

## LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL A LA LUZ DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

RAÚL J. MARCOS

**Resumen.**- *Luego de diez años de búsqueda de consensos, la Política Nacional de Educación Ambiental-PNEA fue aprobada mediante decreto supremo y publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2012. ¿Por qué la formulación y aprobación de una política pública puede demorar tanto? ¿Cuáles son los "cuellos de botella" en el proceso de formulación y aprobación de una política pública? El presente artículo propone dos hipótesis tomando en cuenta lo que Charles O. Jones definió en los años 70 como el "ciclo de las políticas públicas" (policy cycle).*

**Palabras clave:** Política Nacional de Educación Ambiental, ciclo de políticas públicas, interculturalidad, inclusión.

**Summary.**- *After ten years of searching for consensus, the National Policy of Environmental Education-PNEA- was approved by Supreme Decree and published in the official journal El Peruano on December 30<sup>th</sup> of last year. Why the formulation and approval of a public policy takes that long? What are the bottlenecks in the process of formulation and approval of a public policy? This article presents an hypothesis in the light of what Charles O. Jones defined in the 1970s as the policy cycle.*

**Keywords:** National Environmental Education policy, public policies cycle, interculturalism, inclusion.

### **¿Cómo se originó y desarrolló la Política Nacional de Educación Ambiental?**

En términos reales, diríamos que la PNEA empezó a ser imaginada el 19<sup>o</sup> de diciembre del año 2002, luego de la firma del *Convenio Marco de Educación Ambiental* entre el entonces CONAM (hoy MINAM), MINEDU, DEVIDA e INRENA. Por ese entonces, acababa de realizarse la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica) que había permitido el establecimiento del *Decenio de la educación para el desarrollo sostenible-DEDS 2005-2014*. El año anterior, luego de los problemas de autoritarismo y corrupción de la administración de Fujimori, la nueva administración, con Toledo gobernando, intentaba distanciarse

de aquel con un halo de transparencia, honestidad y eficiencia tecnocrática. En este escenario, el grupo de funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil que se habían adherido al Convenio Marco se trazaron el difícil reto de elaborar una *Política Nacional de Educación Ambiental-PNEA*. La idea era tener un marco referencial para articular las diversas experiencias de educación ambiental, dispersas por el país, darles un objetivo común y potenciar sus logros en favor de la formación de ciudadanos con buenas prácticas ambientales.

Asimismo, por ese entonces, la firma del Convenio Marco y el establecimiento del DEDES habían coincidido con los deseos de fortalecer la gestión pública utilizando los planteamientos de la *Nueva Gestión Pública-NGP*<sup>1</sup> que habían sido parcialmente introducidos desde el año 1992. La NGP intentaba retornar a las funciones básicas del Estado, impulsar la sociedad civil, adoptar principios de mercado, descentralizar y delegar funciones y competencias, etc. Ciertamente los planteamientos de la NGP fueron formulados mucho antes, a finales de los años 70, y se habían probado con éxito en algunas ciudades de Estados Unidos, Nueva Zelanda e Inglaterra. A comienzos de los años 80, Margaret Thatcher, primera ministra de Inglaterra y Ronald Reagan, Presidente de los Estados Unidos, habían adoptado dichos planteamientos convirtiéndose así en sus principales voceros e impulsores a nivel mundial y también en los blancos preferidos de sus principales detractores.

Los años 80, década prodigiosa para el desarrollo de la propuesta de NGP en el mundo, paradójicamente, para el Perú significaron sus peores años. El Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) competían en atentados contra personas, autoridades y bienes públicos y privados para lograr sus objetivos políticos de nueva sociedad y Estado mediante el uso de la violencia y el terror. Los partidos políticos del *establishment* (APRA, AP, PPC, Izquierda Unida, etc.) y la sociedad misma aún se hallaban muy anclados en los planteamientos del *estado de bienestar* de la posguerra. El Estado proveía muy mal los servicios y garantías sociales que la población reclamaba con insistencia. La intermediación entre Estado y sociedad no estaba siendo cumplida eficazmente por los partidos políticos, situación que en la década siguiente abriría las puertas a los independientes (*outsider*), el clientelaje político y el completo dominio de la sociedad por parte del Estado. En este escenario, era muy difícil poner en práctica los compromisos educativo-ambientales asumidos por el Perú en Tbilisi 1977<sup>2</sup> o desarrollar los planteamientos de la NGP

<sup>1</sup> Una mirada general de las propuestas de la *Nueva Gestión Pública* puede apreciarse en Luis Aguilar. El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. También en: Una nueva gestión pública para América Latina. Más específicamente en E. S. Savas. La nueva gerencia pública.

<sup>2</sup> Tbilisi es una ciudad de la actual Georgia (Rusia) en la que se dio la famosa *Declaración de la Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental* en octubre del año 1977. Dicha declaración marcó un hito importante en la generación de políticas públicas sobre el desarrollo de la educación ambiental en el mundo. Los compromisos asumidos por los Estados en ese documento todavía siguen pendientes.

para mejorar la gestión pública. La forma habitual de desarrollar políticas era a través de procesos verticales: trabajo de gabinete y aplicación en la sociedad.

Sin embargo, la primera mitad de los años 90 prometía un nuevo escenario para el Perú. El independiente Alberto Fujimori había ganado las elecciones del año 1990 derrotando al laureado escritor Mario Vargas Llosa. Rápidamente, Fujimori había logrado dos objetivos centrales: la estabilización de la economía y la captura de los principales líderes del PCP-SL y el MRTA y el año 1993 firmaba una nueva constitución. El año 1995, la población premió sus logros reeligiéndolo para un segundo mandato. El paso siguiente, entonces, era reformar el Estado y para esto nada mejor que tomar en cuenta los planteamientos de la NGP, como en efecto se hizo. Desafortunadamente, las ansias de poder y las opciones de corrupción sin límites que daba la situación de completo dominio de la sociedad por parte del Estado pesaron más que las demandas de cambio. Nuevamente, la mejora de la calidad del ambiente no fue parte de la agenda política porque en gran medida no era una demanda sentida por parte de la población. Por ese entonces, la prioridad estaba centrada en mejorar la economía y pacificar el país. Todo el discurso ambiental provenía de foros nacionales o internacionales y especialmente de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, también conocida como la *Cumbre de la Tierra*, celebrada en Río de Janeiro el año 1992.

El año 2000, el régimen de Fujimori forzó una segunda reelección con una dudosa "interpretación auténtica" de la Constitución por parte del amañado Tribunal Constitucional y en medio de muchísimas denuncias de fraude por parte de la oposición. Sin embargo, no obstante el férreo control gubernamental de las principales instituciones del Estado y de los medios de comunicación, al año siguiente el régimen cayó por efectos de pugnas internas y la impresionante presión social capitalizada por el entonces candidato presidencial Alejandro Toledo. Los dos principales cabecillas del régimen, Fujimori y Montesinos<sup>3</sup>, fugaron del país, pero hoy purgan cárcel por delitos contra los derechos humanos (*lesa humanidad*), corrupción de funcionarios, enriquecimiento ilícito, entre otros. En este escenario, como se dijo, la administración de Toledo intentaba distanciarse de ese pasado con un halo de transparencia, honestidad y eficiencia tecnocrática. Los funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil que habían participado de los actos preparatorios para la *Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible* que se celebró en Johannesburgo (2002), se adhirieron al Convenio Marco tratando de apostar por una nueva forma de hacer gestión pública. La idea era abrirse más hacia la sociedad, consultar y tomar decisiones de manera consensuada, "de abajo hacia arriba". En este periodo, la elaboración de la PNEA avanzó muchísimo con las consultas públicas, la sistematización de aportes, la formulación de versiones preliminares y lo

<sup>3</sup> Vladimiro Montesinos era el tenebroso asesor del Servicio de Inteligencia Nacional-SIN, formado en la CIA y, para muchos, el verdadero rostro del poder detrás del trono.

que André-Noel Roth denominó la puesta del tema en la *agenda del sistema político*.<sup>4</sup>

En diciembre del año 2004, la *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental* estableció que “el Ministerio de Educación (MINEDU), en coordinación con el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), tenían la responsabilidad de elaborar la *Política Nacional de Educación Ambiental (PNEA)*”. Al año siguiente (2005), se publicó la *Ley General del Ambiente* precisando que el Ministerio de Educación y la Autoridad Ambiental Nacional (en ese entonces CONAM) debían coordinar con las diferentes entidades del Estado en materia ambiental y la sociedad civil para formular la PNEA y así mismo precisaba sus principales lineamientos. Sin embargo, daba la impresión que el proceso de elaboración del documento se tornaba muy lento debido a lo amplio de las discusiones, el constante cambio de las normas generales, las necesarias actualizaciones de lo avanzado y la búsqueda de consensos entre los sectores responsables de su elaboración.<sup>5</sup>

Con la administración García, el año 2007 se puso en marcha la propuesta de *El perro del hortelano*.<sup>6</sup> De acuerdo con García, los inmensos recursos ambientales del país, especialmente los mineros, no solo estaban siendo desaprovechados por las propias regiones y comunidades campesinas y nativas sino que estos tampoco dejaban que otros lo aprovecharan en beneficio de la economía nacional. Como respuesta, en medio de la firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, pidió facultades al Congreso de la República para dictar un conjunto de medidas que luego facilitarían la inversión privada, especialmente extranjera, pero con costos sociales y políticos que nunca imaginó. Luego de los terribles sucesos de Bagua en el año 2009, quedó claro que con el paso de los años algo había cambiado en la sensibilidad de la gente respecto de los temas ambientales. Los temas ambientales ya no eran solamente parte de las preocupaciones de los asistentes a foros nacionales e internacionales, sino también de los ciudadanos del campo y de las grandes ciudades. La población denunciaba y protestaba, de manera colectiva y organizada, contra la contaminación de los ríos por parte de ciertas empresas mineras y petroleras, contra la contaminación de las aguas del mar por parte de

<sup>4</sup> Op. Cit., pág. 49.

<sup>5</sup> El 20 de diciembre del año 2007, salió publicada la Ley N° 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE* que definía requisitos mínimos para el proceso de formulación de políticas públicas que obligaban a un proceso de actualización de la PNEA. El año 2008, se dio el Decreto Legislativo N° 1013 que aprobaba la *Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente* lo que obligó a una fase de receso en el proceso de formulación de la PNEA. Al año siguiente (2009), se dio el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM que aprobaba la *Política Nacional del Ambiente* que fijaba lineamientos específicos de educación, cultura y ciudadanía ambiental en materia de gobernanza ambiental y obligaba nuevamente a un proceso de actualización de la PNEA.

<sup>6</sup> El 28 de octubre de 2007, Alan García publicó en el diario *El Comercio* un polémico artículo bajo el título *El síndrome del perro del hortelano*.

determinadas empresas pesqueras, contra la pésima gestión de los residuos sólidos por parte de las municipalidades, etc. En este contexto, era evidente que el artículo del entonces Presidente García tocaría y tocó fibras sensibles de la población. La creación del *Ministerio del Ambiente* (2008) y la publicación de la *Política Nacional del Ambiente* (2009) no tuvieron el efecto esperado de amenguar las demandas ambientales de la población. Si bien la propuesta de una *Política Nacional de Educación Ambiental* en marcha sintonizaba con las demandas sociales, no ocurría lo mismo con las prioridades gubernamentales de entonces. Tal vez ese desencuentro de intereses explique en parte el poco avance logrado por la PNEA en la última fase de la primera década del tercer milenio.

Con Humala en el poder,<sup>7</sup> no obstante, el discurso ambientalista del primer gabinete (Lerner) se notaba poco avance en la generación de políticas públicas ambientales y, al contrario, se notaba cierta incoherencia en la práctica concreta.<sup>8</sup> La población ya no pudo más y protestó. Luego de los terribles sucesos de Conga, Madre de Dios y Espinar, el nuevo gabinete (Jiménez) aprobó, mediante Resolución Suprema N° 189-2012-PCM, la creación de una Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollarían las actividades económicas en el país, especialmente las industrias extractivas. El clima sociopolítico era favorable y entonces el informe final de dicha comisión, entregada en octubre del año 2012, recomendó, entre otras medidas, la aprobación de la *Política Nacional de Educación Ambiental*, como en efecto ocurrió el 30 de diciembre del mismo año con la publicación del Decreto Supremo N° 017-2012-ED.

### 1. La Política Nacional de Educación Ambiental a la luz del *Policy cycle*

De acuerdo con el modelo propuesto por Charles O. Jones<sup>9</sup>, los distintos momentos de una política pública pueden descomponerse en una secuencia lógica de 5 fases:

- Identificación del problema
- Formulación de soluciones
- Toma de decisión
- Implementación
- Evaluación

Considerando las 5 fases propuestas por Charles O. Jones, en este artículo abordaremos las tres primeras (Identificación del problema, formulación de soluciones y toma de decisión) y dejaremos algunas reflexiones sobre las dos últimas al final del artículo.

<sup>7</sup> Ollanta Humala asumió el cargo el 28 de julio del año 2011.

<sup>8</sup> Se recuerda mucho el viaje realizado a Cajamarca por el entonces Ministro de Energía y Minas en una avioneta de la sociedad minera Newmont Mining Corporation y Compañía de Minas Buenaventura, principales acusadas de tener malas prácticas ambientales, especialmente en Cajamarca.

<sup>9</sup> Citado por Roth, André-Noel. Herramientas para el análisis de políticas públicas.

En la primera fase, según Jones, un conjunto de actores políticos y sociales identifica una situación percibida como problema social y trata de incorporarla en la agenda pública. En el caso de la PNEA, como se dijo más arriba, aquellos funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil interesados en su formulación se reunieron alrededor de la *Red Nacional de Educación Ambiental-REA* y en este espacio diseñaron el proceso de identificación y formulación del problema para incorporarla en la agenda pública (*agenda setting*). La idea era avanzar lo más posible en la elaboración de la PNEA y paralelamente realizar labores de incidencia política desde las posiciones de cada actor participante para promover su aprobación.

El proceso de identificación del problema implicó la realización de diversas reuniones de trabajo y talleres cuyos productos fueron sistematizados por consultorías contratadas por el CONAM y el MINEDU. Pese a sus diferencias, este grupo impulsor estaba convencido que una importante contribución a la superación de los problemas ambientales del país pasaba por elaborar una *Política Nacional de Educación Ambiental* que permitiría articular y potenciar las diversas experiencias de educación y comunicación ambiental.

El gran salto vino después. El año 2004, se logró que la *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental* incorporara el artículo 36° sobre la *Política Nacional de Educación Ambiental* y que su *Reglamento* (2005) lo desarrollara un poco más mediante el artículo 87°. El año 2005, se logró que la *Ley General del Ambiente* incorporara el artículo 127° estableciendo que el Ministerio de Educación y la Autoridad Nacional Ambiental (hoy Ministerio del Ambiente) elaboraran la *Política Nacional de Educación Ambiental*.

De acuerdo con Cobb y Elder,<sup>10</sup> existen tres condiciones para que un problema identificado como tal logre su inscripción en la agenda gubernamental:

- a) Que aparezca como una competencia de las autoridades públicas.
- b) Que haya una diferencia marcada entre la realidad existente y lo que debería ser.
- c) Que la propuesta esté formulada en lenguaje adecuado.

Desde un inicio, la *Política Nacional de Educación Ambiental* fue concebida como un componente de la gestión ambiental y como una dimensión del proceso educativo; es decir, se desarrolló como competencia del sector ambiental y también del sector educación. Desde el sector ambiental, se entendía que la mejora de la gestión ambiental no sería posible sin un componente educativo. Así, la PNEA fue incorporada como una de las preocupaciones de la *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental* y su *Reglamento*, así como de la *Ley General del Ambiente*; es más, su aprobación fue posible gracias a que se incorporó como parte del conjunto de recomendaciones del informe de la "Comisión 189" liderada por el Ministerio del Ambiente. Desde el sector educación, el objeto de la PNEA, la mejora de la conciencia ambiental, como se dijo, también fue vista como una de las dimensiones del proceso educativo; tanto es así que el Art. 8° de la *Ley General de Educación*

<sup>10</sup> Citado por Roth, André-Noel. Herramientas para el análisis de políticas públicas, pág. 61.

establece que la *conciencia ambiental* es uno de los principios de la educación que motiva el respeto, cuidado y conservación del entorno natural como garantía para el desenvolvimiento de la vida. Así mismo, el *Diseño Curricular Nacional* (2008) establece que en todos los procesos pedagógicos se trabaje transversalmente la *conciencia ambiental* como parte del eje "*Aprender a vivir juntos*". Es más, la aprobación de la PNEA fue realizada mediante el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, pero con Decreto Supremo adscrito al MINEDU. En suma, este espacio ambiguo, producto de la intersección de competencias de dos entes rectores, podría explicar en parte las dificultades que se tuvieron en el proceso de formulación y aprobación de la PNEA.

Por otro lado, la preocupante situación en la que se encontraban los entornos de diversas instituciones públicas (servicios higiénicos desastrosos, desperdicio de recursos escasos como el agua y la energía eléctrica, etc.) frente a la situación en la que se encontraban diversas instituciones privadas daba la impresión que estábamos frente a una realidad que podía ser diferente; que la superación del deterioro ambiental tenía que ver en gran medida con un cambio efectivo en los modelos de producción y consumo de la gente. Se percibía que este cambio podía ser potenciado por una *Política Nacional de Educación Ambiental*.

La formulación del árbol de problemas sirvió de base para las labores de incidencia política. Este quedó definido así:

**a) Problema principal:**

Inadecuados conocimientos, valores, actitudes y prácticas ambientales de la población peruana.

**b) Causas del problema:**

- Escasa incorporación del enfoque ambiental en los procesos y la institucionalidad educativa, en sus diferentes niveles, modalidades y formas.
- Escaso desarrollo de prácticas ambientales apropiadas en el quehacer público y privado nacional.
- Poco aprovechamiento de saberes ancestrales en el cuidado y protección del ambiente.
- Escasas prácticas de ciudadanía ambiental informada y comprometida para su participación en el desarrollo sostenible.
- Escaso acceso de la población a la información e investigación en educación y cultura ambiental.

**c) Consecuencias del problema:**

- Progresivo deterioro de los entornos ambientales. Se mencionaban con reiteración la tala indiscriminada de bosques, la contaminación del aire y del agua, el aumento del tráfico vehicular, etc. Había estudios que demostraban el incremento de la tala ilegal solo con fines estrictamente comerciales.

- Disminución de la calidad de vida de la población. Se mencionaban los efectos de la contaminación del aire, del agua y los alimentos en la salud de las personas. Había estudios que mostraban el incremento de las alergias y el cáncer asociado a la deficiente calidad del ambiente. Los informes del *Panel Intergubernamental para el Cambio Climático-IPCC* a nivel mundial sugerían que el Perú, debido a su ubicación geográfica y las deficientes condiciones de infraestructura, normatividad, nivel educativo y recursos económicos, sería uno de los países de mayor impacto del cambio climático a nivel mundial. Así mismo, estudios realizados por el Ministerio de Salud-MINSA mostraban que las deficientes condiciones ambientales afectaban en gran medida a las poblaciones de menos recursos.

La identificación del problema no fue fácil. Había un grupo que sostenía que el problema principal debía definirse en términos del deterioro de los entornos ambientales (deforestación, mala calidad del aire, contaminación, etc.). Era una perspectiva que obedecía a los enfoques conservacionistas de los años 70 defendidos por gente vinculada en su mayoría con las ciencias naturales. Esta perspectiva tenía una dificultad: no quedaba claro cuál era el reto educativo.

Frente a la perspectiva de los conservacionistas, había un grupo que sostenía que lo principal no era el deterioro de los entornos, aún cuando era evidente esta demanda, sino más bien las actitudes y prácticas humanas que provocaban el deterioro de esos entornos. Esta era una perspectiva defendida en su mayoría por gente vinculada con las ciencias sociales. En este caso, la fortaleza del argumento radicaba en que sí quedaba claro cuál era el reto educativo: modificar conocimientos, valores, actitudes y comportamientos ambientales. Luego de un proceso de discusión y consenso entre los diferentes actores participantes, se quedó en que el principal reto de la PNEA debía ser modificar conocimientos, valores, actitudes y comportamientos ambientales.

Considerando las propuestas de André-Noel Roth, podemos decir que una vez lograda la incorporación de la PNEA en la agenda del sistema político (*agenda setting*), los actores participantes desarrollaron diversas estrategias para formular soluciones apropiadas ante los problemas planteados, en este caso, educativo-ambientales identificados (*policy formulation*).

## 2. El proceso de formulación de soluciones

Después de una larga labor y siguiendo la lógica del "*árbol de problemas*", la formulación de soluciones quedó concretizada en los objetivos y lineamientos de la PNEA del siguiente modo:

### a) **Objetivo general:**

Desarrollar la educación, cultura y ciudadanía ambiental orientada a la formación de una sociedad peruana sostenible, competitiva, inclusiva y con identidad.

**b) Objetivos específicos:**

- Asegurar la incorporación del enfoque ambiental en los procesos y la institucionalidad educativa, en sus diferentes niveles, modalidades y formas.
- Desarrollar una cultura ambiental apropiada en el quehacer público y privado nacional.
- Asegurar la interculturalidad y la inclusión social en los procesos y recursos de la educación, comunicación e interpretación ambiental.
- Formar una ciudadanía ambiental informada y comprometida para su participación en el desarrollo sostenible.
- Asegurar la accesibilidad pública de la información ambiental, así como la investigación en educación y cultura ambiental.

**c) Lineamientos de política:****Educación básica y técnico-productiva**

1. Aplicar el enfoque ambiental, intercultural y bilingüe en la educación básica a través de la gestión institucional y pedagógica, la educación en ecoeficiencia, en salud, en gestión del riesgo y otros que contribuyen a una educación de calidad y una cultura de prevención y responsabilidad ambiental.
2. Promover la transversalidad de la educación ambiental, articulada con los proyectos educativos y de desarrollo local, regional y nacional.
3. Afianzar la transectorialidad de la educación ambiental en las instituciones educativas.
4. Incorporar el enfoque ambiental en todos los instrumentos de gestión educativa como el proyecto educativo institucional (PEI), el proyecto curricular institucional (PCI) y el plan anual de trabajo (PAT).
5. Implementar proyectos educativos ambientales integrados, aprovechando los avances científicos y tecnológicos y fomentando el emprendimiento, la crítica, la inventiva e innovación.
6. Constituir comités ambientales como forma básica de organización de las instituciones para los fines de la educación ambiental.
7. Articular las acciones de educación ambiental de las instituciones educativas, el hogar y la comunidad local.
8. Fortalecer las competencias en educación y comunicación ambiental de docentes y promotores con programas y proyectos públicos y privados.
9. Los centros de educación técnico-productiva aplicarán el enfoque ambiental en los procesos de formación de competencias laborales y empresariales.

**Educación superior universitaria y no universitaria**

10. Desarrollar el enfoque ambiental en la formación profesional, la investigación, proyección social y en la gestión institucional de las entidades de educación superior universitaria y no universitaria.

**Educación comunitaria ambiental**

11. Promover el desarrollo del enfoque ambiental en la educación y promoción comunitaria que se despliega en la sociedad nacional.
12. Promover la educación ambiental como parte de la responsabilidad social y ambiental del sector privado.
13. Incorporar la educación ambiental en las políticas, programas y proyectos de inversión y desarrollo del sector público.

**Interculturalidad e inclusión**

14. Fomentar el diálogo y la interculturalidad en temas ambientales, especialmente respecto al uso y ocupación del territorio, del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de la conservación de la diversidad biológica y de la provisión de servicios ambientales.
15. Fomentar la recuperación, puesta en valor y difusión de las lenguas y los saberes ambientales ancestrales, así como de las buenas prácticas ambientales de la población.

**Recursos educativos y comunicación ambiental**

16. Aplicar procedimientos de aseguramiento de la calidad para la producción, uso, difusión y evaluación de aplicación de materiales y recursos de educación y comunicación ambiental para el sistema educativo.
17. Incorporar recursos de educación ambiental en los planes de producción y distribución de material didáctico a nivel nacional, regional y local.
18. Promover el uso de las tecnologías y plataformas de información y comunicación virtual en la educación ambiental.

**Participación y ciudadana ambiental**

19. Promover la educación ambiental en los procesos de participación ciudadana informada, eficiente y eficaz
20. Promover la formación y fortalecimiento de organizaciones civiles y redes especializadas en educación ambiental.
21. Promover la cultura del diálogo, participación y concertación de personas, empresas y organizaciones para el desarrollo de la educación ambiental.
22. Promover el voluntariado en los procesos de educación ambiental.

23. Incentivar la participación de las mujeres y los jóvenes en los programas de educación ambiental.
24. Promover espacios y mecanismos articuladores de recursos de la cooperación internacional y del sector privado nacional para la implementación de la política nacional de educación ambiental.

#### **Innovación y reconocimiento del desempeño ambiental**

25. Promover la investigación e innovación en cultura, educación y ciudadanía ambiental por parte de las personas y entidades de generación de conocimientos.
26. Desarrollar capacidades personales e institucionales para el diseño, formulación, ejecución y evaluación de proyectos de investigación e innovación en cultura, educación y ciudadanía ambiental.
27. Promover la organización de la información sobre cultura, educación y ciudadanía ambiental y su accesibilidad pública a través del Sistema Nacional de Información Ambiental.
28. Desarrollar procedimientos de seguimiento, monitoreo, evaluación, reconocimiento y difusión del desempeño y logros en educación, cultura y ciudadanía ambiental.

La elaboración de los objetivos y lineamientos de política fue un proceso muy largo. Los cambios en la administración pública y las prioridades dadas en cada momento afectaron la conformación inicial de los equipos técnicos de los dos sectores responsables (MINEDU y MINAM) y motivaron una cierta lentitud del proceso. Es más, la producción de políticas y normas posteriores forzó a nuevas adecuaciones y búsquedas de consensos entre los diversos actores participantes. Por ejemplo, de acuerdo con el enfoque de resultados incorporado en la Ley N° 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, la formulación de políticas públicas debía consignar estándares de cumplimiento como parte del texto. Solo este proceso consumió un buen tiempo en reuniones y talleres.

En suma, el proceso de identificación del problema y su incorporación en la agenda pública fue relativamente rápido mientras que el proceso de elaboración de la propuesta de soluciones ha sido muy tedioso y agobiante.

### **3. El proceso de toma de decisiones**

De acuerdo con Roth, en la tercera fase (toma de decisión) los actores e instituciones autorizadas examinan las soluciones propuestas y deciden la aprobación o no de la política pública.

En el caso de la PNEA, los actores e instituciones autorizadas para examinar y aprobar las soluciones propuestas quedaron definidos en las normas que le dieron origen formal. Así, de acuerdo con el artículo 36° de la Ley N° 28145, *Ley Marco*

del *Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, el Ministerio de Educación en coordinación con el Consejo Nacional del Ambiente-CONAM (hoy MINAM) elabora la Política Nacional de Educación Ambiental.

Es más, de acuerdo con el artículo 87° del Decreto Supremo N° 008-2005-PCM que aprueba el *Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, el Ministerio de Educación y la Autoridad Ambiental Nacional (MINAM) tienen la obligación de articular y coordinar con las diferentes entidades del Estado y la sociedad civil la Política Nacional de Educación Ambiental. Este es un mandato que se repite en el numeral 2 del artículo 127° de la Ley N° 28611, *Ley General del Ambiente*, que a la letra dice:

*El Ministerio de Educación y la Autoridad Ambiental Nacional (MINAM) coordinan con las diferentes entidades del Estado y la sociedad civil en materia ambiental para formular la Política Nacional de Educación Ambiental cuyo cumplimiento es obligatorio para los procesos de educación y comunicación desarrollados por entidades que tengan su ámbito de acción en el territorio nacional.*

Entonces, a partir de la normativa existente quedaba evidenciado que las dos instituciones públicas encargadas de elaborar y examinar la PNEA eran el MINEDU y el MINAM (antes CONAM). Es más, de acuerdo con la Ley N° 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE*, corresponde al Consejo de Ministros la aprobación de la PNEA mediante un Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros de Educación y Ambiente, respectivamente.

Para los efectos del caso se elaboraron tanto el documento de sustentación (exposición de motivos) como la propuesta del documento de aprobación (Decreto Supremo). Ambos documentos fueron consignados como parte del expediente y elevados a la Alta Dirección del MINAM y del MINEDU para continuar el proceso de aprobación.

De acuerdo con Roth, "siempre existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver o tratar un problema, tanto en términos de finalidades y de medios como de contenidos" y por lo menos hay dos enfoques en el proceso de toma de decisiones:

- a. A partir de la idea de que el decisor disfruta de una libertad completa para tomar sus decisiones.
- b. A partir de que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla.

Dadas las características de la coyuntura política (sucesos de Conga, Madre de Dios y Espinar) y la correlación de fuerzas sociales (consolidación de la buena imagen del

Ministerio del Ambiente) creemos que la aprobación de la PNEA fue posible gracias a la presión de la coyuntura política que sobrepasó los temores de sectores interesados. En esta situación, fue necesario contar con diversos aliados que ejercieron influencia adicional en los tomadores de decisión (Alta Dirección de ambos sectores y el Consejo de Ministros) de tal manera que permitieron finalmente su aprobación ("*acto de legitimación*") de la PNEA.

#### 4. El proceso de implementación

De acuerdo con Roth, la implementación práctica de la decisión política corresponde a una cuarta fase en el ciclo de las políticas públicas. Uno de los problemas de esta fase es que la implementación de las políticas está a merced de la interpretación o traducción a los hechos por parte de los funcionarios de la administración<sup>11</sup>. Es más, según Yanow<sup>12</sup> la implementación de una política está sujeta al contexto histórico, social y cultural de los ejecutores, siendo así que estos no son neutrales. Considerando lo anterior, queda claro que no hay un proceso de implementación directa y total de aquello que los formuladores de una política establecieron, sino la ejecución de aquello que los funcionarios de la burocracia interpretan o adecúan de acuerdo con su contexto y prioridades.

En el caso de la PNEA, es evidente que el proceso de implementación quedará en manos del aparato burocrático nacional, regional y local: Ministerios (especialmente Educación y Ambiente), instancias descentralizadas de estos sectores o su contrapartes regionales y locales (DRE, UGEL, IE, Gerencias Regionales y Locales de Medio Ambiente), universidades, etc. Entonces, la pregunta es ¿cómo asegurarse que el proceso de implementación guarde lo más posible el "espíritu de la norma"? De acuerdo con Lahera,<sup>13</sup> la implementación consiste en el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos, en este caso, de la PNEA.

---

<sup>11</sup> Citado por Roth, André-Noel. Herramientas para el análisis de políticas públicas. pág. 51.

<sup>12</sup> Ibidem, pág. 52-53.

<sup>13</sup> Ver E. Lahera. Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?

En este contexto, resulta pertinente la elaboración de una matriz de acciones,

Insumos	Proces	Productos	Resultado	Impacto
Información ambiental	Recursos educativos	Instituciones de educación básica y superior con logro ambiental destacado.	Personas e instituciones con buenas prácticas ambientales	Mejor calidad de vida
Normas ambientales	Instrumentos y herramientas de gestión	Gobiernos regionales y locales con logro ambiental destacado.		
Recursos tecnológicos	Capacitación			
Recursos humanos especializados	Asistencia técnica	Población con buenas prácticas ambientales		
Recursos económicos		Reconocimiento de personas e instituciones con buenas prácticas ambientales.		

tiempos, productos y responsabilidades que constituiría la herramienta para la implementación de la PNEA<sup>14</sup> y que será parte de un Plan Nacional de Educación Ambiental-PLANEA.

La matriz debe recoger los objetivos de la PNEA y desarrollar los lineamientos de política en una secuencia de resultados y metas a corto, mediano y largo plazo; así mismo, debe establecer responsabilidades para cada lineamiento de política.

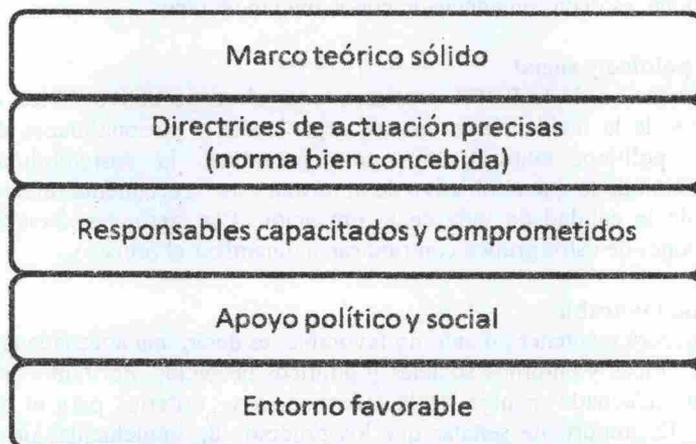
El *Plan Nacional de Educación Ambiental-PLANEA* es un documento que será elaborado en gran medida por los propios formuladores de la PNEA y que traducirá a lenguaje más operativo aquello que está establecido en la *Política Nacional de Educación Ambiental*. Contemplará las acciones específicas, indicadores, metas y responsabilidades que serán cumplidas por las instancias correspondientes. En este sentido, el modelo que se seguirá en el proceso de implementación de la PNEA será el de *top-down* (de arriba hacia abajo)<sup>15</sup> dado el modelo de gestión pública vertical existente en el país.

<sup>14</sup> Ver anexo: Matriz del Plan Nacional de Educación Ambiental.

<sup>15</sup> Citado por Roth, André-Noel. Herramientas para el análisis de políticas públicas. pág. 109.

Por otro lado, creemos que el enfoque de implementación que mejor se adecúa al modelo *top-down* es el de la *gestión pública* citado por Roth<sup>16</sup>. De acuerdo con este enfoque, la implementación de políticas públicas implica 5 condiciones básicas:

### CONDICIONES DE EFECTIVIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN



#### a) Marco teórico sólido

En este punto, la implementación de la PNEA implicará tomar en cuenta los marcos teóricos establecidos en el *Plan de Aplicación Internacional del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación con miras al Desarrollo Sostenible 2005-2014*,<sup>17</sup> la *Estrategia Regional: Construyendo una Educación para el Desarrollo Sostenible en América Latina*<sup>18</sup> y la *Estrategia Nacional de Promoción de la Ciudadanía Ambiental*.<sup>19</sup>

#### b) Directrices de actuación precisas (norma bien concebida)

En cuanto a la concepción y claridad de la norma es importante considerar que la PNEA contiene objetivos y lineamientos precisos, pero será un reto tener los recursos económicos y humanos adecuados que respondan a la implementación de la política referida que según Roth, son importantes para el proceso de implementación.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Publicado por la UNESCO en el año 2006.

<sup>18</sup> Publicada por la UNESCO en el año 2007

<sup>19</sup> Elaborada por el Grupo Técnico Nacional de Ciudadanía Ambiental y publicada por el CONAM en el año 2006.

<sup>20</sup> Citado por Roth, André-Noel. Herramientas para el análisis de políticas públicas. pág. 116.

**c) Responsables de la implementación bien capacitados y comprometidos**

Para garantizar una adecuada implementación de la PNEA se requiere que los funcionarios implementadores se identifiquen con los objetivos de la política que les permita innovar y tener influencia en los otros tomadores de decisiones y actores vinculados con la implementación de la PNEA. En este sentido, los funcionarios implementadores tendrán que haber adquirido conocimientos y habilidades para la gestión pública; es decir, un adecuado conocimiento técnico.

**d) Apoyo político y social**

La implementación de la PNEA precisará tener el apoyo activo de los actores ya implicados y de la incidencia de grupos organizados y personalidades del mundo académico, político, cultural, etc. para garantizar la sostenibilidad de la implementación dado que el objetivo de la misma está directamente relacionado con la mejora de la calidad de vida de la población. Por tanto, las decisiones y las manifestaciones de estos grupos contribuirán a dinamizar el proceso.

**e) Entorno favorable**

La PNEA deberá mantener un entorno favorable; es decir, una adecuada articulación con otras políticas y entornos sociales y políticos propicios. Por tanto, se requerirá mantener un adecuado manejo de la información y criterios para el proceso de evaluación. Es importante señalar que los procesos de implementación deben ser considerados como un proceso constante de redefinición de objetivos e interpretación de los resultados así como de un aprendizaje continuo.<sup>21</sup>

## **5. El proceso de evaluación**

En esta fase, se medirá y evaluará los resultados e impactos deseados o no de la PNEA. De acuerdo con Sabatier,<sup>22</sup> en la vida real, no es tan cierto que el proceso de evaluación de una política pública se realice solo al final del proceso, sino que este se realiza a lo largo de las diferentes fases.

En el caso de la PNEA, las evaluaciones de los productos parciales (identificación del problema, formulación de soluciones y toma de decisiones) han sido realizadas a lo largo de los diferentes momentos del proceso de elaboración del documento, generando una retroalimentación saludable.

No obstante, es evidente que se requerirá una evaluación durante y después del proceso de implementación de la PNEA y que este proceso estará sujeto a los criterios de evaluación, tipo de evaluación y el contexto de cada evaluador.

De acuerdo con Osvaldo Feinstein,<sup>23</sup> hay dos modelos de evaluación de las políticas públicas:

---

<sup>21</sup> Ver Op. Cit., pág. 124

<sup>22</sup> Op. Cit., pág. 52.

<sup>23</sup> Osvaldo Feinstein. Evaluación pragmática de políticas públicas.

- a. Evaluación de procesos. Focaliza la atención en los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ha intentado alcanzar determinados objetivos.
- b. Evaluación de impactos. Se centra en los resultados últimos de las políticas públicas; es decir, en las modificaciones logradas en un conjunto de variables-objetivos.

En el caso de la PNEA, dadas las prioridades de la gestión pública actual, la evaluación se realizará a través de la observación de las modificaciones logradas en un conjunto de variables establecidas en los estándares de cumplimiento:

- Instituciones de educación básica con logro ambiental destacado.
- Instituciones de educación superior con logro ambiental destacado.
- Población con cultura ambiental apropiada.
- Reconocimiento de experiencias ciudadanas de desempeño ambiental destacado.

Por otro lado, de acuerdo con Feinstein<sup>24</sup>, en el proceso de evaluación de la PNEA, consideraremos los siguientes criterios:

- a. Relevancia: Relación entre los objetivos específicos y la estrategia de país.
- b. Eficacia: Grado en que se alcanzan los objetivos.
- c. Eficiencia: Relación entre objetivos alcanzados y utilización de recursos.

En cuanto a la relevancia de la PNEA, podemos decir que los objetivos de la Política Nacional de Educación Ambiental se encuentran relacionados con los objetivos precisados en los instrumentos de planificación y gestión ambiental que el Sector Ambiente viene implementando (Plan Nacional de Acción Ambiental-PLANAA, Estrategia de Cambio Climático, Estrategia de Diversidad Biológica, Políticas y Planes de Acción Ambiental Regionales, entre otros).

Dicho de otra manera, la Política Nacional de Educación Ambiental recoge los propósitos, objetivos y lineamientos establecidos en la Ley N° 28245, *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental* (2004); la Ley N° 28611, *Ley General del Ambiente* (2005); el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM que aprueba la *Política Nacional del Ambiente* (2009); y el Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM que aprueba el *Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA-PERÚ 2011-2021*.

El nivel de eficacia de la PNEA será evaluada a través de los estándares de cumplimiento establecidos en el propio documento.<sup>25</sup> Asimismo, el nivel de eficiencia de la PNEA será examinado en función de los fondos que se asignen en cada instancia y el cumplimiento de los objetivos previstos en dichas instancias.

<sup>24</sup> Op. Cit., pág. 21 y ss.

<sup>25</sup> Ver Osvaldo Feinstein. Evaluación pragmática de políticas públicas.

Finalmente, podemos decir que el *policy cycle* definido como el proceso de identificación de los problemas, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación de las políticas requiere de lecciones aprendidas, mejora continua, toma de decisiones oportunas y el liderazgo de los funcionarios implicados.<sup>26</sup>

### BIBLIOGRAFÍA

1. AGUILAR, Luis. (2007) "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 39, octubre.
2. BANCO MUNDIAL. (2010) La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe.
3. CLAD. (1998) Una nueva gestión pública para América Latina. Santo Domingo.
4. FEINSTEIN, Osvaldo Feinstein (2007) "*Evaluación pragmática de políticas públicas*". En: Boletín Económico de ICE Nro. 836, mayo-junio, Madrid.
5. IDEA. (2005) La política de las políticas públicas y un vistazo al desarrollo. Volumen 8, setiembre-diciembre.
6. LAHERA, Eugenio. (2006) Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nro. 35, junio.
7. LINDBLOM, André Noel. (2002) "*Herramientas para el análisis de políticas públicas*". En: *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá.
8. SAVAS E.S. (2011) *La nueva gerencia pública*. Madrid: Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.

---

<sup>26</sup> Ver la formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina.