis de correspondencia utilizado por Pierre Bourdieu, es el trabajo de De Nooy (2003), quien pregunta si es posible utilizar el análisis social de redes y la teoría de campo. Para resolver esta pregunta, primero clarifica el concepto de estructura e interacción. La estructura se refiere a la red de relaciones "objetivas" que estructuran la sociedad, mientras que la interacción a las relaciones entre sujetos ("relaciones intersubjetivas") (Bourdieu y Wacquant 1992:113-114).

De Nooy (2003), explica que los interaccionistas simbólicos y analistas de redes estudian las últimas, y consideran que una red de relaciones intersubjetivas equivale a una estructura. Así, los analistas de redes confunden las relaciones objetivas con relaciones intersubjetivas, por ello De Nooy (2003) llama *red* a las relaciones intersubjetivas y *estructura* a las relaciones objetivas. El estudio de ellas se enmarca en una discusión teórico-metodológica interesante. De Nooy (2003) reconoce el planteamiento de Bourdieu y critica el intento de estudiar las relaciones intersubjetivas como causa de la estructura y no como consecuencia de ellas. A pesar de ello, De Nooy (2003) trata de reconciliar la teoría de campos de Bourdieu con nuevas técnicas de redes.

Desafortunadamente, De Nooy no parece comprender la inter-relación entre las estructuras subjetivas y objetivas. Para Bourdieu, la relación es cíclica y una influye en la otra. El autor tampoco comprende que Bourdieu evita los análisis fenomenológicos de inter-subjetividad al plantear el concepto de sentido práctico que substituye la intención y la acción intersubjetiva. Existen otros elementos cuestionables del artículo. Sin embargo, la intención de esta revisión ha sido identificar, conocer y valorar la utilidad de otras perspectivas teóricas al análisis de política pública que aquí se plantea.

Se puede decir, que los estudios que se revisaron comparten el supuesto del individualismo metodológico, que ocasionalmente se confronta a un interaccionismo simbólico al tratar de explicar las relaciones que influyen en los actores, oscilando de extremo a extremo, sin poder dar cuenta del fenómeno que se trata de estudiar (Bourdieu, 2005, p226).

#### **Algunos estudios sobre política pública utilizando la obra de Pierre Bourdieu**

Aplicar la praxeología de Bourdieu para estudiar diversos problemas sociales no es fácil, ni garantiza un buen análisis de política pública. Lingard, Rawolle y Taylor (2005) intentan estudiar la política globalizadora en la educación mediante la teoría de campos de Bourdieu sin mucho éxito, pues su trabajo es una mera descripción de lo que los

autores llaman el campo emergente de la política educativa a nivel global. Es decir, más allá del ámbito nacional, internacional y transnacional.

Asimismo, Lara Lackey (2003), en su artículo sobre la red de educación artística, presenta un estudio que se asemeja a lo que pretenden hacer los análisis de redes. Aunque no logra teorizar sobre la red de educación artística, ni definirla, ni mucho menos describir el campo, demuestra la utilidad teórica de los conceptos para el estudio de conflictos y luchas al interior de un campo. La autora se limita a describir algunos aspectos del modelo de Bourdieu y de las tensiones del campo de la educación artística que resultan de la disputa entre artistas y educadores, entre la escuela, la educación formal, la no formal e informal en museos y centros comunitarios; entre docentes (burócratas) y artistas "independientes". Desafortunadamente, Lackey (2003), no va más allá de reconocer que el campo de producción cultural se encuentra inmerso en el campo económico y, a su vez, imbuido en el campo político.

Únicamente describe la lucha por la legitimidad de la educación artística entre los educadores y los artistas. La falta de legitimidad de los agentes y, especialmente aquellos no formales, "complican" las prácticas educativas. La invitación sigue abierta para aplicar a detalle el modelo teórico de Pierre Bourdieu, en particular para el caso de la educación ambiental.

En contraste, un estudio que ilustra el análisis de una política pública utilizando el marco teórico-metodológico de Pierre Bourdieu de Soledad Vercellino y Liliana Enrico (2006), quienes estudian el papel del supervisor escolar en la ejecución de la política educativa. Las autoras definen el campo educativo, identifican la posición social de los supervisores, valoran sus capitales y su *habitus*, consideran sus cartas del triunfo, toman en cuenta el papel de la prensa en la representación social de los supervisores y, finalmente, sopesan la posición social para luego notar las prácticas que relatan. Este es quizás el mejor ejemplo de aplicación de praxeología de Bourdieu, y será un ejemplo a seguir en el desarrollo de este trabajo de investigación.



En conclusión, esta breve revisión del estado del arte de los estudios de implementación de política pública, subraya el supuesto teórico metodológico dominante del individualismo metodológico y de la complicidad ontológica que resulta en propuestas normativas. En contraste, Pierre Bourdieu ofrece una propuesta teórico-metodológica distinta, basada en la observación de la realidad como un caso del universo de lo posible. Para Bourdieu las políticas públicas son realmente la manifestación de estructuras sociales que regulan "las disposiciones económicas más fundamentales, necesidades y preferencias, propensiones no endógenas y dependientes de una naturaleza humana universal, sino endógenas y dependientes de una historia, que es la misma del cosmos económico" (Bourdieu, 2005, 21).

Es decir, la política pública como parte de la administración literalmente gestiona los intercambios de todo tipo, económicos, políticos y simbólicos. Este elemento es fundamental, puesto que expone el núcleo de las relaciones sociales como relaciones de intereses no racionales. En otras palabras, propone que la política se encuentra al servicio de las relaciones de intercambio. Esto no quiere decir que las disposiciones económicas estén orientadas a la maximización, como lo propone "el mito del *homo oeconomicus* y la *rational action theory*", sino que operan en función del sentido práctico. La implicación de esta visión en el análisis de las prácticas de los agentes en el campo de la política de educación ambiental es muy clara, se buscan las relaciones de intercambio impulsadas por el sentido práctico y, para ello, es indispensable la identificación del *illusio* y las reglas de juego del campo.

En los siguientes capítulos se discutirán estos conceptos en detalle y, para facilitar el análisis, en el siguiente capítulo se realiza un diagnóstico de la política de educación ambiental en Michoacán en los tres órdenes de gobierno, y el análisis desde la perspectiva del campo se desarrolla en el último capítulo.

## Capítulo II

### Antecedentes de la política de educación ambiental en Michoacán

“En el curso de estas luchas, la forma misma y las divisiones del campo devienen una cuestión central, porque alterar la distribución y el peso relativo de las formas de capital equivale a modificar la estructura del campo. Esto da a cualquier campo un dinamismo histórico y una maleabilidad que eluden el inflexible determinismo del estructuralismo clásico. Por ejemplo, en su estudio sobre la implementación local de la política habitacional del Estado francés durante los años setenta, Bourdieu (1990 b: p. 90) muestra que incluso el “juego burocrático”, esto es, la lógica organizacional aparentemente inflexible de las burocracias públicas, admiten un grado considerable de incertidumbre e interacción estratégica. Cualquier campo, insiste “se presenta como una estructura de probabilidades- de premios, ganancias, beneficios o sanciones- pero siempre implica cierta medida de indeterminación [...] Incluso en el universo por excelencia de las reglas y las regulaciones, jugar con las reglas es parte integrante de las reglas del juego” (Wacquant en Bourdieu y Wacquant, 2008: p.46).

En este capítulo se explora el contexto histórico y social en el que la educación ambiental surge y se institucionaliza en México y en Michoacán. A lo largo de casi treinta años de esfuerzos por hacerla una prioridad, los resultados deseados por los educadores ambientales son ambiguos. Por un lado, se ha logrado posicionar un discurso simbólico a favor de la educación ambiental y se ha creado un pequeño espacio al interior de la estructura burocrática federal; pero por otro lado, no se ha logrado incorporarla al sistema de educación formal, ni se han podido fortalecer los esfuerzos informales y no formales de educación ambiental en las entidades federativas del país.

No obstante, las y los educadores ambientales siguen trabajando de corazón, con recursos escasos y sin apoyo gubernamental. Así, a través de los proyectos, eventos y prácticas se entreteje una parte de la historia de la educación ambiental en México y en Michoacán. Los eventos que aquí se presentan se complementarán con las experiencias que los agentes michoacanos narran en el capítulo cuatro, generando así un interesante tapiz de relaciones en el campo de la educación ambiental en el estado.

### **El sistema político mexicano: del federalismo centralizado al pseudo-federalismo**

Durante el periodo posrevolucionario y hasta el parteaguas del 68, México vivió un periodo de crecimiento económico y estabilidad política admirables. El milagro mexicano, como se le conocerá después, resulta de la aplicación de un modelo de sustitución de importaciones, protector de la industria nacional frente al mercado internacional. En términos políticos la estructura gubernamental en este periodo se caracterizó por tener reglas claras y predecibles impuestas y operadas por la dictadura del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Bajo esta estructura, las políticas públicas se diseñaban y se ejecutaban de arriba abajo y la presidencia "introducía la mayor parte de la legislación" (Cornelius y Craig, 1991). A su vez, el PRI controlaba el Congreso, lo que garantizaba que las decisiones presidenciales fueran aprobadas sin discusión, además la presidencia legislaba a través de decretos presidenciales, sin oposición de la rama judicial, nombrada directamente por el ejecutivo.

Al interior de este fuerte presidencialismo, la estructura se subdividía en camarillas que operaban el sistema clientelar (y que siguen siendo vigentes a pesar de la alternancia política). Las camarillas compuestas por servidores públicos leales a un líder, lo sostenían apostando a acceder a niveles más altos de la jerarquía burocrática conforme se escalaba los peldaños de la estructura. A razón de ello, la implementación de una política dependía de los líderes y sus camarillas. Cada camarilla contaba con la lealtad de sus propios "clientes" que fortalecían sus relaciones en un intercambio de favores, promesas y compadrazgos, y al mismo tiempo ejecutaban la política con la intención de adular a los superiores. Uno de los efectos de la alternancia es la pérdida de cohesión y entorpecimiento de las reglas, resultando en una mayor ineficiencia gubernamental.

Estas dos características del sistema: camarillas y clientelismo, también garantizaban la estabilidad. Empero, esto no quiere decir que no existieran rivalidades y luchas por el poder dentro de la estructura burocrática. La lucha ocurría principalmente entre

camarillas y con frecuencia se resolvían con la intervención de los jefes superiores en la estructura, concentrando el poder político y económico. Aún después de los esfuerzos de desconcentración y descentralización, a principios de la década de los noventa, el gobierno federal concentraba el 85% de los ingresos públicos, las entidades federativas poseían el 12% y los municipios el 3%, tendencia que continuó hasta el año 2000 (Cornelius y Craig, 1991; Flamand, 2006).

Otro pilar fundamental del corporativismo mexicano fueron los sindicatos de trabajadores, como la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Luego aparecieron con Miguel Alemán organismos como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) todas ellas organizaciones patronales.

Aunque, inicialmente las organizaciones de trabajadores fueron parcialmente autónomas, su incorporación al sistema las convirtió en los brazos gubernamentales caracterizados por cacicazgos como el del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que se convirtió entre otras cosas, en el motor que mueve la maquinaria electoral.

No obstante, la estabilidad del sistema político mexicano empezó a mostrar síntomas de "descomposición" en la década de los 60, alcanzando su clímax en 1968. Así, el ambiente durante el sexenio de Luis Echeverría, fue uno de desencanto con el gobierno. Para sacar al país de esta situación, se propuso incrementar el gasto social. Este incremento no se acompañó por un aumento en el ingreso gubernamental, lo que causó un enorme déficit, una deuda en cuenta corriente y un problema de inflación.

Las medidas tenían el objetivo de mejorar la imagen del gobierno ante la ciudadanía, pero la consecuencia fue generar una reacción negativa de la comunidad empresarial,

lo cual provocó una erosión en la confianza de los inversionistas (Centeno, 1997). Sin legitimidad y con un gran endeudamiento sobrevino la crisis económica de 1976 que se agudizó en la década de los 80 como resultado de las políticas de ajuste estructural -de corte neo-liberal- que se impulsaron a nivel internacional.

Previo a los recortes, el incremento en el tamaño del gobierno se observó en todos los sectores. Este crecimiento permitió la creación de la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente al interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en 1972. En 1971, también se crea una Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, esta se forma un con grupo compuesto por técnicos (ingenieros y economistas) con una visión reformista, pero dada la enorme estructura de la Secretaría el grupo no tuvo ningún impacto.

Pese al aumento en el tamaño y la complejidad del sistema educativo, quien tomaba todas las decisiones con respecto a recursos humanos y materiales era la oficialía mayor y estas se ejecutaban a través de las direcciones generales. Se observaba una clara línea descendente desde el Secretario de Educación Pública (SEP) hacia la Oficialía Mayor; de la Dirección General de Educación hacia los supervisores de zona que vigilaban a los directores de las escuelas y que a su vez, fiscalizaban a los profesores.

En 1976, el entonces presidente Luis Echeverría, tuvo que acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI) para pedir asistencia económica, aceptando las medidas de austeridad establecidas por el este (Centeno, 1997). López Portillo recibió la presidencia en pésimas condiciones económicas, pero el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo ofreció un panorama optimista.

Cuatro propuestas para el manejo de los recursos se hicieron patentes: estructuralistas, monetaristas, expansionistas y anti-expansionistas. Los estructuralistas, conocidos también como el grupo de Cambridge, proponían la reorganización del mercado interno, proponían incrementar el empleo, la producción de bienes de consumo básico

y estimular el sector industrial. Esta propuesta se plasmó en el *Plan Nacional para el Desarrollo Industrial*.

En el extremo contrario, se encontraba el grupo de monetaristas que consideraban importante disminuir la participación del gobierno en la economía, restringiendo su participación al control de la política monetaria y el control de la inflación. En este grupo se encontraba el futuro presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien se desempeñó como Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y como Secretario de Programación y Presupuesto, elaborando el Plan Global de Desarrollo (Centeno, 1997).

Por otro lado, también existía una división en cuanto al uso de los ingresos del petróleo: expansionistas vs anti-expansionistas. Los primeros proponían incrementar la producción de petróleo para exportación y planteaban una integración al mercado internacional. Los segundos, se oponían a esta propuesta y proponían regular la producción, así como disminuir la dependencia nacional del capital extranjero altamente tecnificado que requería de la obtención de préstamos (Centeno, 1997). La administración de López Portillo se inclinó por la propuesta estructuralista-expansionista. De esta manera, se realizó la reestructuración de la administración pública y, así, los monetaristas, conocidos después como tecnócratas<sup>16</sup>, se afianzarían y se convertirían en el grupo dominante.

#### **Tecnócratas versus dinosaurios.**

Susan Street (1983) plantea que el proceso de desconcentración de la Secretaría de Educación Pública fue aparentemente una decisión estructuralista, que permitió a los grupos "reformistas" (tecnócratas) acceder a "ámbitos antes cerrados a su influencia", como lo eran las áreas de formulación de las políticas educativas. La desconcentración tenía como objetivo declarado el delegar facultades para planear, tomar decisiones, administrar servicios públicos y transferir recursos e infraestructura a una autoridad local con el propósito de legitimar la Secretaría y el gobierno ante la ciudadanía,

---

<sup>16</sup> El término tecnócrata sería utilizado para describir a jóvenes profesionistas principalmente economistas, doctorados en los Estados Unidos, con una visión práctica y neoliberal.

aunque el fin objetivo oculto era fortalecer la centralización bajo el control de una nueva élite política.

El primer paso de la desconcentración fue la re-organización de la SEP: primero, la Dirección de Organización y Métodos de la Subsecretaría de Planeación Educativa pasó a depender directamente del Secretario de Educación, con lo que se inició la regulación jurídica de la SEP; segundo, la Subdirección de Programación y Presupuesto de la Dirección General de Planeación pasó a ser Dirección General de Programación en la Subsecretaría de Planeación Educativa; tercero, se crearon las delegaciones como organismos desconcentrados en los estados; y cuarto, se promovió el trabajo coordinado entre directores generales y el delegado de cada estado (Street, 1983).

Como ya se mencionó, antes de la desconcentración, las líneas de autoridad al interior de la SEP eran directas (Street, 1983). Oficialía Mayor trabajaba directamente con los supervisores de zona y éstos con los directores federales de Educación Primaria (DFEP) de las entidades federativas. En 1978 se instalaron las delegaciones generales de la SEP en los estados para "coordinar, operar, administrar y planear los servicios educativos federales de preescolar, primaria, secundaria y normal" en vinculación con la dependencia central, aumentando el control de la federación en las entidades federativas (Barragán, 1993).

Para mediados de 1981, el precio del petróleo había vuelto a caer, los intereses aumentaban y también los índices inflacionarios. El enorme déficit presupuestario consumía 14.1% del PIB para finales de 1981 (Lusting, 1992). Esta situación causó una fuga de capitales y, para solventar el problema, el gobierno devaluó el peso, realizó recortes en la inversión pública y aumentó el precio de los energéticos. Una decisión tras otra, empeoró la situación económica culminando con la nacionalización de la banca tres meses antes de que el nuevo presidente entrara en funciones.

En plena crisis económica y sin credibilidad política, Miguel de la Madrid Hurtado asumió la presidencia y propuso el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE). Este programa planteaba una estrategia de austeridad fiscal para combatir la inflación y las devaluaciones. El programa no logró los objetivos establecidos y para 1985 México sufría otro desequilibrio en su balanza de pagos. Sería el Pacto de Solidaridad Económica lo que sacaría a México de la crisis. Sin embargo, para ese entonces la re-estructuración administrativa ya había tomado su curso. A pesar de que desde 1978 la SEP empezó a desconcentrar sus acciones y atribuciones, el 1º de diciembre de 1982, en su discurso de toma de posesión, Miguel de la Madrid anunció la descentralización educativa<sup>17</sup> y el 8 de agosto de 1983, se publicó un decreto mediante el cual las delegaciones de la SEP se convirtieron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED) (Guerra, 1987). Jesús Reyes Heróles (1982-1985) y Miguel González Avelar (1985-1988) serían los Secretarios de Educación encargados de esta re-organización.

Aún después de la desconcentración, en 1987, el tamaño de la SEP seguía siendo enorme, el titular seguía teniendo a su cargo seis subsecretarías, una oficina mayor, "cinco consejos, dos comisiones, 37 direcciones generales, 31 representaciones federales, tres unidades y seis organismos", además, existían "organismos autónomos de educación superior, organismos de vinculación internacional, empresas de participación estatal, fideicomisos, programas de apoyo al sector de educación, cultura, recreación y deporte" (Prawda, 1987).

La SEP era un "complejo aparato burocrático" responsable del 70% de los empleados federales, lo cual dificultaba la eficiencia de su funcionamiento (Street, 1983). Frente a la crisis educativa, la descentralización tenía como propósito declarado mejorar la formación y superación profesional del magisterio, revertir la desvinculación entre la educación y el sistema productivo, atender a los grupos marginados, generar

---

<sup>17</sup> La descentralización educativa es definida por la SEP como "el proceso mediante el cual el gobierno federal delega facultades para planear, tomar decisiones, administrar servicios públicos y transferir recursos e infraestructura necesarios para la operación de dichos servicios a una autoridad local". (SEP, 1986).



estrategias para resolver los problemas de deserción escolar y reprobación, y aumentar la eficiencia y calidad educativa (Loyo y Luna, 1996).

Entre el Ejecutivo Federal (alta burocracia) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se decidió "rediseñar la institución" para reestructurar y "crear otro escenario con reglas, actores políticos y sobre todo, otros resultados más eficientes modernos y con mayor calidad" (Rodríguez, 1999). El esfuerzo de modernización culmina en 1992 con el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB). Este acuerdo reorganizó el sistema educativo mexicano, reformuló los contenidos y los materiales educativos oficiales, revaloró la labor del magisterio y propuso la participación social en la educación (Rodríguez, 1999). Discursivamente, la reorganización del sistema consistió en dar a los estados un papel más importante en la educación básica y normal, así como promover la participación del municipio en el mantenimiento de los equipamientos escolares.

Esta nueva distribución de funciones permitió –teóricamente- una mayor participación de funcionarios locales y de la comunidad en el quehacer educativo, lo que debía promover una mayor discrecionalidad<sup>18</sup> de los funcionarios públicos de base (docentes). Los puntos más novedosos de la reforma incluyeron los consejos de participación social; el programa de actualización y capacitación asociado a la mejora salarial y el nuevo énfasis en la calidad educativa (Rodríguez, 1999). La reforma también modificó la *Ley General de Educación* y se renovaron los planes y programas de estudio. Estas modificaciones dependieron de los enfoques y las metas de cada nivel escolar y cada asignatura.

En Michoacán la desconcentración creó la Delegación General de la Secretaría de Educación Pública, encabezada por el profesor Lucas Ortiz Benítez, del 22 de marzo de 1978 al 16 de febrero de 1979. El 8 de agosto de 1983 se publicó el decreto mediante el cual las delegaciones de la SEP se convertían en Unidades de Servicios

---

<sup>18</sup> "Se dice de la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están reguladas" (Real Academia Española, en línea).

Educativos para la Descentralización Educativa (USED).<sup>19</sup>

Para 1984, el Gobierno del Estado de Michoacán dispuso la transformación de la unidad que operaba en la Secretaría de Educación en el Estado (SEE), pero no se le reconoció esa jerarquía dentro de la estructura nacional, ni tuvo las funciones y atribuciones correspondientes, fue hasta que ocurrió la federalización educativa en el país, marcado por el ANMEB que formalizó la posibilidad de una secretaría descentralizada el 18 de mayo de 1992, ocho años después de la propuesta michoacana. Finalmente, en 1996, la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo*, reconoce las atribuciones específicas de la Secretaría de Educación en el Estado (SEE).

Hoy en día, la *Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)* responde al *Programa Sectorial de Educación (2007-2012)* con una reforma a los planes y programas de estudio y enfoques de enseñanza (por competencias). Es un eco distante del ANMEB que enmascara la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)<sup>20</sup> firmada el 15 de mayo del 2008 -entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación-, y cuestionada por amplios sectores del magisterio. A pesar de la oposición michoacana, la RIEB se está aplicando a través de los nuevos materiales planes y programas.

### **La política ambiental en el país: el eje legal de la política de educación ambiental**

Utilizando el argumento racional de Rein y Rabinovitz (1978), que plantea que una política existe cuando se cumplen las condiciones legales, burocráticas y consensuales, se presentan las referencias legales, los programas administrativos y las

---

<sup>19</sup> Diódoro Guerra Rodríguez fue Delegado en Michoacán (1980-1983), Director General de USED y primer Secretario de Educación en el Estado (1984-1986).

<sup>20</sup> La ACE propone: 1) modernizar los centros escolares, concentrándose en la infraestructura y equipamiento, las tecnologías de información y comunicación y la gestión y participación social; 2) profesionalización de los profesores y las autoridades educativas atendiendo el ingreso y promoción, la profesionalización y los incentivos y estímulos; 3) bienestar y desarrollo integral de los alumnos que significa trabajar en salud, alimentación y nutrición y promover las condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno; 4) formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo, que implica una reforma curricular; y 5) evaluación (SEP, s.f.).

respuestas de la sociedad civil ante la política de educación ambiental a nivel local, estatal y federal.

A pesar de no existir una política clara de educación ambiental, es posible encontrar elementos que apuntalan lo que podríamos llamar *política de educación ambiental*. Esta serie de referencias desarticuladas entre sí, se pueden encontrar entre líneas en las leyes federales y estatales, ambientales y de educación, vigentes y abrogadas.

La educación ambiental no es una preocupación reciente, ya desde mediados del siglo XX se expresaba una preocupación por ella. Por ejemplo, la relación entre la educación y la naturaleza se vislumbraba con mucha claridad desde la *Ley Orgánica de Educación, Reglamentaria de 1940* en los Artículos 3º, 27 Fracción III; 31 Fracción I; 73 Fracciones X y XXV, y 123 Fracción XII que hacen referencia a la naturaleza (LOE, 1940). En esa misma ley, en su artículo 9º, fracción II, se dice que la finalidad de la educación es formar hombres y mujeres "armónicamente desarrollados en todas sus capacidades físicas e intelectuales y aptos" para "intervenir con eficacia en el trabajo que la comunidad efectúa para conocer, transformar y aprovechar la naturaleza" (LOE, 1940).

En el artículo 47 se decía que la educación debería encausar a la juventud hacia el desarrollo agrícola e industrial "con el propósito de impulsar y consolidar la economía nacional, mediante la explotación de sus recursos naturales", obviamente, el contexto político y económico enfatizaba la industrialización y el desarrollo. Sin embargo, esto no niega la importancia que la administración otorgaba al cuidado ambiental. Tristemente, el equilibrio es difícil de mantener y es innegable que lejos de administrar los recursos naturales, se realizan prácticas de explotación intensiva y extensiva que han tenido y siguen teniendo efectos devastadores en el ambiente.

Asimismo, en 1942, la *Ley Orgánica de la Educación Pública Reglamentaria* (LODEPR), decía: "A efecto de lograr el mejor y más equitativo aprovechamiento de los

recursos naturales, dedicará especial atención al estudio del medio físico y económico del país y de sus condiciones sociales" (artículo 16 fracción VII) (1942).

De manera similar, el lenguaje de la legislación, muestra el sistema de valores creencias y prioridades dominantes en ese momento. El énfasis en el cuidado de los recursos para su aprovechamiento y explotación ilustra la firme creencia en el desarrollo industrial nacional. Recordemos que para 1940, México apenas había salido de una etapa de violentos levantamientos armados que exigían justicia social y la apuesta era el desarrollo basado en la explotación económica de los recursos naturales. También durante este periodo, el Gral. Lázaro Cárdenas cumplía finalmente con las metas y reclamos de la Revolución, repartía tierras y expropiaba la industria petrolera. Todas estas razones para hacer énfasis en una educación para la administración de los recursos.

Por lo tanto, en las leyes de educación del 40 y 42, podemos observar una fuerte tendencia hacia la promoción de una educación técnica y científica, ilustrando las prioridades políticas y económicas del momento. También debemos considerar la ley de conservación de suelo y agua de este periodo, como ejemplos de la conciencia utilitaria de la protección ambiental. Podríamos pues, suponer que la intención gubernamental en ese momento histórico era la industrialización, y la educación pública tenía como objeto el de preparar a los jóvenes para modernizar el país por medio de la tecnología.

Para este fin, se crean instituciones de educación superior como el Instituto Politécnico Nacional, inaugurado oficialmente en 1937. Esta tendencia industrializadora, transformó a México, de ser un país rural y agrícola a un país urbano e industrializado. La estrategia para lograr este cambio consistió en la Industrialización por Substitución de Importaciones (ISI), vigente hasta la década de los ochenta. "En marzo de 1971 el gobierno mexicano formuló la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que en su artículo 8° señala;

El ejecutivo federal, a través de las Dependencias u Organismos que designe, desarrollará un programa educativo e informativo a nivel nacional sobre lo que el problema de la contaminación ambiental significa, orientando muy especialmente a la niñez y a la juventud hacia el conocimiento de los problemas ecológicos." (González-Gaudiano, 1997, p.8)"

Pero los costos ambientales fueron muy elevados, no sólo en nuestro país, sino en el mundo y pronto se empezaron a manifestar los problemas ambientales derivados de la industrialización. Para los años setenta, el movimiento ambientalista internacional tomó fuerza y se institucionalizó en 1972 con la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano. En 1973 la nueva *Ley Federal de Educación* (LFE) integraba la frase "contribuir a preservar el equilibrio ecológico", concepto central que se retomará en 1988 en la redacción de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LFE, 1973).

Esta ley federal establecía en su artículo 5°, fracción VII, que una de las finalidades de la educación era: "Hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y contribuir a preservar el equilibrio ecológico" (LFE, 1973). Veinte años después, en 1993, los fines de la educación establecidos en el artículo 7° fracción XI de la *Ley General de Educación*, se plantearían de manera similar: "Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente", sin cuestionar el concepto de racionalidad y "aprovechamiento" (1993).

Además es bueno destacar que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su artículo 3° establece las bases de la política educativa, a la vez que da sostén a la política ambiental mediante el artículo 27. Por lo tanto, de la Constitución emana la *Ley General de Educación*, y la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*.

A su vez, la *Ley General de Educación* incluye en su artículo 7° fracción XI la importancia de fomentar la conciencia del aprovechamiento racional de los recursos y la protección del ambiente. Para el sector educativo este compromiso es apoyado por la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (LGEEPA), que en su artículo 39° hace un llamado a las autoridades educativas a promover "la incorporación de contenidos ecológicos a los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud" (LGEEPA, 1988).

Pero la *Ley General de Educación* no define la educación ambiental, mientras que la LGEEPA sí lo hace, como se verá enseguida (LGEEPA, 1988). Esto es comprensible si consideramos que la educación ambiental surge en el campo ambiental y no en el campo educativo. Sin embargo, en la última reforma a la *Ley General de Educación* del 13 de julio de 1993, dada a conocer el 21 de junio del 2011, se amplió la referencia ambiental del artículo 7° incorporando a los fines de la educación el

"Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, la prevención del cambio climático, así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad. También se proporcionarán los elementos básicos de protección civil, mitigación y adaptación ante los efectos que representa el cambio climático y otros fenómenos naturales" (Art. 7° fracción XI reformada DOF 30-12-2002, 28-01-2011) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012)

A su vez, la *Ley Estatal de Educación de Michoacán de Ocampo* del 7 de diciembre de 1998, cuya última reforma se publicó el 23 de julio del 2008 también reconoce la importancia de la educación ambiental y se compromete con la temática. En ella encontramos en el art. 4° sobre la educación que imparta el Estado, una referencia fugaz a promover "el respeto por la naturaleza", además, el artículo 17 fracción XX sobre los propósitos de la educación dice que es un fin de la educación "Promover en los educandos la cultura ecológica para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y mejorar la calidad de vida" y, por último, de una manera contundente, el

artículo 91° compromete al gobierno estatal a impulsar programas de ecología no formales, compromiso que no se plantea en el dictamen final de la nueva Ley de Educación en el Estado (Congreso de Michoacán de Ocampo, 2008).

Como lo habrá notado el lector, la legislación estatal no hace referencia a la educación ambiental *per se*, en lugar de ello, se habla de respeto a la naturaleza, la cultura ecológica, y la ecología, esto es importante porque a falta de interlocución entre los legisladores y los educadores ambientales se confunde la educación ambiental con la educación para la conservación, para la sustentabilidad, para el cambio climático o cualquier otra cruzada nacional o internacional que esté de moda en un momento dado. Por ello, en mayo del 2007, el entonces diputado local del congreso de Michoacán, Alejandro Méndez López, presentó una propuesta para reformar y adicionar el concepto de educación ambiental a la *Ley Estatal de Educación*, pero lamentablemente esta propuesta no prosperó.

Esta omisión tampoco fue corregida en el proyecto de *Ley Estatal de Educación de Michoacán de Ocampo* (PLEEM, 2011), que se encuentra actualmente en proceso de dictamen, pues sólo hace referencia de forma muy vaga a lo ambiental. En el artículo quinto se dice que la educación debe "hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente y fomentar actitudes solidarias y positivas frente al trabajo, el ahorro y el bienestar general", regresando al lenguaje de la década de los años cuarenta (PLEEM, 2011).

En el artículo 13° el estado también se compromete a fomentar "una cultura de respeto al ambiente, la protección y conservación de los recursos naturales, así como su aprovechamiento racional y sustentable." (PLEEM, 2011). Finalmente, dice que uno de los fines de la educación es "Hacer conciencia de la necesidad de detener y revertir la degradación de la naturaleza, impulsando el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generando una cultura del respeto y cuidado del ambiente, por medio de una educación ecológica integral" (Art. 17 fracc.XVI). Desafortunadamente, a

la omisión de la educación ambiental, se le agrega una falta de comprensión de lo ambiental frente a lo ecológico.

En contraste, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (28 de enero 1988), define el concepto de educación ambiental y la considera parte de la política ambiental, particularmente como un instrumento. Por ende es definida como:

“Proceso de formación dirigido a toda la sociedad, tanto en el ámbito escolar como en el ámbito extraescolar, para facilitar la percepción integrada del ambiente a fin de lograr conductas más racionales a favor del desarrollo social y del ambiente. La educación ambiental comprende la asimilación de conocimientos, la formación de valores, el desarrollo de competencias y conductas con el propósito de garantizar la preservación de la vida” (Art.3º Fracc. XXXVII).

La política ambiental requiere la educación ambiental como “un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y, con ello, evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales”, y para actuar en consecuencia (Art. 15º XX y ARTÍCULO 39º).

La *Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo* del 20 de diciembre del 2007, al igual que la *Ley de Educación Estatal* se centra y promueve el concepto de Cultura Ambiental definido como “El conjunto de conocimientos, hábitos y actitudes, que mueven a una sociedad a proteger el ambiente y a actuar en armonía con la naturaleza, transmitidos a través de generaciones o adquiridos por medio de la educación ambiental” (*Artículo 4º fracc. XIII*).

La cultura ambiental sustituye el concepto de educación ambiental como instrumento de política ambiental, como elemento educativo y para la investigación (artículo 17º fracción VIII y el artículo 51). Únicamente en el artículo 51 fracción III se hace referencia a la educación ambiental como si fuera un servicio que se ofrece y que se



mide en términos de cobertura. También es curioso que en la fracción II del mismo artículo, la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) se compromete a desarrollar una política educativa a través de programas de cultura ambiental “como conceptos básicos de una política educativa de formación ambiental” (*Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán*, 2007).

No solamente la redacción de esta fracción es poco clara, el concepto de cultura ambiental es ambiguo y SUMA no tiene oficiosidad en la política educativa. Lo que demuestra, no sólo falta de claridad teórica sobre los conceptos de educación ambiental y cultura ambiental, sino que también existe confusión sobre las atribuciones y responsabilidades del sector. Esto es un indicador de la falta de interés por la educación ambiental por parte de legisladores, burócratas y demás sectores involucrados en la redacción de dichas directrices y, por tanto, no es sorpresa que su aplicación sea manca y exigua.

Resumidamente, tanto la legislación federal y estatal demuestran la existencia de referencias directas e indirectas a la educación ambiental, siendo un concepto claramente comprendido y empleado en el sector ambiental y poco comprendido en el educativo. Sin embargo, las referencias no garantizan de ninguna manera la existencia de una política como tal, pues una política es más que una referencia, también implica su ejecución. A través de los años, un programa nacional y varios proyectos han sido desarrollados en el país, en la siguiente sección se revisa la documentación que se compromete con la promoción de la educación ambiental y los esfuerzos que se realizaron.

### **Eje burocrático o administrativo**

La aparición de la política ambiental en el país corresponde a la crisis mundial y el surgimiento del tema en la arena internacional, a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta. Ya desde 1971 existía la *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*, y para 1972 se creó la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente. Más tarde se creó la Subsecretaría de Ecología al interior

de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) con la respectiva *Ley Federal de Protección al Ambiente* el 11 de enero de 1982 y, en 1985, al interior de la SEDUE, se crea la Dirección de Educación Ambiental.

Como buen tecnócrata que cursó una maestría en los Estados Unidos, Miguel de la Madrid Hurtado, promovió el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, en el que establecía las prioridades gubernamentales, incluyendo el tema de protección ambiental. En forma correspondiente, se elaboró el *Programa Nacional de Ecología 1984-1988* y el *Programa Nacional de Educación Ambiental (PRONEA)*, por lo que el sexenio de Miguel de la Madrid puede ser considerado el sexenio que sentó las bases para la creación de una política ambiental y de educación ambiental en el país.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 señalaba que "en el aspecto social será necesario desarrollar programas en distintas regiones del país, considerando que México es un mosaico de culturas y condiciones ecológicas..." y que "las soluciones a

la problemática ecológica dependen en gran medida de la participación activa y consciente de todos los sectores de la población, por lo que es necesario realizar acciones de educación ambiental a través de un proceso continuo y permanente que se inicie en los grados preescolares, y siga a lo largo de las diferentes etapas del sistema educativo formal e informal. En este sentido, se incluirá dentro del sistema educativo formal, con énfasis en sus niveles básico y medio, la enseñanza de la problemática ecológica, conteniendo las adecuaciones regionales que correspondan" (PND 1983-1988, pp. 10-11).

En enero de 1988 se promulga la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, la cual sigue vigente, pese a las múltiples modificaciones. Un año después, en 1989, se crea la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) con una visión de cuencas hidrológicas. En 1992 la SEDUE se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), creándose al mismo tiempo el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y en diciembre de 1994 se convierte en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que después de un sexenio, en el año 2000, se transforma en

SEMARNAT -perdiendo su injerencia sobre pesca, que pasa a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)- pero manteniendo al INE, la CNA, y la Comisión Nacional para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO).

A partir de las reformas administrativas de 1992, en la Secretaría de Desarrollo Social se crea dentro de la Subsecretaría de Ecología, la Dirección de Educación Ambiental. Posteriormente en 1994, ésta se convierte en la Dirección General del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (Escutia y Bravo-Mercado, 2008). Dos años después de su creación, en 1996 se crea el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU) al interior de la SEMARNAP, con el objeto de impulsar las acciones de educación ambiental en el país. Su conformación significó la posibilidad de materializar la política de educación ambiental en proyectos concretos visibles. La política de educación ambiental se hace patente con la creación del CECADESU y sus proyectos nacionales como la *Estrategia de Educación Ambiental para la Sustentabilidad en México 2006-2014* y los *Planes Estatales de Educación, Capacitación y Comunicación Ambientales*.

En enero de 1986, mientras el proceso de descentralización administrativa se desarrollaba en el país, ocurrió un fenómeno de inversión térmica en la ciudad de México que causó una alarma generalizada y contribuyó a que el 14 de febrero de 1986 se emitiera un decreto presidencial, que entre otras cosas, indicaba que la Secretaría de Educación Pública debía de promover una educación ambiental (González-Gaudiano, 1997).

Ese mismo año, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) solicitó al Centro de Estudios Sobre la Universidad (CESU) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) analizar "la situación que guardaba la dimensión ambiental en los planes y programas de estudio, así como en los materiales de enseñanza en los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y normal" (González Gaudiano, 1997). Estos resultados fueron utilizados para crear el *Programa Nacional de*

*Educación Ambiental* (PRONEA) entre la SEDUE, la SEP y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) (SEP, 1987).

El PRONEA se enfocó en la incorporación de temas ambientales en los libros de texto, la capacitación del magisterio y el desarrollo de proyectos de servicio social (González, 1997). El programa priorizó la capacitación y actualización del magisterio y la integración de la educación ambiental al programa escolar para todos los niveles educativos. La primera vertiente para la capacitación y actualización del magisterio se desarrollaría en tres fases: 1) sensibilización, 2) actualización y 3) capacitación (PRONEA, 1987). Se desarrolló un curso titulado "Introducción a la Educación Ambiental y a la Salud Ambiental" y se distribuyeron 600,000 ejemplares, así como se capacitaron 64 docentes que fueron seguidos por un curso a multiplicadores en el estado de Guerrero.

En la segunda etapa se hizo público este esfuerzo y se establecieron contactos con profesores, directores generales de los Servicios Coordinados de Educación Pública así como la creación de Comisiones Estatales de Educación Ambiental para promocionar el curso, en el que eventualmente participaron 7,467 supervisores, directores y personal docente (González Gaudiano, 1994).

La tercera etapa consistió en la reproducción del curso a nivel nacional a un total de 442,364 personas. Además, se elaboró material didáctico, un libro de texto, y promovió la coordinación con los estados de Tabasco y Veracruz en la realización de trabajos en conjunto con otras instituciones (1994). Lamentablemente, el programa se truncó al fin del sexenio de Miguel De la Madrid, además, el método en cascada para capacitar a los docentes (de docente a docente) no fue efectivo al paso de las generaciones y la incorporación de contenidos ambientales en el currículum tampoco fue suficiente (González-Gaudiano, 2002). A pesar de ello, una fortaleza del PRONEA consistió en que establecía y coordinaba las estrategias y líneas de acción de la política de educación ambiental a nivel nacional.

En contraste, hoy en día los esfuerzos son más discursivos y fragmentados. Nos encontramos en la misma situación que fue descrita hace 13 años, en un estudio del CESU sobre los libros de texto, donde se explicaba que los contenidos ambientales estaban desvinculados de las ciencias sociales, las perspectivas eran esteticistas y utilitarias y la naturaleza se percibía como un almacén de recursos (González Gaudiano, 1994). Esta condición responde en parte a la fragmentación del conocimiento y de la administración burocrática.

La organización sectorial disciplinaria dificulta reconocer a la educación ambiental como responsabilidad de todas las agencias gubernamentales, pues tradicionalmente un tema pertenece a un determinado sector. Así, el tema educativo ha sido considerado de responsabilidad de la SEP y el ambiental de la SEMARNAT. Sin embargo, en el caso de la educación ambiental, la SEP no lo considera su responsabilidad y la SEMARNAT no tiene las herramientas ni capacidades para impulsarla.

Desde la perspectiva de Max Weber, esta división disciplinaria es beneficiosa para acotar las acciones de cada secretaría, para permitirles mantener el control sobre sus áreas de especialización y evitar conflictos mediante funciones claramente definidas. Además, en teoría, garantiza la efectividad, eficiencia y eficacia de la administración pública. La desventaja es palpable al no tener una visión global e interdisciplinaria que permita proponer respuestas a problemas complejos. El resultado es que ninguna secretaría se hace responsable de la educación ambiental. Por esta razón, las propuestas ambientales en el sistema se encuentran en un plano propiamente declarativo, pues al interior de la SEP no existe instancia alguna que esté específicamente destinada a atender la educación ambiental y, aún si existiera, como es el caso de CECADESU en la SEMARNAT, su efectividad probablemente sería nula en el marco de los intereses gubernamentales más amplios (González-Gaudiano, 1997).

En cuanto a los aspectos políticos, en los tres últimos planes nacionales de desarrollo se ha reconocido a la educación como un instrumento indispensable para la formación de una cultura ambiental, donde descansan en buena medida las posibilidades de un desarrollo sano y ecológicamente equilibrado. A nivel federal y al interior de ciertas instituciones de educación superior, la educación ambiental –como política- ha permeado cada vez más en la alta burocracia, la docencia, la investigación y la difusión (Mercado, 2008, p.28).

A pesar de que el discurso ambiental aparece como una prioridad gubernamental en todos los documentos de la administración pública federal y estatal en las últimas administraciones, en términos reales no se encontraron ni programas, ni proyectos de educación ambiental amplios. Por ejemplo en el sexenio pasado, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* identificaba cuatro políticas de estado, y la política social incluía el tema de salud y educación siendo uno de sus objetivos “lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza” mediante la creación de “una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores”, lo cual a todas luces es demasiado amplio y vago (PND, 2001, p.79).

Según este Plan, dicha “cultura” se lograría “Fomentando condiciones socioculturales para contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para propiciar nuevas formas de relación con el ambiente, la aplicación de hábitos de consumo sustentables y la participación” (PND, 2001, p.92). En este mismo sentido, el *Plan Nacional de Educación 2001-2006* hacía de la educación ambiental una meta de la educación básica, y proponía como sus líneas de acción, establecer convenios de colaboración con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para impulsar programas de educación ambiental y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en las escuelas de educación básica; actualizar, en el currículo de educación básica los contenidos de educación ambiental y para el desarrollo sustentable en el 2002; promover una cultura para el cuidado ambiental y el desarrollo sustentable, mediante la capacitación de los docentes y el fomento de la

participación social; una referencia alentadora para los educadores ambientales en México y, sin embargo, no se encontró ningún documento que diera fe de los programas, proyectos y resultados.

Durante ese mismo sexenio, el *Programa Sectorial de Medio Ambiente 2001-2006* incluyó entre los 14 objetivos estratégicos el "Promover procesos de educación, capacitación y comunicación para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales" e identificó seis "áreas de oportunidad"<sup>21</sup> que supone guiarían las acciones del CECADESU por ser la instancia encargada de impulsar la educación, capacitación y comunicación ambiental, pero este mismo documento, no incorporaba al CECADESU como parte del sector ambiental. Es decir, hacía referencia a él, y le atribuía una responsabilidad, pero no lo consideraba como parte del sector.

Además, en este programa la SEMARNAT se comprometía a realizar dos cosas, primero, incorporar el enfoque, criterios y contenidos del desarrollo sustentable al sistema educativo nacional; segundo, fortalecer y crear centros de educación y capacitación para impulsar procesos educativos no formales en los diferentes sectores de la sociedad, formación de agentes del sector rural, de servidores públicos de los tres niveles de gobierno para la gestión ambiental, además de promover la comunicación ambiental, cómo pensaba lograrlo, es un misterio (PSMA, 2006, p.161).

---

<sup>21</sup> "1) *Formación y actualización de profesionales en educación ambiental* a través de maestrías, especializaciones, diplomados y otros programas de capacitación; 2) *formación de redes regionales de promotores ambientales*; 3) *el fortalecimiento de la educación ambiental en el sector educativo básico y normal* (en lo planes y programas –libros de texto- y materiales de apoyo); 4) *impulsar la educación ambiental en los niveles académicos de media superior y superior* (en la curricula, programa e investigación); 5) *desarrollo de una cultura ambiental y comunicación educativa* a través de medios audiovisuales e impresos, así como por la vía del internet y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, haciéndolas accesibles al público en general, a la vez que proporcionándoles herramientas para lograr una mayor participación en la solución de la problemática ambiental; 6) *Capacitación para el desarrollo sustentable* en cuanto al desarrollo de actividades productivas sustentables y en la formación de promotores campesinos, quienes a través del reconocimiento y valoración del conocimiento tradicional impulsan acciones en beneficio de sus comunidades a través de cursos estatales, regionales, otorgamiento de becas y de materiales de auto-enseñanza" (PSMA, 2006, pp.157-158)

Mucho más diluido que el Plan de Desarrollo del Sexenio pasado, el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, es un discurso político que, aunque intenta resaltar el tema de sustentabilidad ambiental, obvia la existencia de la educación ambiental, pues es reemplazada por "educación y cultura ambiental". El plan se compromete a "mejorar los mecanismos que el sistema educativo utiliza para dar a conocer y valorar la riqueza ambiental", visión mutilada y escueta de lo que la educación ambiental significa y que además se contradice con la destrucción ambiental acaecida durante los últimos dos sexenios, con la venia de la SEMARNAT<sup>22</sup> (PND 2007, p. 268).

Curiosamente, el *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos naturales 2007-2012* (PSMARN, 2007), retoma la educación ambiental<sup>23</sup> y relega el concepto de cultura ambiental. Además, se establece con claridad que "la agenda de educación ambiental está a cargo del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU), en colaboración con la Secretaría de Educación Pública (SEP)" (PSMARN, 2007).

Para lograr el objetivo general se proponen nueve estrategias y sus respectivas líneas de acción, las que tratan específicamente la educación ambiental son cuatro: las estrategias cinco, seis, ocho y nueve. La cinco se compromete con "Impulsar la incorporación de la dimensión ambiental con un enfoque de sustentabilidad de manera transversal en el Sistema Educativo Nacional", sus líneas de acción incluyen: la "Participación en el proceso de reforma, actualización y articulación curricular de la educación básica y media", el "Fortalecimiento del desarrollo ambiental en las instituciones de educación superior y su vinculación con los organismos públicos

---

<sup>22</sup> Sólo cabe recordar brevemente la destrucción de manglares en zonas costeras muy a pesar del compromiso con la Convención RAMSAR, la otorgación de concesiones para explotación minera a cielo abierto a lo largo y ancho del territorio nacional y la construcción de hidroeléctricas en zonas biológicamente y culturalmente importantes.

<sup>23</sup> "OBJETIVO 8: Generar la información científico-técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano, y consolidar políticas públicas en materia de educación ambiental para la sustentabilidad, tanto en el plano nacional como local, para facilitar una participación pública responsable y enterada" (PSMARN, 2007-2012)



responsables de la política ambiental" y el "Crear una cultura de derechos humanos y medio ambiente para propiciar mejores condiciones de vida" (PSMARN, 2007).

La estrategia seis, versa sobre la comunicación educativa y educación ambiental buscando profesionalizar los esfuerzos de comunicación social y "Desarrollar contenidos ambientales en temas prioritarios para aplicarse en materiales educativos y de divulgación" (PSMARN, 2007). En tanto que las ocho y nueve se centran en influir en el sistema educativo nacional. La octava estrategia busca "Impulsar procesos de capacitación, profesionalización y formación ambiental que permitan al país contar con docentes, educadores, promotores ambientales, líderes comunitarios y autoridades de los tres ámbitos de gobierno para responder a las demandas en materia de educación ambiental", en tanto que la novena pretende "Instrumentar estrategias de educación ambiental para la sustentabilidad en los tres ámbitos de gobierno y en los diversos sectores de México" incentivando "el diseño, la construcción y la aplicación de estrategias en instituciones y entidades que mejoren sus procesos, procedimientos y programas en el ámbito de educación ambiental para la sustentabilidad" (PSMARN, 2007).

Para evaluar estas estrategias, se utilizan dos indicadores, el primero concierne al "Número de investigaciones elaboradas y publicadas que apoyen directamente el cumplimiento de los objetivos de sustentabilidad en los distintos temas ambientales" y, el segundo, el "Porcentaje de escuelas del Sistema Educativo que incorporan estrategias ambientales" (PSMARN, 2007). En el primer caso se intenta elevar de 36 a 50 investigaciones y, en el segundo rubro, se considera que en el año 2006 no existían escuelas que incorporaran estrategias ambientales, por lo que para el 2012 deberían tenerlas el cuarenta por ciento de ellas (PSMARN, 2007).

Un dato interesante es que en Morelia, Michoacán, existen varias escuelas en los diferentes subsistemas que poseen programas ambientales, tan exitosos que han recibido el reconocimiento del CECADESU por sus esfuerzos. También cabe mencionar que durante la elaboración de este proyecto de investigación, se desarrolla

una revisión del estado del arte de la investigación en educación ambiental en el país, liderado por Edgar González-Gaudiano y cobijado por el Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad, que se alinea perfectamente con los objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo*.

En contraste con el sector ambiental, sólo basta revisar el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* (PSE) para darse cuenta de la falta de interés del sector por la educación ambiental. A pesar de que se identifica la necesidad de tener una conciencia ecológica para afrontar el problema del deterioro ambiental a la hora en que se enlistan los "organismos sectorizados que participan en la ejecución del programa" no se mencionan ni la SEMARNAT ni el CECADESU.

Lo ambiental tampoco figura en ninguno de sus objetivos generales y, sólo como uno de los múltiples elementos de una perspectiva integral de educación. Así, en el cuarto objetivo sobre una educación integral, se menciona entre los cuatro objetivos específicos para la educación básica integral: "Articular en la formación ciudadana los temas emergentes que apoyen la reflexión y actuación de los estudiantes: derechos humanos, medio ambiente, interculturalidad, equidad de género, cuidado individual y colectivo de la salud y la seguridad, aprecio y desarrollo del patrimonio cultural y natural, la rendición de cuentas, entre los principales" (PSE, 2007).

El segundo objetivo específico se compromete a "Fortalecer las iniciativas y los programas dirigidos a la formación integral de la persona, en los que la participación y el ejercicio de la ciudadanía, el cuidado de la salud, el medio ambiente y el patrimonio cultural y natural sean actividades regulares del aula y la práctica docente." (PSE, 2007). Tercero "Intensificar la oferta de experiencias y talleres para profesores en educación en valores, derechos humanos, formación ciudadana, educación intercultural y educación para el desarrollo sustentable" y, finalmente, se propone "Diseñar libros de texto y materiales interactivos sobre valores civiles y éticos como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a las diferencias, la honestidad, la cultura de la transparencia, la

defensa de derechos humanos y la protección del medio ambiente, dirigidos a alumnos, docentes y padres de familia" (PSE, 2007).

En el nivel medio superior, se compromete a, "Incorporar en los programas de estudio contenidos de aprendizaje y el ejercicio de prácticas, orientados a que los estudiantes reflexionen y asuman actitudes saludables hacia la sexualidad, el cuidado de su salud y del medio ambiente, la práctica de algún deporte o actividad física, y el aprecio por el arte y la cultura", lo cual es una propuesta interesante, pero vaga, quedando como promesa el "Verificar que los planes y programas de estudios incluyan contenidos y prácticas sobre el cuidado de la salud y del medio ambiente, así como el desarrollo de habilidades artísticas y comunicativas" (PSE, 2007).

A nivel superior se dice que se van a "Realizar proyectos encaminados a la protección y conservación del medio ambiente" (PSE, 2007). Si bien lo ambiental se menciona y se considera, entre muchos otros temas importantes de forma secundaria y colateral. No se trata de que se convierta en el eje central de la política educativa, pero sí vale la pena reconocer su centralidad respecto a la calidad de vida y supervivencia de la especie.

Aún menos preocupados por la educación ambiental, la administración pública estatal en Michoacán sólo hace un par de referencias muy superficiales en el *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012* (PED). El PED 2008-2012 se organiza en ocho capítulos que equivalen a los ejes rectores de la política pública, y es el cuarto capítulo referente al Desarrollo y la Sustentabilidad Ambiental, donde se propone como una línea de acción el "Propiciar la participación de organismos sociales en acciones de educación, información y comunicación ambientales, saneamiento, investigación y difusión, tecnologías alternativas, producción orgánica y agricultura sostenible, ordenamiento ecológico comunitario y construcción de programas de manejo comunitario sustentable de recursos naturales" (PED, 2008, p.129).

Asimismo, respecto a la *Contención del deterioro y saneamiento ambiental integral*, se propone crear un Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, cuyo objetivo es promover “la cultura, educación y capacitación de los sectores académico, laboral, social y privado para la gestión integral de los residuos sólidos” (PED, 2008). Pero quizás la referencia más clara y contundente a la educación ambiental aparece en la sección sobre *Fortalecimiento institucional para la gestión ambiental y desarrollo de un ambiente sano*, siendo una de sus líneas de acción el “Incorporar contenidos ambientales y de sustentabilidad en todos los niveles escolares. Realizar campañas educativas de contenido ambiental, para desarrollar alternativas productivas que eviten la tala inmoderada” (PED, 2008).

Es muy llamativa la reducción de la temática ambiental al tema de deforestación, que en la realidad no tiene mayor impacto sobre la tala clandestina, como se demuestra el caso de la comunidad de Cherán, y tantas otras poblaciones en Michoacán.

Una vez más, encontramos referencias a la educación ambiental desde el sector ambiental pero ninguna referencia por parte del sector educativo. Tristemente, el capítulo seis sobre educación pública universal, participativa y pluricultural no hace referencia alguna a la educación ambiental. Al revisar el *Programa Sectorial de Educación 2008-2012 (ProSE)*, que en teoría se desprende del Plan Estatal, sólo se encuentra una sola referencia un tanto obtusa, estableciendo el objetivo específico como el de “Fortalecer la vinculación escuela–comunidad a través de proyectos y programas para el desarrollo sustentable, la difusión del arte, la cultura y el deporte.” (Consejo Estatal Técnico de la Educación, s/f, pp. 19-20).

Muy a pesar de la falta de interés del sector educativo a nivel federal y estatal, los educadores ambientales que han logrado insertarse en la administración pública han impulsado la *Estrategia de Educación Ambiental para la Sustentabilidad en México 2006-2014 (EAS)*, que tiene la intención de definir la política de educación ambiental, formalizar la colaboración entre los tres órdenes de gobierno y *enfocar las prácticas de la administración pública*, entre otras cosas, para: “orientar una política pública que

permita posicionar a la EAS como un elemento central del desarrollo nacional" (EEASM, 2006). Para ello, se plantea el siguiente objetivo estratégico, "Consolidar la educación ambiental para la sustentabilidad como una política pública fundamentada en una legislación específica, y transversal a otros campos relacionados; en una institucionalidad sólida, tanto gubernamental como civil; y en recursos financieros significativos para la realización de programas y proyectos relevantes que tengan como fin la construcción de una cultura ambiental en el país" (EEASM, 2006).

Este documento acepta que la "EAS no es un campo prioritario en el contexto de las políticas educativas nacionales, por lo que son insuficientes los acuerdos nacionales y locales" (EEASM, 2006). Además reconoce que existe una "Coordinación insuficiente entre el sector educativo y el ambiental", lo que lleva a preguntar ¿Con quién se podrían coordinar cuando no hay agentes en el campo educativo que les interese lo ambiental?

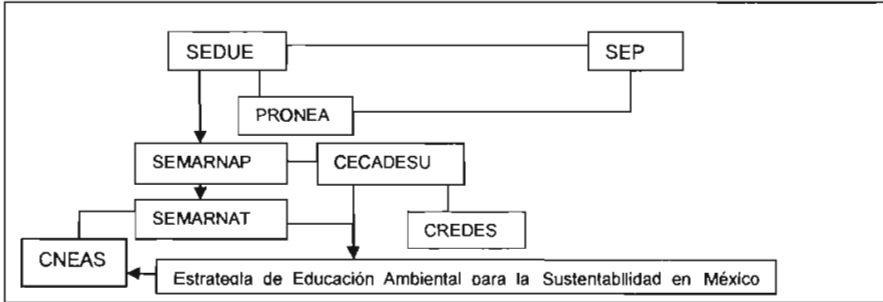
El esfuerzo se ha hecho siempre desde el sector ambiental hacia el educativo, sin resultados contundentes, pues por lo general quien diseña no es quien ejecuta, por esta razón, la lógica de arriba abajo es inefectiva. En este contexto, ¿es posible que se aplique una política de arriba abajo y en secretarías distintas? ¿Es factible aplicar la LGEEPA y "gestionar su obligatoriedad en el Sistema Educativo", como se plantea la *Estrategia de Educación Ambiental*?

La creación del Consejo Nacional de EAS e instancias estatales de coordinación de la EAS para intentar posicionar a la educación ambiental fuera de la SEMARNAT, además de "Aumentar el nivel jerárquico para la EAS dentro de las estructuras orgánicas institucionales de educación en los tres ámbitos de gobierno y crear un organismo público descentralizado de carácter nacional, que conduzca la política pública en materia de EAS" son esfuerzos interesantes (SEMARNAT, 2011).

La *Estrategia Nacional de Educación Ambiental*, propone establecer la obligatoriedad de la educación ambiental y resalta la importancia de la misma en la participación

coordinada entre los tres niveles de gobierno y los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Igualmente, se propone asignar recursos etiquetados para darle centralidad, viabilidad y concreción a la educación ambiental para la aplicación de las disposiciones contenidas en: *Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable*, *Ley General de Desarrollo Rural Sustentable*, *Ley de Aguas Nacionales*, *Ley General de Vida Silvestre*, *Ley General para la Prevención y Control Integral de Residuos* (Bravo-Mercado, 29).

Figura. 2 Instituciones nacionales encargadas de la educación ambiental en México



Elaboración propia

En el año 2000, el CECADESU identificó la necesidad de obtener nuevas fuentes de recursos económicos nacionales e internacionales, por lo que se propuso la creación del Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (FEA) (Reyes Escutia y Bravo Mercado, 2008, p.37). El financiamiento se invierte en su mayoría en la realización de talleres, cursos y la publicación de material didáctico (Reyes Escutia y Bravo-Mercado, 2008, p.37). Por su parte, el presupuesto destinado al CECADESU "ha fluctuado alrededor de 11 millones de pesos, frente a una demanda nacional de apoyo a proyectos educativos, de capacitación y de comunicación educativa que en sólo 2005 llegó a los 30 millones de pesos" (Reyes Escutia y Bravo-Mercado, 2008, p.37). En el 2009 el presupuesto del CECADESU fue de 34'500,000.00 que se distribuyó en 13 proyectos en 6 Entidades Federativas (D.F.;Hgo.;Mor.;Oax.;Pue.;Sin).

En el 2010, el CECADESU tuvo a su cargo 28 proyectos en 12 Entidades Federativas (B.C.; Chih.; Dgo.; Gro.; Hgo.; Méx.; Mich.; Mor.; Oax.; Q. Roo.; Sin. y Ver.) con un

recurso total de \$ 133'485,716.00. Para el ejercicio 2011 se registraron 133 proyectos, de los cuales 11 se apoyaron en Michoacán, sumando \$ 875,000<sup>24</sup>. Los recursos se distribuyeron de la siguiente manera: dos proyectos para la elaboración de material didáctico, dos diplomados, cinco talleres-cursos; un encuentro regional, una feria ambiental con talleres (CECADESU, 2011). En general, el financiamiento para el CECADESU proviene de diversas fuentes como la CONAGUA, INE, CONAP, IMTA, CONABIO, SEP, PIFI, ANUIES, CONACYT, SEDESOL, SECTUR, PNUMA, UNEP, UNESCO, COCEF, RAMSAR, fundaciones privadas y muchas organizaciones más (Reyes Escutia y Bravo-Mercado, 2008).

No obstante la necesidad de incrementar el financiamiento para la educación ambiental en el país, es importante considerar la efectividad y eficiencia de los proyectos financiados. Con montos que oscilaron entre los veinticinco mil a los doscientos mil pesos- se financiaron cursos-talleres, conferencias, congreso-encuentro-simposio-foro-coloquios, paneles, mesas redondas, diplomados, especialidades, maestrías, publicaciones, materiales educativos, campañas, festividades, ferias, exposiciones, jornadas y concursos. Estos proyectos caen bajo las cuatro líneas de trabajo del CECADESU, que son: 1) la educación formal, 2) capacitación para el desarrollo sustentable, 3) comunicación educativa ambiental, y 4) el otorgamiento del Premio al Mérito Ecológico (CECADESU, 2011).

El financiamiento para cada ejercicio fiscal también está sujeto a líneas de acción prioritarias<sup>25</sup> que se establecen en los "Lineamientos para el Otorgamiento de Subsidios

---

<sup>24</sup> Elaboración del paquete de material didáctico "el huerto familiar biointensivo". Secretaría de Desarrollo Rural de Michoacán \$130,000; Taller para la certificación de maestros en el método biointensivo. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. \$ 60,000; Diplomado desarrollo sustentable municipal, SUMA \$ 30,000; Diplomado humedales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo \$ 60,000; Taller para promotores de huertos biointensivos. Presidencia Municipal de Pátzcuaro, Mich. \$ 60,000; Capacitación en serie, Noveno encuentro regional: cuidar mi ambiente es proteger mi planeta. Ayuntamiento Municipal de Uruapan, \$ 25,000; Material didáctico azul y verde es la costa. ECA, A.C. \$ 150,000; Escuelas en ambiente. SUMA \$ 100,000; Programa integral de educación ambiental para el Ejido de Tumbisca. UNAM-Campus Morelia \$ 100,000; Educación ambiental y fortalecimiento de capacidades como estrategia de adaptación y mitigación del cambio climático en el Lago de Cuitzeo. Ducks Unlimited de México. A.C. \$ 100,000.

<sup>25</sup> Fortalecimiento de gestión ambiental integral de funcionarios estatales y municipales, formación de docentes en materia de educación ambiental para la sustentabilidad, formación de docentes para la

para Proyectos de Educación Ambiental, Capacitación para el Desarrollo Sustentable y Comunicación Educativa Ambiental". El tema para el ejercicio 2011, fue la "Educación ambiental para la sustentabilidad en condiciones de cambio climático" (CECADESU, 2011).

### **Eje consensual**

El plano consensual de acuerdo a Rein y Rabinowitz (1978), se refiere a la respuesta de la población objeto de una política, es decir, la reacción de la población blanco a la misma. Así, el eje consensual de la política de educación ambiental, se refiere a la respuesta de la población estudiantil o el magisterio, a los diversos programas y proyectos. El eje consensual podría considerarse una medida de evaluación, pues trata de valorar la respuesta de la población a las medidas diseñadas. Por ejemplo, la elaboración de libros de texto de educación ambiental en Michoacán (diseñados y distribuidos durante el sexenio del Gobernador Lázaro Cárdenas Batel 2002-2008), debería ser evaluada para conocer su efectividad.

Aunque necesaria, cabe mencionar, que la evaluación de la política de educación ambiental en Michoacán no es el objeto de este trabajo. El propósito de esta investigación es la descripción del proceso de diseño e implementación de la política y, para ello, es necesario conocer a los agentes eficientes que participan en el proceso. Además, sería virtualmente imposible evaluar el quehacer gubernamental en educación ambiental, cuando, quienes han impulsado la educación ambiental en términos prácticos, no son funcionarios públicos.

---

gestión ambiental escolar, impulso a la organización y establecimiento de una agenda ambiental juvenil, fortalecimiento de Planes Ambientales en Instituciones de Educación Superior, formación de promotores y capacitadores en educación ambiental no formal para la sustentabilidad, fortalecimiento de las capacidades de los educadores ambientales y de los centros de educación y cultura ambiental, acciones de comunicación educativa ambiental, producción de material educativo, realización de estudios y proyectos en materia de educación ambiental para la sustentabilidad en condiciones de cambio climático, impulso a la participación ciudadana en materia ambiental mediante la entrega del Premio al Mérito Ecológico.



Michoacán de Ocampo, es uno de esos estados con una larga historia en educación ambiental. Si bien, no fue de los estados seleccionados que figuran en el PRONEA, sí se realizaron algunos talleres en el contexto de dicho programa. Además, el estado tiene una tradición de lucha ambiental importante que data desde la movilización antinuclear en 1981 contra el Centro de Investigación de Reactores (CIR), encabezada por el Comité de Defensa Ecológica de Michoacán (CODEMICH), hasta los actuales conflictos por la protección de los bosques y las costas en las comunidades indígenas de Cherán y Santa María Ostula.

En este contexto, desde la década de los noventa, la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, fortaleció los movimientos ambientales oficialistas en el mundo, y Michoacán no fue la excepción. Con motivo de dicha Conferencia, se realizó un Foro Michoacano de la Sociedad Civil sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En 1994, la Red de Educación Popular y Ecología (REPEC), en coordinación con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), organizó en Pátzcuaro el "Seminario regional sobre capacitación a las comunidades para el manejo sustentable de los recursos naturales" y, desde entonces, se suceden otras reuniones y eventos relativos al tema del medio ambiente y educación en Morelia, Uruapan, Zamora y Pátzcuaro.

Ya para el año 2000, los planes de educación ambiental estatales eran parte de la política federal y reforzaron las inquietudes locales, resultando en dos propuestas: el Programa Estatal de Educación Ambiental 2002-2008 (PEEA) y la Estrategia de Educación, Comunicación e Información Ambientales de Michoacán (EECIAM).

El Programa Estatal de Educación Ambiental (PEEA) 2002-2008, elaborado por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), particularmente su Facultad de Biología y el Laboratorio de Investigación en Educación Ambiental, fue una propuesta trunca, porque a pesar de haber sido elaborado por dos Instituciones importantes como lo es SUMA y la Universidad Estatal, no tuvo el aval del resto de la comunidad de educadores

ambientales del estado. En particular, el trabajo fue realizado por miembros del Laboratorio de Investigación en Educación Ambiental y miembros de la Facultad de Biología con el apoyo de funcionarios de SUMA.

En general, el programa presenta algunas dificultades: una de ellas consiste en llamarle programa a lo que pretende ser un plan estratégico, otro es su ambigüedad y falta de claridad en el diagnóstico y planteamiento de metas. El Programa menciona un grupo muy limitado de actores como COEECO, SEE, SEMARNAT y UMSNH, Instituto Michoacano de Cultura, desconociendo otros agentes importantes en el estado. No obstante, reconoce las experiencias en educación ambiental del CESE A.C., de ORCA y la Pastoral Social de Morelia, así como las actividades de la Facultad de Biología especialmente el Laboratorio de Investigación en Educación Ambiental, y la organización llamada "Ayuda Mutua A.C.", curiosamente, cuando se recibió el documento como un antecedente de los esfuerzos ambientales en el estado se comentó o se hizo el comentarios que el PEEA no había sido bien recibido por la comunidad de educadores ambientales, aunque no fueron referidas las causas, un dato curioso es que el EECIEM fue elaborado durante el mismo tiempo, en el año 2002. La segunda versión de la EECIEM, la cual difiere muy poco de la versión final, editada en enero del 2004 por COEECO, fue presentada en mayo de 2002.

Si bien, el PEEA parece ser un borrador y documento de trabajo interno de SUMA en colaboración con la UMSNH, la EECIEM es un documento oficial avalado por el gobernador en turno -Lázaro Cárdenas Batel-, el entonces Secretario de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, el Secretario de Educación en el Estado, el Secretario de Planeación, la Coordinadora General de CECADESU/SEMARNAT y el mismo Consejo Estatal de Ecología.

Más aún, este proceso de elaboración y legitimización lo convierte en un documento interesante para su análisis, especialmente como un documento de donde se puede extraer información pertinente a los principales actores y su participación en el sector de educación ambiental. La elaboración de la propuesta estuvo coordinada por Mateo

Castillo (COEECO), Javier Reyes (CESE), Joaquín Esteva (CESE), Gabriela Fernández (REAM) y Alicia Castillo (CIECO). En su elaboración tuvieron una participación activa: Adriana Guzmán (UMSNH), Ana Luisa Piñón (REAM, Municipio de Morelia), Flor Barajas (REAM-UMSNH), Laura Briseño (REAM-Zoológico de Morelia), Lelia Smialkoski (REAM), Morelia Amante, Fernando Bello (SEP), Rosa Imelda Cuadra (COEECO), Liliana Hernández, Ramona Polino, Celia González, Laura Barraza (CIECO) y Norma Angélica Flores (CECYTEM). En la presentación del documento también se reconoce la coordinación general del esfuerzo colectivo y la integración de los documentos en uno sólo, llevada a cabo por Javier Reyes y Joaquín Esteva.

Además, la Estrategia recibió apoyo financiero de CECADESU/SEMARNAT, tanto para la realización del Encuentro Estatal de Educación Ambiental celebrado el 22 y 23 de febrero del 2002 en la ciudad de Morelia, donde se discutió la primera versión de la EECIAM, como para la reproducción de los materiales impresos empleados durante todo el proceso (EECIAM, 2004)

En dicho evento participaron alrededor de 40 educadoras y educadores ambientales, contribuyendo con comentarios para mejorar la primera versión. Asimismo, participó con comentarios el Dr. Edgar González Gaudiano, quien ofreció sugerencias para la elaboración de la Estrategia. Adicionalmente, la EECIAM hace referencia a instituciones estatales como el DIF; SUMA, SSA, SECTUR, SEDAGRO, COFOM, COPECA, COMPAS, SEDESOL, SEMARNAT y organizaciones de la sociedad civil como CESE, Ayuda Mutua, Viva Natura, y la UMSNH.

En el punto 4.3.2 de la EECIAM se identifican los actores sociales que realizan acciones de educación ambiental no formal (cuadro 1), organiza los actores sociales en categorías: a) institutos de educación superior y de investigación; b) instituciones gubernamentales; c) organizaciones sociales o de base; d) organismos civiles (no gubernamentales); e) iniciativa privada; f) zoológicos; g) centros recreativos; h) áreas naturales protegidas. En particular se mencionan: el Instituto de Investigaciones sobre los Recursos Naturales (INIRENA), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y

Agropecuarias (INIFAP), Centro Nacional de Producción Sostenible (CENAPROS/INIFAP), El Colegio de Michoacán (ColMich), Centro Regional Universitario Centro Occidente (CRUCO), Universidad Autónoma de Chapingo, Instituto de Ecología Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Campus Morelia y el Laboratorio de Educación Ambiental de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, los proyectos de la Facultad de Biología de esa misma institución.

Entre las organizaciones de la sociedad civil, figuran: la Organización Ribereña contra la Contaminación del Lago de Pátzcuaro (ORCA), el Centro de Estudios Sociales y Ecológicos A.C. (CESE), Grupo GEO A.C., el Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiable (GIRA Pátzcuaro), Ecotonia (Morelia), Ecomorelia (Morelia), Centro de Educación Ambiental, Desarrollo Humano y Comunitario "Viva Natura" A.C. (Uruapan), el patronato del Parque Nacional "Eduardo Ruiz" (Uruapan), el Movimiento Ecologista Sahuayense, A.C. (MES), Medio Ambiente Zamorano (MAZ), el Centro de Apoyo al Desarrollo de la Mujer Purépecha "Uahri", el Centro Michoacano de Investigación y Formación "Vasco de Quiroga" (CEMIF) (Morelia), Ayuda Mutua, Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo, el Centro Educativo Familiar de Desarrollo Básico Sostenible A.C. (CEFADEBAS), Fundación La Planta, A.C. y la Red de Educadores Ambientales en Michoacán (REAM A.C.), entre muchas otras (EECIAM, 2004).

A pesar de que algunas de estas organizaciones no continúan activas y han surgido otras, el espacio social de los educadores ambientales en Michoacán sigue siendo un espacio densamente poblado.

Cuadro. 1 Educadores ambientales en Michoacán en el 2004

<b>Los agentes sociales que realizan acciones de educación ambiental no formal.</b>	
<b>Institutos de educación superior y de investigación.</b>	UMSNH, INIRENA, CENAPROS/INIFAP, el CRUCO, Universidad Autónoma de Chapingo, CIECO, Colegio de Posgraduados de la Universidad Autónoma de Chapingo, los Instituto Tecnológico (Jiquilpan, Uruapan, Zamora, Lázaro Cárdenas, Zitácuaro, Morelia, Apatzingán), Instituto Tecnológico Agropecuario (ITA), el Centro de Cooperación en Educación de Adultos para América Latina (CREFAL).
<b>Instituciones gubernamentales.</b>	SUMA, SEMARNAT, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría Turismo, Secretaría de Educación en el Estado, Secretaría de Salud, Secretaría de

	Comunicaciones y Transportes, Secretaría del Trabajo, Protección Civil, Derechos Humanos, Instituto Michoacano de Cultura, Instituto Nacional Indigenista, DIF, Comisión Forestal, Consejo Estatal de Población (COESPO), los Ayuntamientos.
<b>Organizaciones sociales o de base.</b>	Organización Ribereña contra la Contaminación de Lago de Pátzcuaro (ORCA), Comunidad Indígena de San Juan Parangaricutiro, sector pesquero de Lázaro Cárdenas, pescadores del Lago de Pátzcuaro, los comuneros de Zirahuén, organización Nación Puhépecha, la Unión de Comuneros Emiliano Zapata, Sociedad Cooperativa "Marku Anchecoren" de Paracho.
<b>Organismos civiles (no gubernamentales).</b>	Red de Educadores Ambientales de Michoacán (REAM), Centro de Estudios Sociales y Ecológicos A.C. (CESE), Grupos Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiable (GIRA Pátzcuaro), Ecotonia (Morelia), Ecomorelia (Morelia), Centro de Educación Ambiental, Desarrollo Humano y Comunitario "Viva Natura" A.C. (Uruapan), Patronato del Parque Nacional "Eduardo Ruiz" (Uruapan), Movimiento Ecologista Sahuayense, A.C. (MES), Medio Ambiente Zamorano (MAZ), Centro de Apoyo al Desarrollo de la Mujer (Morelia), PAIR, Ayuda Mutua, Servicios Alternativos para el Educación y el Desarrollo, Nukelo Langini (Zitácuaro), Frente Cívico de Zitácuaro, Movimiento Popular Independiente "Benito Juárez" de Zitácuaro, Lerma Vivo (La Piedad), Tierra Viva (Zamora), CEFESOMAC, CINAM, Universitarios por la Conservación de la Tortuga Marina (Morelia), Jarhuajpera Kua (Morelia), Onda Verde (Morelia), Centro Puhépecha para la Investigación, Grupo Ecologista de Michoacán- Mundo Verde, Comité de Ecología (Tacámbaro), Centro de Ecología Integral de Zacapu, A.C., Grupo Pro-Ecología de La Piedad.
<b>Iniciativa privada.</b>	Asociación de Industriales de Michoacán A.C. (AIEMAC), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).
<b>Zoológicos.</b>	Parque "San Miguelito" en San Juan Nuevo Parangaricutiro, Parque Zoológico de la Piedad, Zoológico "Amanecer" de Apatzingán, Parque Zoológico Benito Juárez de Morelia.
<b>Centros recreativos.</b>	Museo de Historia Natural.
<b>Áreas naturales protegidas.</b>	Parque Nacional "Barranca de Cupatitzio", Reserva de la Biosfera de la "Mariposa Monarca" y la Zona de Protección y Conservación de Tortugas Marinas "Colola-Maruata".

Fuente: Elaboración propia con datos de EECCIAM, 2004

La Estrategia se plantea "Consolidar" y fortalecer la educación ambiental formal y no formal (EECIAM, 2004, p.89). Para ello, se propuso "Estimular la formulación de políticas públicas" y "Contribuir al posicionamiento de la educación ambiental", a través de "Propiciar" la coordinación interinstitucional y "Estimular" la "oferta de procesos, eventos y materiales educativos". Para lograr esto se establecieron tres etapas de desarrollo a ponerse en práctica entre el 2002 y el 2006 (EECIAM, 2004, p.89-90). La

primera etapa se proponía “convertir la EECIAM” en un Programa Estatal de Educación, Comunicación e Información Ambiental para Michoacán, lo cual se logró cuando se envió al CECADESU y se convirtió en el Plan Estatal de Educación Ambiental. En esta misma etapa, también se planteó la “creación del Instituto Michoacano de Educación, Comunicación e Informaciones Ambientales” y la necesidad de “modificar la Ley Estatal de Educación y el reglamento respectivo” para incorporarla como una modalidad oficial, pero ninguna de estas dos últimas propuestas se materializó (ECCIAM, 2004, pp.90-91).

La segunda etapa, trataría de “Coordinar con la Secretaría de Educación en el Estado el diseño y puesta en práctica de una amplia oferta de capacitación para el magisterio”, ofertando programas de posgrado y de especialización en educación ambiental. Además de “Desarrollar con la SEE y el Sindicato del magisterio una propuesta para la inserción de la dimensión ambiental en la escuela; una estrategia para la regionalización de contenidos ecológicos en la entidad, y un proyecto para la producción de materiales de educación ambiental”. Asimismo, se proponía colaborar con SUMA y SEMARNAT para establecer un Sistema de Información y Comunicación Ambiental (SEICA) que realizara un diagnóstico de los proyectos existentes, se estableciera una mesa de trabajo para los medios de comunicación y se creara un fondo de coinversión (ECCIAM, 2004, pp. 91-92).

La tercera y última etapa, se encargaría de dar seguimiento y continuidad a las etapas anteriores. Lamentablemente, sólo se oficializó la estrategia como plan estatal, y se abandonó sin lograr otras metas.

La EECIAM es un documento importante, porque permite identificar a los actores más influyentes del campo de la educación ambiental en Michoacán. Por ejemplo, los autores de la Estrategia, son miembros de la selecta y muy exclusiva Academia

Nacional de Educación Ambiental (ANEA)<sup>26</sup>. Una búsqueda electrónica inicial sobre los agentes, ofreció información sobre sus actividades, intereses y publicaciones. La cantidad y calidad de la misma fue dispar, pues existe mucha información para algunos y poca para otros. No obstante, las referencias electrónicas en el motor de búsqueda *Google*, ofrecieron una oportunidad para conocer un poco más antes de realizar las entrevistas. Por sus características propias y, particularmente la forma en la que se realiza la pesquisa, *Google* organiza y presenta la información en función de la frecuencia de los portales etiquetados, lo que podría ser empleado como un indicador interesante de notoriedad en el campo de la educación ambiental.

El agente A es uno de los pioneros del movimiento ambientalista en México. Su trabajo como educador popular se remonta a la década de los ochenta, impulsando lo que posteriormente se llamaría educación ambiental. La búsqueda electrónica encontró una miríada de resultados sobre el agente en cuestión, quien posee numerosas publicaciones, algunas de ellas disponibles en internet a través de distintos portales y links vinculados a instituciones de educación superior, revistas editadas por instituciones académicas, profesionales, de la sociedad civil, así como revistas de divulgación, portales de organismos internacionales, periódicos y otros. Los temas están relacionados a la investigación participativa, la educación ambiental popular, el ecodesarrollo, la conservación y la sustentabilidad principalmente<sup>27</sup>.

Es además, co-fundador y anteriormente presidente del Centro de Estudios Sociales y Ecológicos- y del Center for Language and Ecotours of Pátzcuaro (CESE, A.C.-CELEP). Entre sus proyectos de investigación destaca el trabajo con la Organización Ribereña Contra la Contaminación del Lago de Pátzcuaro (ORCA), labor que confluyó en otros proyectos como la elaboración del *Plan Pátzcuaro 2000: investigación*

---

<sup>26</sup> Creada en el año 2000, la cual agrupa a los educadores ambientales y agentes más influyentes del campo de la educación ambiental mexicano y que se formalizó en Pátzcuaro, Michoacán, al celebrarse ahí, una reunión para su constitución, referida en la minuta de la primera Asamblea ordinaria de la Academia del 18 al 20 de septiembre del año 2000, en la que se logró A) Acordar una versión final de los estatutos de la academia, b) Esbozar un plan de trabajo y c) Nombrar a la mesa directiva de la Asociación." (ANEA, 2000).

<sup>27</sup> Cabe mencionar que muchos de los documentos publicados son en coautoría con agente C.

*multidisciplinaria para el desarrollo sostenido*<sup>28</sup>, el “Modelo de coordinación interinstitucional para la restauración de los suelos y conservación del agua” proyecto reconocido por la Red de innovaciones educativas para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>29</sup>. Por último, fue miembro del Consejo Estatal de Ecología de Michoacán y del Subcomité de Planeación para el Desarrollo Regional SUPLADER 2010<sup>30</sup>.

Cercano colaborador del agente A y actual presidente del Centro de Estudios Sociales y Ecológicos A.C. en Pátzcuaro, es el agente C que ha impulsado –con éxito- la educación ambiental en Michoacán y en el país. Después de encabezar junto con el agente A la coordinación y redacción de la EECIAM, facilitó la elaboración de planes ambientales de otras entidades federativas y coordinó la integración de ellas en la Estrategia de Educación Ambiental para la Sustentabilidad en México 2006-2014.

El agente C, es parte de la Junta de Honor de la Academia Nacional de Educación Ambiental (ANEA) y como académico e investigador se desempeña como profesor titular de la Maestría en Educación Ambiental de la Universidad de Guadalajara, y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Es escritor prolífico y posee múltiples publicaciones entre artículos científicos, de divulgación, libros, capítulos de libros, y otros. Además es un conferencista y ponente muy solicitado y activo. Estudió una licenciatura en Ciencias de la Comunicación en Monterrey, una maestría en Educación en Costa Rica y su doctorado en Ciencias Sociales en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Occidente).

El agente B, es otro pilar de la educación ambiental en Michoacán. Su trabajo con niños y jóvenes en el Zoológico de Morelia, el Centro Educativo Morelia y, luego en la Red de Educadores Ambientales, A.C. ha tendido una gran influencia en el campo de la educación ambiental en el estado, particularmente en la educación ambiental formal en

---

<sup>28</sup> (Toledo, Álvarez Icaza, Ávila, 1992).

<sup>29</sup> UNESCO (s.f.).

<sup>30</sup> CPLADE (2010).



razón de su labor en la elaboración de libros de texto. En coordinación con los agentes A y C elaboró los *Cuadernos de Trabajo de Educación Ambiental para el Alumno* y la guía para el maestro para la Secretaría de Educación en el Estado. En el 2003 diseñó y validó talleres de internalización de valores y principios para la sustentabilidad con la Carta de la Tierra para adultos, jóvenes y niños. En el 2007, en el Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la UNAM, coordinó una serie de seminarios.

El agente D, egresó de la Facultad de Ciencias de la UNAM en 1983, realizó estudios de maestría en el Departamento de Estudios Museológicos en la Universidad de Leicester, y el doctorado en la Universidad de Reading; tratando en ambas tesis el tema de la comunicación y divulgación de la ciencia. Área en la que se ha desarrollado desde que laboró en el Centro Universitario de Comunicación de la Ciencia UNAM entre 1982 y 1989 como responsable del Programa de Divulgación de la Ciencia del Instituto de Ecología de la UNAM. Actualmente es investigadora en el Centro de Investigaciones en Ecosistemas en Morelia y miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1999. Al igual que el agente C y A, el agente D es también sumamente productivo, pues su obra consta de más de 60 publicaciones, entre las que se encuentran documentos de divulgación de la ciencia como libros infantiles, notas, artículos científicos, coordinación de libros y participación en ellos, además de impartir cursos, dirigir tesis y proyectos de investigación en el posgrado en Ciencias Biológicas y en la licenciatura en Ciencias Ambientales.

Aunque el agente E no es miembro de la ANEA, apoyó e impulsó la ECCIAM, fue empresario, promotor de Agenda XXI, miembro del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, Presidente del Consejo Latinoamericano y Caribeño. Punto focal de Carta de la Tierra en México, fundador del Secretariado Nacional para la Carta de la Tierra, responsable de la Alianza tipo II "Educando para un Estilo de Vida Sostenible con la Carta de la Tierra", primer presidente del Consejo Estatal de Ecología 2002-2006 y actual titular de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la SEMARNAT. El portal de Carta de la Tierra dice del agente E, que "se le considera como uno de los expertos nacionales en la implementación de la



Agenda 21 local, ha representado a la sociedad civil mexicana en muchos foros y cumbres internacionales, es el encargado principal del desarrollo de la Carta de la Tierra en México y es el fundador de la "Secretaría Nacional" (Iniciativa de Carta de la Tierra, 2012)

A pesar de la influencia de estos cinco agentes en el campo de la educación ambiental, existen otros agentes que también realizan acciones a favor de ella. En ocasiones, inmersos en el marco laboral y, en ocasiones por iniciativa propia. Entre ellos podemos nombrar a los agentes F, G, L y H, entre otros. La selección de éstos, se realizó en función de la participación en la elaboración de la EECIAM o PEEA. Además su posición como funcionarios públicos, o en posiciones con la posibilidad de impulsar la política de educación ambiental los convierte en posibles agentes eficientes del campo.

Claramente, la selección ignora otros agentes importantes, como la labor de Laura Villaseñor quien coordinó el programa binacional de "Aves sin Fronteras", de la Facultad de Biología de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo durante 16 años; el Dr. Pedro Féfer del laboratorio de Educación Ambiental de la misma universidad, o miembros de la sociedad civil y funcionarios públicos de dependencias como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) o la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), CONANP, COFOM, OOAPAS, CECYTEM y muchas más. Sin embargo, los agentes seleccionados se encuentran o han estado en posiciones claves para incidir en el diseño y ejecución de una política. Tal es el caso del agente G, quien también es miembro del laboratorio de Educación Ambiental de la Universidad Michoacana y ha coordinado un proyecto de educación ambiental en la costa michoacana durante muchos años, además de distinguirse por su actividad y participación en proyectos que impulsan la educación ambiental como política pública.

Aunque el agente H no labora ni en el gobierno, ni en la academia, el Sr. H es un referente obligatorio de la educación ambiental en Michoacán, pues desde la década de los ochenta inició su labor como educador ambiental influyendo en algunos de los agentes del campo. Uno de ellos fue el agente F, biólogo de la Universidad Michoacana

y actual funcionario de la Secretaría de Educación en el Estado, quien trabaja incansablemente promoviendo la educación ambiental en la educación formal y, que junto con el agente J, promovieron una propuesta de ley de educación que formalizaba la educación ambiental.

El agente H es un reconocido ecologista mexicano que actualmente radica en la ciudad de Morelia. Ha sido galardonado por su labor de investigación y búsqueda de soluciones en contra de la contaminación, actualmente es presidente de EcoMorelia y consejero de ecología de la ciudad y del estado de Michoacán, además de participar activamente con grupos ecologistas nacionales e internacionales. Autodidacta, el agente H ha dedicado gran parte de su vida a la investigación sobre los principales problemas ambientales que afectan a las sociedades. Ha escrito varias monografías y dictado conferencias nacionales e internacionales sobre el reciclaje y el desarrollo urbano ideal, además de dirigir una empresa de innovación tecnológica, que consiste en aprovechar el plástico para construir tablas y otros productos con tecnología patentada. Comprometido con la sociedad y la naturaleza, siempre ha buscado soluciones, aplicando él mismo sus teorías de reciclaje y arquitectura sustentable, con la filosofía “de muy poco sirve estudiar, leer y enseñar el conocimiento adquirido si no se practica y se vive lo que se aprende o se enseña” (Comunicación personal, 12 de septiembre, 2011).

Puesto que este trabajo de investigación se centra en la política de educación ambiental, pareció obligado entrevistar a quien naturalmente debía ejecutar y diseñar la política: los funcionarios públicos de la Secretaría de Educación en el Estado (SEE), la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA), SEMARNAT-CECADESU-CREDES (Centro Regional de Desarrollo Sustentable). Así se entrevistó al agente F de SEE y a tres servidores públicos de SUMA, los agente L, N y M.

En cuanto a la delegación de SEMARNAT en Michoacán, en teoría existe un área de educación ambiental que debería coordinar y aplicar los planes y programas propuestos por el CECADESU. Sin embargo, existe un verdadero divorcio entre el

CECADESU y la SEMARNAT, y el encargado de esta área tiene como función buscar noticias ambientales en los periódicos de la entidad. A su vez, el CREDES de Pátzcuaro cuyo ámbito de influencia incluye 11 estados de la república (Aguascalientes, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Estado de México, Tlaxcala, Zacatecas, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí y Michoacán), se dedica a ofrecer talleres de capacitación y apoya eventos de educación ambiental ofreciendo la infraestructura del CREDES (comedor y habitaciones para hospedar a huéspedes y sala de usos múltiples).

Por último, se decidió entrevistar a los tres presidentes del COEECO desde su fundación, agente E (2002-2006), agente I (2007-2010) y agente K (2010-2012) quien renunció el pasado mes de febrero 2012 para convertirse en Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente en la nueva administración estatal.

Aquí concluye la revisión sobre las características de la política de educación ambiental en México, el contexto político en el que se ha gestado y los compromisos legales y administrativos que la sustentan. También se bosquejó el campo de educación ambiental en Michoacán y se presentaron a los agentes que participaron en la elaboración del documento que materializa la política de educación ambiental en Michoacán. A raíz de su participación en este proyecto y de su participación en proyectos similares, se realizó una primera selección de los agentes capaces de influir en la política. En el siguiente capítulo se presentan las categorías de análisis que distinguirán a unos agentes de otros, y que permitirá realizar una segunda selección para distinguir a los agentes ordinarios, políticos y eficientes.

### Capítulo III

#### Aproximación a un modelo de análisis de política educativa

Pierre Bourdieu realiza un análisis de la política de vivienda en Francia que relata en *Las estructuras sociales de la economía* (2005) y propone que la política de vivienda debe estudiarse desde la óptica económica, pues el Estado da forma al mercado e influye directamente en él. Bourdieu desmenuza el papel de la administración pública en la producción, oferta y demanda de vivienda que complementa muy bien con su proposición sobre la división del trabajo político que realizó veintiún años antes en *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto* (1988). Yuxtaponiendo estos dos aspectos aparece un vía que describe las características que un agente debe poseer para que su interacción en el campo, es decir sus prácticas, influyan el diseño y ejecución de una política.

La vía o modelo que se describe en este capítulo, abreva mucho más de la discusión sobre la división del trabajo político que se presenta en el capítulo ocho de *La distinción* (1988), que en *Las estructuras sociales de la economía* (2005). Una razón para ello, es que en la segunda, Bourdieu se centra más en el papel del Estado y la creación del mercado y no tanto en el diseño y la ejecución de la política *per se*. En cambio, en el octavo capítulo de *La Distinción* (1988), se analiza en detalle la división del trabajo político y por ende el quehacer de aquellos capaces de diseñar y ejecutar una política.

El problema con utilizar el ejemplo que ofrece Bourdieu en su estudio sobre el mercado de vivienda, es que una política educativa, es distinta en tanto que es un servicio ofertado directamente por el Estado y para el cual existe muy poca producción privada. Si bien es posible estudiar el papel del Estado en la conformación del mercado de la educación ambiental, -particularmente en la promoción de la oferta-, tampoco existe una demanda consolidada. Esto contrasta con el mercado habitacional, dónde existe una oferta y una demanda real previa. A pesar de las diferencias en el producto y las características propias de su mercado, se retoman elementos del análisis de la política

de vivienda para generar un modelo que permita describir las relaciones al interior de la administración pública.

El modelo que se presenta, tiene una influencia política en el campo, cuando cumple con los requisitos asociados a las "cartas del triunfo" -es decir capitales-, la representación tecnocrática, disposición política, competencia técnica, y opinión política (figura 3). Estas categorías de análisis permiten discernir si el agente, es un agente eficiente, político u ordinario. Por agente eficiente se entiende aquel que posee una capacidad creativa para responder a las circunstancias y cuyas prácticas influyen las relaciones en el campo, es decir tienen un efecto político. El agente político es aquel que genera sus propias opiniones, en contraste al agente ordinario no es capaz de generar sus propias ideas, ni de involucrarse políticamente.

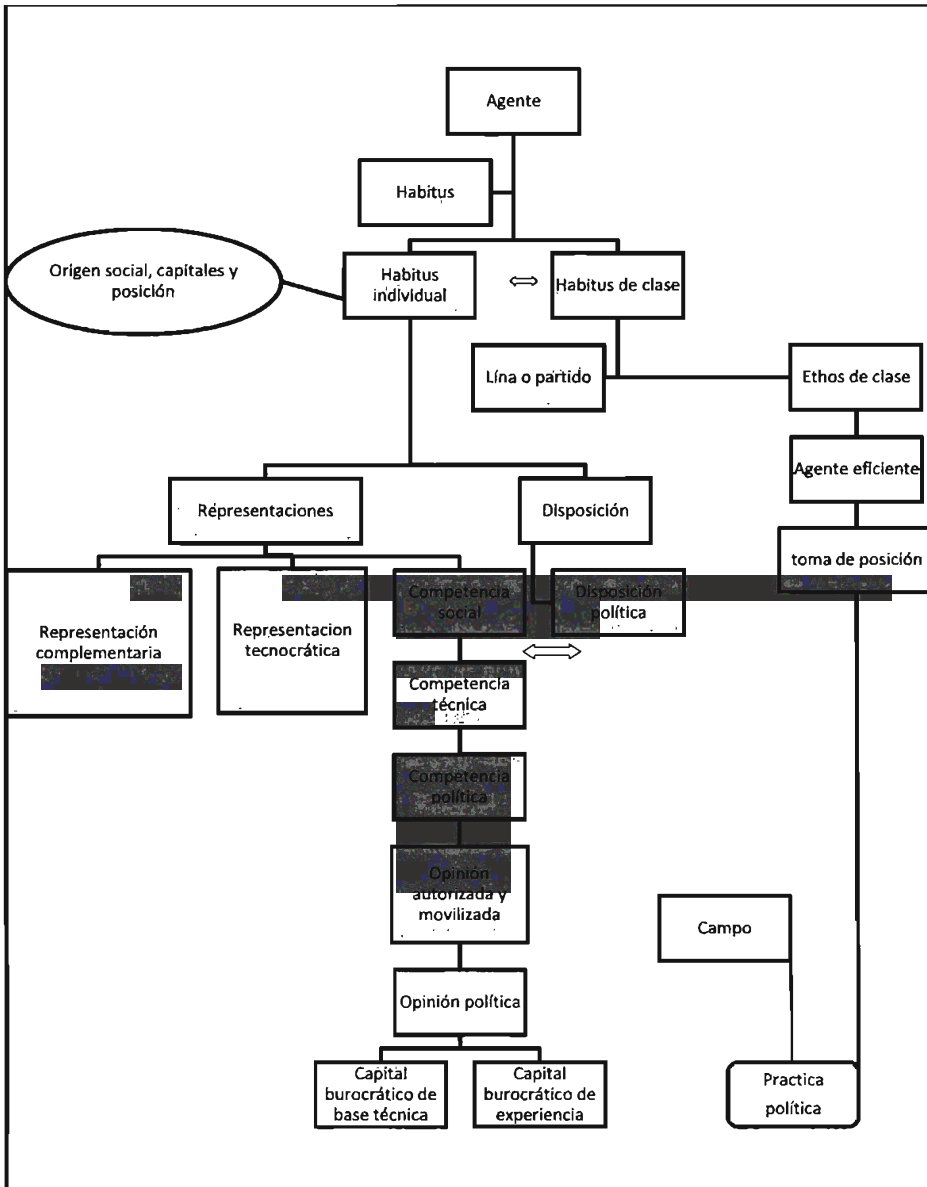
### **Agente**

Los análisis convencionales de política pública, influidos por el individualismo metodológico, sustenta el modelo de elección racional y consideran que los actores son quienes diseñan, ejercen y evalúan la política pública. Las luchas por el poder, agregan un elemento de complejidad política al análisis, pero su estudio se centra en las intenciones y sus actos. De forma contraria, los conceptos de actor y acción son desechados como constructos teóricos alejados de la realidad y se propone el concepto de agente. La noción de agente es mucho más dinámica que la idea que encierra el concepto de actor. Si bien el actor es capaz de tomar decisiones razonadas y de actuar en consecuencia, el concepto de agente capta la complejidad de prácticas no razonadas pero razonables<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> "La economía de las prácticas económicas, esa razón inmanente a las prácticas, no tiene su principio en 'decisiones' de la voluntad y la conciencia racionales o en determinaciones mecánicas originadas en poderes exteriores, sino en las disposiciones adquiridas por medio de los aprendizajes asociados a una prolongada confrontación con las regularidades del campo; esas disposiciones son capaces de generar incluso al margen de cualquier cálculo consciente, conductas y hasta previsiones que más vale llamar razonables que racionales, aún cuando su conformidad en las estimaciones del cálculo nos incline a pensarlas y tratarlas como productos de la razón calculadora." (Bourdieu, 2005, p. 22)

Figura 3. Modelo de análisis de la práctica política



Fuente: Elaboración propia

Para Bourdieu, las decisiones y los sistemas de preferencia de un actor no son libres, sino que dependen de sus capitales y posición en el espacio social, aunque se consideran libres porque así lo impone la perspectiva económica del observador (2009, p. 81). El sociólogo francés opina que con frecuencia se confunde “el punto de vista del actor con el punto de vista del espectador”, aduciendo por la lógica *lógica*, el cálculo racional de los actores, sin tomar en cuenta la lógica práctica de los agentes que actúan espontáneamente en un sentido pre-lógico (2009, p.132). Por lo tanto, la idea de actor, constituye una perspectiva errónea.

Los agentes siempre se encuentran ubicados en un espacio social y temporal cambiante. En relación con el campo, desarrollan un *habitus* entendido como “un sistema adquirido de preferencias, de principios de visión y de división (lo que se suele llamar un gusto) de estructuras cognitivas duraderas (que esencialmente son fruto de la incorporación de estructuras objetivas) y de esquemas de acción que orientan la percepción de la situación y la respuesta adaptada” (2007, p.40). Los agentes tampoco son “meros epifenómenos de la estructura”, sino que son “actuantes y conscientes dotados de *sentido práctico*”, capaces de anticipar el futuro, sin pensar lógicamente la acción a seguir (2007, p.40). Su capacidad creativa los caracteriza, puesto que “siempre disponen de un margen objetivo de libertad que pueden explotar o no según sus disposiciones ‘subjetivas’” (2005, p.149). Por lo tanto, el agente no puede ser más disímil del actor racional y del sujeto.

Bourdieu define agente político, como el “propietario de sus propios instrumentos de producción de las preguntas y respuestas políticas” considera que dicho agente “puede aportar unas respuestas sistemáticas y sistemáticamente políticas a unos problemas aparentemente tan diferentes como la lucha de los trabajadores de Lip, la educación sexual o la polución” (1988, p.430). Por tanto, se podría considerar a un agente político como un productor y generador de ideas en la división del trabajo político (2005, p.116). Sin embargo, Bourdieu recuerda que cualquier agente, existe sólo en función de su *habitus* y de sus capitales en el campo. Así que el análisis del agente político y su



práctica política implica una revisión concienzuda y detallada de su *habitus*<sup>32</sup> que a su vez se puede desagregar en una multiplicidad de conceptos, entre los que encontramos *habitus de clase*, *habitus individual*, *ethos*, disposición y representación, resultantes de sus capitales y su posición en el espacio social.

El agente político es distinto a un agente eficiente en que el primero genera y articula sus opiniones políticas, pero el segundo posee los capitales y el suficiente peso social para orientar la política a través de sus prácticas. Por tanto, este trabajo se centra en los agentes eficientes frente a los agentes políticos y los agentes sociales ordinarios que no pueden generar una opinión política.

Como ya se mencionó, los agentes, a diferencia de los actores, se encuentran acotados espacial y temporalmente. Por lo general, las dimensiones de tiempo y espacio se contemplan desde la perspectiva teleológica en función de preferencias lógicas transitivas, pero para Bourdieu el tiempo y el espacio actual dan sustento a la realidad del agente en el presente. Mientras que para el actor racional, calculador y previsor, el futuro plantea posibilidades abstractas; para el agente, el futuro no existe porque “la conciencia temporal no es una conciencia trascendental pura, no hay un modelo universal de la anticipación, sino que ésta se da siempre en una estructura histórico-cultural” lo cual quiere decir, que el tiempo no se percibe como tal (Martínez,

---

<sup>32</sup> Una revisión somera se encontraron alrededor de 23 definiciones de *habitus* en Sentido práctico (2009) entre las que destacan:

Subjetividad socializada; colectivo individualizado; internalización de estructuras externas; experiencias pasadas; matriz de percepciones y acciones; esquemas de percepción, apreciación y acción que resultan de la institucionalización de lo social en el cuerpo; irreversibilidad relativa; mecanismo estructurante; situaciones virtuales sedimentadas; principio generador de estrategias que permite a los agentes reaccionar a situaciones imprevistas y cambiantes; se temporaliza a sí mismo en el acto mismo a través del cual se realiza”, opera como el nivel preobjetivo notético; sensibilidad social que nos guía antes de que postulemos objetivos como tales; preconoce; sistema de disposiciones duraderas y trasladables; sistema perdurable y trasladable de esquemas de percepción, apreciación y acción que resultan de la institución de lo social en el cuerpo; principio generador y unificador que retraduce las características intrínsecas y relacionales de una posición en un estilo de vida unitario, es decir en un conjunto unitario de elección de personas bienes y de prácticas; limitada por la mente y la sociedad; creativo, inventivo dentro de los límites de la estructura improvisación; lo social hecha cuerpo; reacciona a las demandas del campo; serie de estructuras cronológicamente ordenadas que se transforman; operador de racionalidad práctica inmanente de un sistema histórico de relaciones sociales trascendente del individuo; estrategias sistémicas; dota a la práctica de una sistematicidad.

2007, p.37). En lugar de hablar del futuro, Bourdieu habla de un “por-venir” o “anticipación” de un conjunto de “potencialidades percibidas de manera irreflexiva, como sumergidas en el presente” (Martínez, 2007, p. 37). En otras palabras, el deseo y el plan que se diseña para lograr tal o cual meta, depende de la situación personal y de la percepción del tiempo. Esta visión del tiempo distingue al agente por su “la conciencia del tiempo presente y del por-venir haciéndolo capaz de responder automáticamente a los imprevistos.

### **Habitus**

La diferencia entre los agentes ordinarios, políticos y eficientes, es decir entre los que generan una política y quienes son objeto de ella depende, como toda práctica, de la ubicación de los agentes en el espacio social. Es decir, depende del sitio en el que se encuentren en relación con los otros. La ubicación obedece al volumen y composición de los recursos económicos, culturales y sociales poseídos. Lo que Bourdieu llama volumen y estructura de capital. La posición es temporal, pues los cambios en la distribución de los capitales y tomas de posición alteran el espacio.

Los agentes incorporan -a través de la inculcación- estructuras cognitivas y estructuras objetivas que conforman el *hábitus*. Las estructuras cognitivas se refieren a las formas de pensar el mundo y las estructuras objetivas al mundo material, ambas se depositan “dentro de los cuerpos” y se manifiestan como creencias y comportamientos compartidos entre los individuos (Bourdieu, 2008, p.44). Sin embargo, la “singularidad de trayectorias” y experiencias marca una diferencia entre el *habitus* individual y el *habitus* de clase<sup>33</sup> lo que resulta en que miembros de un grupo compartan gustos o formas de expresión, pero no por ello, pertenezcan a la misma clase. O en caso contrario, que difieran en sus costumbres y prácticas, pero sean solidarios con “su” clase.

---

<sup>33</sup> El *habitus* de clase es según Bourdieu “un sistema subjetivo pero no individual de estructuras interiorizadas” basadas en “la forma incorporada de la condición de clase y de los condicionamientos que esta condición impone” (2009, p.98 y 2002, p.100).

Es importante recordar que Bourdieu evita caer en concepciones esencialistas y dualistas del mundo, como el concepto de clase en sí, que no existe por sí mismo, sino como un constructo académico. De esta manera, para Pierre Bourdieu, sólo se puede dar cuenta de un proceso de enclasmiento a raíz de "condiciones de existencia homogéneas que imponen unos condicionamientos homogéneos y producen unos sistemas de posiciones homogéneas apropiadas para engendrar unas prácticas semejantes" (1988, p.100)

Se presupone que los agentes políticos en su espacio social comparten condiciones de existencia similares, capitales parecidos, gustos (esquemas de percepción y apreciación) compatibles, prácticas homogéneas y en general un estilo de vida afín que difiere radicalmente del estilo de vida de los agentes de la sociedad civil. Además vale la pena recordar que las prácticas resultantes retroalimentan el *habitus*, y perpetúan las condiciones materiales de existencia lo cual explica que los agentes eficientes se mantengan como agentes dominantes frente a los dominados, reforzando sus capitales y reafirmando su "clase" en el tiempo (Bourdieu, 1988, p.448-449).

Martínez (2007) explica que "decir que el agente tiene un *habitus* es decir que se inclina a actuar a partir de unos "haberes" que son a la vez saberes, sentimientos y preferencias (Martínez, 2007, p.81). En ocasiones Bourdieu se refiere al *habitus* como subjetividad socializada, una internalización de las estructuras externas, esquema de percepción, apreciación y acción, principio generador de estrategias y sistema de disposiciones duraderas y trasladables.

La dificultad para aprehender y comprender el *habitus* como constructo teórico, representa un desafío que Ana María Martínez (2007) libra exitosamente para fortuna de quienes desean comprender el término. Desde Aristóteles, Santo Tomás de Aquino, Durkheim, Weber y Mauss, la autora realiza un recorrido histórico. Paseo necesario para Martínez que considera que "Es indudable que el *habitus* de Pierre Bourdieu (quien conocía bien la Grecia clásica y su filosofía) debe mucho a esta tradición aristotélica y también que la amplitud y los matices del concepto original nos impiden

hacer interpretaciones simplistas de un término complejo” (2007, p.81). Además de su transformación temporal, el concepto de *habitus* sufre cambios a lo largo de la obra de Bourdieu, en la que va adquiriendo mayor profundidad y complejidad. En este trabajo, centraremos la atención en el campo de producción ideológica y de lo pensable políticamente, en el que el *habitus* se vincula con la competencia, las representaciones y las disposiciones. Todos ellos esenciales para comprender la diferencia que existe, entre aquellos que practican la política y los que no lo hacen.

Las implicaciones del concepto de *habitus* apuntalan la oposición entre la aspiración de Marx y Engels de que el ser humano sea un ser polivalente y Bourdieu que cree que dicho anhelo es virtualmente imposible. Las múltiples fuerzas que actúan subrepticamente a partir del *habitus* imposibilitan la capacidad del ser humano de desarrollarse libremente y de poder ejercer varias profesiones. No es que los agentes estén incapacitados para ser panaderos, pintores y políticos de profesión, sino que se ven limitados por sus experiencias previas, las ideas que se les imponen y sus condiciones materiales. Lo que permite comprender las contradicciones entre el discurso y la práctica de los agentes, así como las diferencias que existen entre los agentes políticos (con opinión política), los agentes eficientes (que diseñan y aplican la política pública) y los agentes ordinarios que son objeto de la política. La posición social, le da forma al *habitus* y éste sujeta al individuo.

Una razón por la que no se analiza el *habitus* de clase en este trabajo, es porque el *habitus* y el *habitus de clase* no son intercambiables y porque no permite predecir la toma de posición de un agente. Si bien Bourdieu encuentra que existe una relación entre el *habitus*, el *habitus de clase* y la posición política, ésta no es suficiente para explicar las opiniones y prácticas políticas que dependen de la auto-percepción del agente (1988, p.449). Esto quiere decir que un agente puede ubicarse espacialmente próximo a un grupo, pero no por ello, se sentirá parte de su clase social. Para ello se necesita considerar el origen social y el efecto de la trayectoria en la posición actual. La trayectoria social e individual “está en la base de la *representación subjetiva* de la posición ocupada”, y se manifiesta en las elecciones políticas que demuestran la

representación que uno se hace del mundo y de la posición que en él se ocupa o que se “debería” ocupar.

De allí que en ocasiones exista una diferencia entre la posición y el discurso o entre “la posición realmente ocupada y las posturas” (Bourdieu, 1988, p.464). La representación se interpone entre ellas y es confundida como una “falsa conciencia” desde la óptica marxista. Bourdieu, explica la elección política a la derecha o izquierda del espectro político como resultado del origen social, la trayectoria, la posición actual, la posición que se vislumbra a futuro, y las representaciones que se tienen de ella (1988, p.464). Sólo así podemos dar sentido a la decisión de un obrero de votar a la derecha o de un profesor universitario de votar a la izquierda del espectro político. También es importante considerar el efecto de la inculcación que se recibe a través de la actividad pedagógica (instrucción) escolar y familiar, es decir el papel de los padres, sus conocimientos, sus profesiones y opiniones políticas.

Es interesante examinar el ambientalismo desde ésta perspectiva, y particularmente a través de los agentes políticos y eficientes que critican el sistema político-económico dominante. Su argumento es que el modelo de desarrollo actual depreda los ecosistemas y por lo tanto es necesario un modelo alternativo, sin embargo, sus hábitos de consumo y sus decisiones políticas no siempre son congruentes con el discurso. En ocasiones, el movimiento funciona como una plataforma política que permite garantizar la posición dominante de algunos agentes y reproduce la dicotomía entre dominantes y dominados.

Es probable que el análisis de redes de política pública, -influidos por la obra de Bourdieu y su perspectiva relacional- tome en cuenta los distintos pesos relativos de los actores o nodos en la red y la direccionalidad de sus vínculos. Saber quién conoce a quién, saber quién valora a quién o reconocer si una red es egocéntrica o difusa, es sin duda interesante e importante, pero aún su capacidad explicativa es muy limitada, pues no da luz para comprender al agente ni sus prácticas.

En contraste, basta retomar una vez más el concepto de *habitus*<sup>34</sup> para explicar la producción de una respuesta a una encuesta de opinión. Por ejemplo, la respuesta puede reflejar el *ethos de clase*, un discurso de "partido" o una "línea", lo cierto es que la primera obedece a patrones implícitos y pre-reflexivos asociados al *habitus* de clase o a discursos explicitados por los políticos y generadores de discurso y de respuestas prefabricadas (1988, p. 429). Por ende, no sólo podemos entender la procedencia de las respuestas de los encuestados, sino que podemos predecir sus respuestas en función de su *habitus (ethos de clase)* y afiliación política, más allá de simplemente ubicarlos espacialmente en una red de relaciones.

Además, el detalle que se rescata utilizando esta propuesta, permite reconocer múltiples aristas del problema. Por ejemplo, el reconocimiento del origen social de los agentes involucrados, resulta ser importantísimo para entender el *habitus* (gustos y estilo de vida) y las prácticas enclasables que distinguen a los educadores ambientales: aquellos que se han convertido en agentes políticos de aquellos que no.

Si tomamos el caso de Michoacán, encontramos que los agentes políticos poseen características similares respecto a su origen social y la posesión de ciertos capitales. Verbigracia, los agentes eficientes comparten capitales que los distinguen de los demás agentes del campo que poseen un menor capital cultural y académico. Del mismo modo, las trayectorias de los agentes eficientes son parecidas al ser todos inmigrantes al estado de Michoacán. El origen, trayectoria y demás conceptos bourdianos demuestran ser vitales en la comprensión de las prácticas políticas.

#### Cartas del triunfo

Para Bourdieu, el origen social y sus capitales son considerados las cartas del triunfo, porque garantizan las condiciones materiales de la existencia, equivalen a una buena mano en juego de cartas, pues las condiciones son dadas por la posición social y los

---

<sup>34</sup> Que se va transformando de la noción de *eidos* (sistema de esquemas lógicos o estructuras cognitivas), *ethos* (disposiciones morales), *hexis* (registro de posturas y gestos) y *aisthesis* (gusto, disposiciones estéticas) (Giménez, 2002).

capitales de los padres y los capitales que se amasan de manera individual. Por lo que siguiendo la propuesta del sociólogo francés, los capitales que se analizan en este trabajo de investigación son: el capital escolar, académico, social, cultural, económico y simbólico.

El capital escolar y el capital académico están relacionados pero no son lo mismo. El primero se refiere al grado de estudios y segundo, describe el prestigio, reconocimiento y actividad profesional de docencia e investigación. Por capital social se refiere a las relaciones sociales que se establecen y que tienen el potencial de promover oportunidades y recursos. El capital cultural, como su nombre lo indica se refiere a los gustos y preferencias de bienes y servicios culturales. Asimismo, el capital económico se refiere a ingresos. Finalmente, el capital simbólico consiste en la reputación, reconocimiento y prestigio que un agente posee en relación con los demás agentes del campo.

### Representación

Es interesante notar que los agentes fundadores de organizaciones de la sociedad civil ambientalistas o los agentes de la administración pública, comparten ciertas características entre las que destacan su energía y compromiso para impulsar proyectos de educación ambiental con financiamiento público y privado. Son líderes que tienen la confianza y certeza de lograr sus proyectos y poseen las habilidades para llevarlos a cabo. Claramente poseen las *cartas del triunfo* que incluyen, pero no se limitan al origen social y sus capitales (social, económico, político, académico, etc.). Perciben su posición en el espacio social como líderes y por tanto invierten una representación tecnocrática de sí, esto quiere decir que se ven a sí mismos con la responsabilidad, el compromiso político y la capacidad para actuar (Bourdieu, 1988, p. 418). En contraste, aquellos agentes de origen social humilde, sin los capitales, en una posición social precaria y sin las condiciones materiales de existencia para vivir decorosamente, por lo general, se sienten incompetentes e impotentes para actuar, lo que Bourdieu llama representación complementaria (Bourdieu, 1988, p. 418).

En suma existen dos posibles representaciones: la representación tecnocrática y la representación complementaria (Bourdieu, 1988, p.418). Dependiendo de las condiciones materiales de existencia, la posición social, el *habitus* y las disposiciones tendremos una representación complementaria con un sentimiento de incompetencia para opinar y participar o tendremos una representación tecnocrática que se manifiesta como un sentimiento de responsabilidad, autoridad y derecho a opinar y actuar políticamente.

### Disposiciones

Otro elemento importante del *habitus*, es la disposición, concebida como los gustos, condicionamientos, sistema de preferencias, propensión, manifestación del sentido del juego, una manera de ser o una "forma incorporada de las posibilidades asociadas a una posición determinada en la división del trabajo" (Bourdieu, 1988, p.418). La disposición política surge ya sea de la inculcación explícita a través de una acción pedagógica o implícitamente como resultado de la familiarización. La primera es llamada coherencia intencional, mientras que la segunda se nombra sistematicidad objetiva (Bourdieu, 1988, p.429).

Bourdieu identifica varios tipos de disposiciones: la disposición estética, académica, económica y política. La disposición estética es concebida como una norma o convención que predispone al gusto y permite comprender la obra de arte (1988, p.26). La disposición económica orienta la conducta de manera razonable en relación a los gustos y medios económicos, se asemeja a la disposición política, la cual orienta la práctica política. Sin embargo, la disposición dista de la acción pues sólo supone una "inclinación" "sin movimiento" (Martínez, 2007, p.81). Constituye un primer momento que debe ser seguido por un "acto segundo" (Martínez, 2007, p.81). Aquí es dónde podemos encontrar la diferencia entre los que diseñan y los que ejecutan política, o entre los que participan y los que pasivamente se convierten en el objeto de la política.

Por incorporación, se puede entender las manifestaciones corporales, pensamientos, palabras (discurso) y acciones (prácticas) asociadas a la producción o aplicación de



una determinada idea. De allí que Bourdieu aclare que “las disposiciones que se encuentran en la base de la producción de las opiniones, se denuncian o se descubren principalmente en la manera de expresar las opiniones” esto es “en todas esas insignificancias que están casi inevitablemente perdidas en el registro ordinario de las respuestas”, lo cual tiene implicaciones metodológicas importantes a propósito del análisis del discurso (1988, p.432).

En todo caso, basta recordar que la preocupación de Bourdieu se centra en la oferta y producción de opiniones políticas, para intentar dilucidar la división social del trabajo político, es decir entender por qué unos agentes producen el discurso político y otros simplemente lo consumen. Es la disposición y particularmente la disposición política – una pieza clave del *habitus*- dónde se encuentra parte de la respuesta.

### Competencia

Una vez asentada la disposición política y conformada la representación tecnocrática, ambas interactúan para generar un sentimiento de competencia social llamada competencia técnica, que se convertirá en una competencia política. La diferencia entre una y otra consiste en que la competencia técnica se fundamenta en el “sentimiento de estar estatutariamente motivado y llamado para ejercer esa capacidad específica, sentimiento de tener autoridad” y la competencia política, se limita a la “posesión de los conocimientos eruditos y prácticos necesarios para producir unas acciones y unos juicios propiamente políticos” (Bourdieu, 1988, pp.418, 416).

Cuando se conjunta un origen social refinado, una trayectoria académica reconocida y se poseen niveles altos de capital cultural, escolar, económico y político, se logra “la condición de acceso a las “responsabilidades políticas” o a las “elecciones políticas” (Bourdieu, 1988, p.418). Esta condición también estimula el sentimiento de estar estatutariamente motivado y llamado para ejercer esa capacidad específica (Bourdieu, p.1988, 418).