

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2009-2011

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
SOCIOAMBIENTALES**

**“LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL
A NIVEL INTERINSTITUCIONAL. ANÁLISIS DEL PLAN NACIONAL DE
EDUCACIÓN AMBIENTAL PARA EDUCACIÓN BÁSICA Y
BACHILLERATO 2006 - 2016”**

Luis Miguel Arroyo Cisneros

ABRIL 2013

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES

CONVOCATORIA 2009-2011

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS SOCIO
AMBIENTALES**

**“LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL A
NIVEL INTERINSTITUCIONAL. ANÁLISIS DEL PLAN NACIONAL DE
EDUCACIÓN AMBIENTAL PARA EDUCACIÓN BÁSICA Y
BACHILLERATO 2006 - 2016”**

Luis Miguel Arroyo Cisneros

ASESORA DE TESIS: DRA. ANITA KRAINER

LECTORES/AS: DR. NICOLÁS CUVI

DR. MARCO ENCALADA

ABRIL 2013

DEDICATORIA

A Kika y Emilia

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos para la Dra. Anita Krainer por su guía a lo largo de la elaboración de esta tesis, a María Dolores Boada y Klever Parra por su colaboración y a Inés Luna por su apoyo incondicional.

ÍNDICE

RESUMEN	2
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I:	13
POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA AMBIENTAL, INSTITUCIONES Y FLUJOS DE INFORMACIÓN	13
Políticas educativas: esencia de la política social	16
El neo institucionalismo: la relación entre agente y estructura en la implementación de políticas públicas.	19
Sistemas y Flujos de información: mecanismos de interacción en los <i>policy networks</i>	27
CAPÍTULO II:	32
METODOLOGÍA	32
Metodología investigativa en la Educación Ambiental.....	33
Diseño de la investigación.....	34
Métodos para la recopilación de datos	37
CAPÍTULO III:.....	40
LA POLÍTICA EDUCATIVA AMBIENTAL EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN A NIVEL INTERINSTITUCIONAL E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DEL PNEA SOBRE DOCENTES	40
Políticas, planes y programas sobre la EA en el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente.....	44
Plan Nacional de EA para Bachillerato y Educación Básica 2006 - 2016 como política interinstitucional (Flujos de información interinstitucionales)	47
Las políticas educativas ambientales del Plan Nacional de EA al nivel de los centros educativos en la actualidad.....	55
Observación participativa en los 3 centros educativos.....	62

CAPÍTULO IV:	65
CONCLUSIONES	65
Consideraciones metodológicas	66
La institucionalidad ecuatoriana en el ámbito de la Educación Ambiental	67
El proceso de tomas de decisiones	68
El flujo de información interinstitucional en el ámbito de la Educación Ambiental	70
Nuevas prioridades políticas: el régimen del Buen Vivir	73
BIBLIOGRAFÍA	76
ANEXOS	84

Siglas utilizadas

CCMEMA	Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente
CEDENMA	Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y Medio Ambiente
DIGEIM	Dirección General de Intereses Marítimos
EA	Educación Ambiental
FESVIP	Fernández Salvador Villavicencio Ponce
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MAE	Ministerio de Ambiente del Ecuador
MD	Ministerio de Defensa
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEE	Ministerio de Educación del Ecuador
MINTUR	Ministerio de Turismo
MPEPEA	Manual de Planificación, Ejecución y Evaluación para Proyectos de Educación Ambiental
MSP	Ministerio de de Salud Pública
PEAMCO	Programa de Educación Ambiental Marino Costera
PNEA	Plan Nacional de Educación Ambiental

RESUMEN

Esta investigación aborda la situación actual de la Educación Ambiental (EA) en el distrito metropolitano de Quito desde el marco teórico de las políticas públicas educativas y ambientales, el institucionalismo y los flujos de información entre instituciones públicas.

A partir de la aplicación de la EA en el currículo escolar en los años noventas del siglo pasado varias iniciativas, acciones e investigaciones fueron realizadas en función de implementar la EA en el Ecuador. Como ejemplo está la realización en 1991 del Taller Seminario “Estrategias para el desarrollo de la Educación Ambiental en el Ecuador”, dirigido a docentes de la educación formal e informal. En el año 2000 surge la iniciativa para una colaboración entre el Ministerio de Educación (MEE) y el Ministerio de Ambiente (MAE) que dio inicio a un trabajo interinstitucional en la perspectiva de crear políticas y estrategias para mejorar la inclusión de la EA en la cotidianidad de la comunidad educativa.

Esta iniciativa se concretizó en el año 2006 con la elaboración del Plan Nacional de Educación Ambiental para Educación Básica y Bachillerato 2006 – 2016, siendo el proyecto emblemático tanto del Ministerio de Ambiente, cómo del Ministerio de Educación. Dentro de los objetivos del Plan Nacional de EA está brindar un seguimiento a diferentes acciones y proyectos sobre EA en centros educativos a lo largo del país.

Posteriormente, en el 2009, se realizó un Informe Técnico de Cumplimiento de Convenio para evaluar la implementación de las políticas y estrategias planteadas en el Plan Nacional de EA. En general, la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Plan fue relativamente positiva. Un 64 % de los centros educativos entrevistados afirmaron haber asistido a diversas actividades entorno a la EA, organizadas por ambos ministerios. A pesar de esto, después del 2009 la dinámica de trabajo entre los ministerios encargados y los beneficiarios, se ha reducido significativamente.

Esta tesis busca entender las posibles causas de esta reducción. Es decir, cuáles fueron los factores determinantes para que este trabajo funcionara en un comienzo y cuáles son las posibles razones para su posterior decline.

La tesis defiende la hipótesis de que se dio un flujo de información positiva entre el MAE y el MEE que permitió la implementación del Plan hasta el 2009, pero que luego este flujo es obstaculizado por los cambios institucionales dentro del MEE causando así la reducción de las actividades.

En función a esto, se estudió tres centros educativos experimentales en la zona urbana de la ciudad de Quito, que también fueron incluidos dentro del Informe de Cumplimiento en el 2009. Estos son: el Colegio Nacional Experimental Juan Pío Montúfar (fiscal), Colegio Particular Giordano Bruno (privado) y la Unidad Educativa FESVIP (privado). Adicionalmente, se incluyen en el estudio entrevistas a funcionarios del Ministerio de Ambiente y del Ministerio de Educación. Los datos recopilados son posteriormente comparados con los resultados del Informe de Cumplimiento.

INTRODUCCIÓN

La Educación Ambiental (EA) es una acción social dinámica y participativa que busca responder las preocupaciones humanas respecto a su relación con la naturaleza en busca de un desarrollo económico y socialmente sustentable (Bustos, 2011). Mientras que para las Naciones Unidas (1975), definieron a la EA como proceso que pretende instruir al conjunto de ciudadanos, para que adquieran conciencia del problema del deterioro ambiental en la vida cotidiana, inculcándole los conocimientos, las capacidades y el sentimiento de responsabilidad (PNEA, 2006). Esto se entiende como un proceso, que reconoce los valores y desarrolla habilidades y actitudes necesarias para comprender y apreciar la relación naturaleza – humano. Para llevar a cabo este proceso de concientización, es necesario que los actores públicos (y privados) participen en la elaboración de políticas educativas ambientales (Bustos, 2011).

Para que las acciones y estrategias de implementación de la EA en la educación básica y bachillerato se lleven a cabo se debe desarrollar, implementar, ejecutar y evaluar políticas educativas provenientes de instituciones públicas como el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Educación.

Esto es importante porque la EA es una herramienta fundamental para que la sociedad adquiera los conocimientos, valores y habilidades prácticas para poder enfrentar los problemas ambientales que agobia a la sociedad. Esta tesis trata la problemática que se presenta en la implementación de las políticas educativas ambientales en el marco institucional ecuatoriano y su aplicación.

En la cronología de la EA en el Ecuador, esta fue introducida en el Ecuador en los años 80, bajo la tutela del entonces Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El MEC tendría la obligación de implementar la EA en planes y programas de educación básica y secundaria en los centros educativos del país. En 1996, este ministerio puso en vigencia la Reforma Curricular Consensuada para la Educación Básica, la misma que proponía la incorporación de la EA como eje transversal en el currículo educativo

(PNEA, 2006). Sin embargo, esta reforma es criticada por el uso de una pedagogía bancaria.

En vez de comunicarse, el educador hace comunicados y depósitos que los educados, meras incidencias, reciben pacientemente, memorizan y repiten. Tal es la concepción *bancaria* de la educación, en que el único margen de acción que se ofrece a los educados es el de recibir los depósitos, guardarlos y archivarlos (Freire, 1976: 72).

En la práctica, esto estaba generando disminución en los objetivos cognoscitivos sobre la conceptualización de la EA y el funcionamiento de la naturaleza.

Ese mismo año, se creó el Ministerio de Ambiente (MAE) y en 1999 se propuso implementar la EA en la educación informal. El MAE tiene como misión “ejercer de forma eficaz y eficiente el rol de la autoridad ambiental nacional, es rectora de la gestión ambiental del Ecuador garantizando un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (Ministerio de Ambiente et al., 2011).

Las funciones de esta institución en relación a la EA, está bajo la Dirección de Información, Seguimiento, y Evaluación, como parte de la Coordinación General de la Planificación Ambiental y está a cargo de desarrollar programas, proyectos y actividades que respondan a la demanda de información, educación y concienciación sobre temas ambientales dentro del sector informal. Esto está dirigido a organizaciones, entidades públicas, comunidades, entre otras.

En diciembre del 2000, se suscribió el Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Ambiente, proceso que antecedió a la elaboración del Plan Nacional de EA¹.

¹ Este convenio llevó a la creación de un grupo interinstitucional de EA que funcionó durante el período de mayo 2001 a noviembre 2002. El grupo fue presidido por delegados de ambos ministerios. En el MEC la responsabilidad fue asumida por la ex Dirección Nacional de Educación, a través de la entonces División Nacional de Educación Ambiental y Vial, y en el MAE por la Dirección Nacional de Currículo y Ministerio del Ambiente (Dirección Nacional de Información, Investigación y Educación Ambiental).

Adicionalmente, participaron en el grupo representantes especialistas de los Ministerios de Salud Pública, Defensa Nacional, Turismo y el Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y Medio Ambiente (CEDENMA). Además se dio espacio para representantes de las organizaciones no gubernamentales que trabajan temas ambientales en el Ecuador.

El trabajo del grupo interinstitucional fue fortalecido por diversos factores. Como ejemplo;

(...) en el 2003 delegados del Ministerio de Educación y del Ministerio de Ambiente solicitaron ante el representante de la Oficina Regional UNESCO, para que este entregue el apoyo técnico y el financiamiento para llevar a efecto el Taller sobre Políticas y Estrategias de EA dirigido a los miembros del grupo Interinstitucional (Informe Técnico MEE - PNEA, 2011: 2).

Desde el año 2000 el trabajo en conjunto entre el MEC y el MAE estuvo marcado por el interés de elaborar y ejecutar políticas educativas ambientales en la educación formal e informal, en torno a un posible Plan Nacional de EA.

Para la ejecución de estos programas y planes, ambos ministerios han intercambiado información sobre cómo elaborar, coordinar, implementar y evaluar proyectos sobre EA. El flujo de información entre estas dos instituciones estuvo marcado por la “constante búsqueda de políticas educativas ambientales eficientes y eficaces que ayuden a generar soluciones a la falta de conciencia ambiental dentro del sistema educativo y la sociedad en general” (PNEA, 2006: 8).

En noviembre del 2005 se renueva el Convenio de Cooperación entre ambos ministerios con el objetivo de:

Asegurar la incorporación y posterior desarrollo de las políticas, estrategias, programas y proyectos prioritarios del Plan Nacional de Educación Ambiental para la Educación básica y bachillerato, en las políticas educativas y ambientales Nacionales (PNEA, 2006: 10).

En febrero del 2006 el MEC y el MAE, junto con el grupo interinstitucional y la Corporación OIKOS dictaron 3 talleres regionales sobre “Política Educativa y Educación Ambiental” para la validación de la propuesta preliminar al Plan Nacional de EA.

Ese mismo año, como resultado de este proceso, se elaboró el Plan Nacional de Educación Ambiental para la Educación Básica y Bachillerato 2006 -2016 (Plan Nacional de EA) liderado por el MEC y el MAE. La participación del Ministerio de Ambiente en la formulación y aplicación inicial del Plan Nacional de EA responde al compromiso de trabajo interinstitucional con el Ministerio de Educación y Cultura, cumpliendo así lo dispuesto en la Ley Nacional de Gestión Ambiental y en las Políticas Básicas Ambientales, promulgadas en el Registro oficial No. 320 del 25 de julio del 2006 (Informe de Cumplimiento del Convenio, 2009: 2).

El Plan Nacional de EA tiene como objetivo:

- 1) Impulsar la Educación Ambiental para el desarrollo sustentable en el sistema educativo nacional, mediante un compromiso de articulación de políticas educativas del Estado en la Educación básica, bachillerato y post bachillerato.
- 2) Priorizar y ejecutar programas y proyectos de Educación Ambiental para el desarrollo sustentable mediante la promoción y gestión política, educativa y administrativa.
- 3) Retroalimentar las políticas públicas educativas y ambientales. Generar los mecanismos apropiados para que el país logre una participación efectiva en los programas y proyectos de Educación Ambiental” (PNEA, 2006: 16).

Estos objetivos se traducen en siete lineamientos políticos. La política N° 1 plantea la importancia de la EA para el desarrollo sustentable y porque debe ir como eje transversal en la educación básica y bachillerato. La política N° 2 trata sobre el impulso que debe dar el Estado ecuatoriano a la Educación ambiental a través de las instituciones privadas, públicas y Organismos No Gubernamentales. La política No. 3 hace referencia a la formación y capacitación docente en EA. En la política No. 4, el Estado se compromete al fortalecimiento de la capacitación institucional para el desarrollo de la EA en todos los ámbitos. La política No. 5 hace referencia a que el Estado impulsará el fortalecimiento de la comunicación, información y difusión de sus políticas, estrategias, programas y políticas, a través de mecanismos utilizados por las instituciones comprometidas. La política N° 6 hace mención que el estado ecuatoriano a través de las instancias competentes promoverá la estimulación de la producción, utilización y difusión de material didáctico para la Educación Ambiental. La política N° 7 dice que la innovación curricular con Educación Ambiental será estimulada en todos los niveles educativos del país bajo la orientación del Ministerio de Educación y Cultura.

Las políticas número 1, 3, 4 y 5 guardan pertinencia con el tema de investigación de esta tesis mientras que las tres restantes es de interés porque motiva a organizaciones no gubernamentales, universidades y la innovación curricular a implementar la EA.

A través de estas políticas, las intenciones de las dos instituciones públicas son apoyar el trabajo de los maestros/as en el aula y visibilizar la integración de la EA en el Plan Educativo Institucional. Principalmente porque la aplicación de las políticas, estrategias, programas y proyectos del Plan Nacional de EA está orientada a la participación de la comunidad educativa (Docentes, alumnos/as, padres y madres de familia) y precisa del conocimiento, voluntad y acción de los maestros y maestras.

En función a esto, como “(...) apoyo didáctico a los docentes en la planificación del Plan Nacional de Educación Ambiental para la Educación Básica y Bachillerato 2006 -2016 (PNEA) (...) se publicó el Manual para Planificación, Ejecución y Evaluación de Proyectos Educativos Ambientales (MPEEPEA)²” (Informe de cumplimiento del Convenio, 2009: 27).

Los cambios en la estructura institucional, las transformaciones sociales y políticas del país renovaron el marco legal nacional con la instauración de una nueva constitución política. En ese sentido, también se reformularon las políticas nacionales para incorporar las nuevas nociones de estado plurinacional y la cosmología indígena en torno al Buen Vivir.

En la actualidad el MEE promueve la educación a alumnos/as, con la finalidad de generar capacidades en convivir y participar activamente en una sociedad intercultural y plurinacional generando conciencia en la preservación y el cuidado del medio ambiente, bajo el liderazgo político de la Ministra Gloria Vidal Illingworth (Ministerio de Educación, et al., 2011).

²“Este constituye un material didáctico importante para la transmisión de información de los docentes a los alumnos. En este explican sobre la EA, los problemas ambientales, la transversalidad en el currículo escolar, cómo hacer proyectos educativos ambientales, qué herramientas de apoyo necesita el docente, y para la práctica se ejemplifican casos sobre la EA en el campo educativo (reciclaje, manejo de la basura, huertos, entre otros.)” (MPEEPEA, 2008: 13).

En ese contexto, se creó el Programa de Educación para la Democracia y el Buen Vivir como un nuevo departamento dentro del MEE. Este programa es considerado "... un programa emblemático del Ministerio de Educación que fue instituido para desarrollar iniciativas sobre el Buen Vivir, creando espacios de participación y promoción de derechos" (Ministerio de Educación, et al., 2011). Dentro del marco de acción de dicho Programa está, entre otros temas, la EA.

En este nuevo mapa institucional la ex División Nacional de Educación Ambiental y Vial dejó de estar a cargo de la EA como una política pública independiente y pasó a formar parte de un programa más amplio donde la EA es un tema focalizado.

En febrero de 2009, se elaboró el Informe de Cumplimiento del Convenio 2009 para conocer los avances y limitaciones en la aplicación del Plan Nacional de EA, como marco referencial de la implementación de las políticas educativas ambientales.

Los principales resultados de esta evaluación fueron que, en primer lugar, el interés de docentes y autoridades, a nivel nacional, por iniciar la incorporación de proyectos del Plan Nacional de EA al Proyecto Educativo Institucional³ ha aumentado. En segundo lugar, encuentra que un mayor número de los establecimientos educativos de la provincia de Pichincha están aplicando el Plan Nacional de EA. Según la encuesta aplicada por el informe a autoridades de los centros educativos, el 54 % de los entrevistados dicen que si han incorporando el Plan Nacional de EA al Proyecto Educativo Institucional, mientras que el 46 % dijo que no lo hizo.

En tercer lugar, asegura que se entregó el Manual para Ejecución de Proyectos Educativos Ambientales como herramienta didáctica de apoyo para el trabajo de los docentes en la aplicación del Plan Nacional de EA. En cuarto lugar, el informe documenta la realización de 17 talleres provinciales y asegura que se ha fortalecido la

³El Informe de Cumplimiento tomó como muestra a escuelas y colegios fiscales, fisco misionales, particulares y municipales de 22 provincias de la Costa, Región Interandina y Amazonía.

coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente. Según el informe, las autoridades y docentes opinan que a través del Plan Nacional de EA conocen mejor el trabajo que realizan las dos instituciones públicas en relación a los temas ambientales.

En sexto lugar, las autoridades y docentes de los centros educativos fueron invitados a participar en otros proyectos y/o programas sociales como las “Escuelas Promotoras de Salud” y “Educación para la gestión de riesgo” (Informe de Cumplimiento del Convenio, 2009: 29).

El Informe de Cumplimiento del Convenio 2009 revela que el trabajo en conjunto entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente estuvo, hasta esa fecha, encaminado al cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en el Plan Nacional de EA. El intercambio y la disponibilidad de la información creada por estas dos instituciones, y la creciente importancia de la preparación de las personas como requisito para lograr mayor participación, colocaron a la información como la clave para el desarrollo de estas instituciones.

(...) la información (está ubicada) en el centro de las necesidades de cualquier entidad para poder elevar su eficiencia económica, la calidad de sus productos y servicios y apoyar el proceso de la toma de decisiones; la información constituye un recurso estratégico para el éxito institucional (Moreira, et al., 2006).

En la actualidad, desde la evaluación del Informe de Cumplimiento en el 2009, se han dado cambios en el flujo de información a nivel interinstitucional provocados por: “...una desactualización de la información, el intercambio de la información entre los ministerios es lenta, no existe la misma cantidad de datos, instructivos educativos, eventos y talleres elaborados sobre Educación Ambiental” (F12011, entrevista).

En función de entender el proceso de cambio que han vivido estas instituciones en la implementación de las políticas ambientales, el presente estudio se enfoca en cuatro líneas de análisis. En primer lugar, conocer la eficacia, eficiencia y calidad de la intervención del Estado en la EA. En segundo lugar, estudiar y evaluar el intercambio o flujos de información entre instituciones públicas. En tercer lugar, investigar las acciones del Estado en relación a las prácticas educativas. Finalmente,

describir y analizar las políticas educativas ambientales orientadas a favorecer la comprensión de complejidad socio-ambiental para promover un cambio de valores y actitudes en función de avanzar en los procesos de sustentabilidad en el país.

El objetivo general de esta investigación es describir y analizar la comunicación interinstitucional en torno a las políticas educativas ambientales. La pregunta de investigación es ¿Cómo la coordinación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente influye, condiciona, estructura o determina las estrategias de los actores y los resultados de este juego político en la implementación de la Educación Ambiental en el Ecuador?

Los objetivos específicos son: 1) Estudiar el funcionamiento de las instituciones públicas encargadas en la difusión de políticas ambientales. 2) Examinar el flujo de información sobre el Plan Nacional de EA entre ambos ministerios. 3) Finalmente, analizar el impacto del Plan Nacional de EA desde la fecha del Informe Técnico de Cumplimiento del Convenio del 2009 hasta la actualidad, por medio de tres estudios de caso.

El primer capítulo indaga esta problemática desde tres conceptos básicos: el institucionalismo, flujos de información y la política pública. El institucionalismo nos ayuda a comprender, desde la ciencia política, el funcionamiento de las instituciones públicas. El viejo y el nuevo institucionalismo nos brindan una categorización de la transformación de las instituciones desde su estructura normativa, la forma en que se toman las dediciones (ya sean estas verticales, horizontales o transversales) y el énfasis en su estructura o en la acción racional de los individuos que en ellas trabajan.

El conocimiento sobre el movimiento o flujo de información sobre la EA entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente es importante porque se podrá deducir como se tomaron las decisiones sobre proyectos o planes nacionales. Finalmente las políticas públicas, en este caso educativas y ambientales, nos ayudan a conocer y comprender la elaboración y ejecución de acciones o proyectos públicos educativos ambientales, para de esta manera concienciar a comunidad educativa (Docentes, alumnos/as, padres y madres de familia).

Este marco analítico plantea las siguientes interrogantes: ¿Cómo fluye la información actualmente sobre el Plan Nacional de EA entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente? ¿Qué impacto han tenido las acciones y proyectos del Plan Nacional desde la entrega del Informe Técnico 2009 sobre docentes, autoridades y alumnos/as? A pesar de que se promueve abordar de manera extensiva sobre lo relacionado con la EA y las políticas educativas ambientales en Ecuador este análisis no tiene la intención de ser exhaustivo.

En el segundo capítulo se explica la metodología utilizada. Se hace una breve descripción teórica sobre los diferentes métodos y herramientas que se utilizaron en este estudio.

En el tercer capítulo, se presentan los resultados de la investigación. Finalmente se compara los datos recolectados con los resultados del Informe de Cumplimiento del 2009.

En el cuarto capítulo se hace un análisis comparativo con respecto al funcionamiento de las dos instituciones, el flujo de información que existe en la actualidad entre las dos entidades y el impacto de las acciones y proyectos del Plan Nacional desde el Informe Técnico de Cumplimiento del Convenio en el 2009 hasta la actualidad, bajo la óptica de las diferentes líneas teóricas propuestas en esta investigación.

CAPÍTULO I: POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA AMBIENTAL, INSTITUCIONES Y FLUJOS DE INFORMACIÓN

En el marco internacional, la educación ambiental (EA) se ha conceptualizado como una propuesta que busca promover la conciencia, los valores, las habilidades, el conocimiento y la metodología para comprender y resolver problemas ambientales mediante la educación y capacitación ambiental.

Según Bustos (2011), podemos extraer cuatro momentos principales en el debate sobre la EA. En primer lugar, la intervención de los organismos internacionales y la elaboración de una agenda internacional. En segundo lugar, una progresiva aceptación por parte de la comunidad internacional. En tercer lugar, la introducción de una visión antropocéntrica de la EA que presenta a la misma como una respuesta a la crisis ambiental global. Esta visión argumenta que los problemas ambientales no son problemas naturales sino humanos. Finalmente, la introducción de la EA por fuera y dentro del sistema educativo con el objetivo de concientizar a la ciudadanía, fortalecer la democracia formal y promover las iniciativas locales (Bustos, 2011: 17).

La EA combina dos elementos importantes, por un lado, la educación que para muchos es un factor determinante en el desarrollo de la democracia sobre todo en sociedades del sur (Thorp, 1998), y por otro lado, la conciencia ambiental a la cual se le ha dado importancia desde el comienzo del debate ambiental en la comunidad internacional desde los años 90.

En los principios 8 y 19 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo (1972), se plantea que la sociedad obtenga conocimiento sobre el medio ambiente. Es decir, sobre las consecuencias negativas y positivas de la utilización de la naturaleza como recurso. Para contrarrestar los efectos negativos del manejo de los recursos naturales se propuso realizar planes de desarrollo con un enfoque económico pero al mismo tiempo considerando la necesidad de conservar y preservar la naturaleza (Sauvé, Berryman y Bunelle, 2008).

La Cumbre de la Tierra de Estocolmo en el año 1972 tuvo una trascendencia importante dando lugar a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la instauración del Día Mundial del Medio Ambiente (5 de junio).

Cinco años después, en 1977, la comunidad internacional se dio cita en Tiflis (Tibilisi). En la capital georgiana los problemas ambientales fueron identificados en dos tipos “los que se deben al subdesarrollo y los que derivan de modalidades de desarrollo mal controladas” (Novo, 2009: 21).

Durante este encuentro se trató específicamente la EA y se plantearon directrices para impulsar y desarrollar la EA en los países en general, con el objetivo principal de actuar a nivel local. Estas directrices se concentraron en:

posicionar aspectos curriculares como la transversalidad⁴ y la interdisciplinariedad⁵; delimitar los alcances de la EA para cada nivel dentro del sistema educativo; introducir la dimensión en planes, programas, textos escolares; la formación de docentes y de profesionales de otras áreas y la formación en espacios laborales; la participación comunitaria; la investigación y experimentación sobre el ambiente y la investigación pedagógica (Bustos, 2011: 23).

Posteriormente, en Moscú (1987) se realizó el Congreso Internacional sobre la Educación y la Formación de Personal Relativo al Medio Ambiente, donde se plantearon estrategias de información, investigación, programas, materiales pedagógicos y formación para la intervención en el proceso educacional (Bustos, 2011).

En 1992 se celebró la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro, como una continuación a la cumbre de Estocolmo en 1972. Esta cumbre tenía la intención de analizar las formas de crecimiento económico desde una óptica ambiental. Durante la

⁴ “La transversalidad educativa ha pasado de significar ciertos contenidos que deben considerarse en las diversas disciplinas escolares (educación ambiental), a representar un conjunto de valores y actitudes que deben ser educadas. Este se lo utiliza cómo actual reforma educativa. Por lo tanto los temas transversales son contenidos curriculares” (PNEA, 2006: 17).

⁵ “La interdisciplinariedad es un campo de estudio que cruza los límites tradicionales entre varias disciplinas académicas o entre varias escuelas de pensamiento, por el surgimiento de nuevas necesidades o la elección de nuevas profesiones, es una búsqueda sistémica de integración de las teorías, métodos e instrumentos(...)” (PNEA, 2006:18).

cumbre se propuso la integración del crecimiento económico y la protección ambiental y se asumió, en el tercer principio de la declaración, el concepto de desarrollo sostenible del Informe Brundtland.

Este concepto de desarrollo sostenible se entiende como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Eschenhagen, 2006: 45). Este concepto es de enfoque reformista, coloca el crecimiento económico como premisa para el desarrollo sostenible y la elaboración de estrategias de acción desde el Estado o el agente hacia lo local.

Las demandas pedagógicas que se expusieron en la Cumbre de Rio fueron:

Integrar a las disciplinas el tratamiento de ambiente y desarrollo, desde enfoques transdisciplinario y de transversalidad; y los contenidos deberán abordar la dinámica del medio físico/biológico, el medio socio económico y el desarrollo humano y asegurar la educación básica de las mujeres (Bustos, 2011: 26).

Existe una variedad de trabajos que incluyen lo ambiental en el ámbito social. Por un lado, los que siguen la corriente reformista del Informe de Brundtland y la Agenda 21, por otro lado, los que se apoyan en teorías de la dependencia y aprovechan herramientas del pensamiento estructuralista y posestructuralista. Los últimos ven como determinantes los factores históricos y las estructuras de poder. (Bustos, 2011).

De alguna manera podemos decir que los primeros, es decir los reformistas, se enfocan en la eficacia y eficiencia del agente: el Estado o las instituciones. El estudio de las instituciones tiene una larga tradición en las ciencias políticas y posteriormente en la economía. El institucionalismo tradicional, aunque no tenía grandes ambiciones de crear teoría acerca del proceso de toma de decisiones (porque las instituciones en si no eran interesantes en su análisis) permitió el desarrollo de lo que hoy se conoce como neo o nuevo institucionalismo.

El neo institucionalismo se compone por una variedad de tendencias. Desde las que enfatizan el papel del actor racional y el papel del agente, hasta los que mantienen la importancia de las estructuras y la historia fuera del alcance los agentes e individuos. Bajo el paraguas del neo institucionalismo la “interrogante que surge es

hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político” (Zurbriggen, 2006: 68), en este caso en la implementación de las políticas educativas ambientales.

En ese contexto, un mecanismo que influye en el funcionamiento de las instituciones es el intercambio de información entre los actores. El movimiento continuo de la información dentro de la institución con el ambiente y otras instituciones se conoce como flujo de información. El flujo de información nos brinda las herramientas para entender los procesos de implementación de las políticas públicas dentro de las instituciones. Esto se debe a que las instituciones condicionan el diseño, aprobación e implementación de las políticas públicas y de esta manera influyen indirectamente sobre los resultados de las mismas (Moreira, 2006).

Este capítulo hace una descripción sobre los lineamientos teóricos planteados en el problema de la tesis. La investigación aborda la política educativa con enfoque social descrita por autores como Calvas (2010), Dávila (1998), Salazar (2001) y Francesc Pedró e Irene Puig (1998). En un segundo momento, se presenta el neo institucionalismo desde las perspectivas de Peters (2003), Basabe (2007), North (1993) y Rhodes (1995). Finalmente, se aborda el intercambio o flujos de información propuesto por Moreira (2006) y Devlin (1991).

Políticas educativas: esencia de la política social

La política social consiste en acciones, planes y programas articulados por autoridades y entidades públicas, que tienen como finalidad mejorar las oportunidades de los grupos sociales. “Las políticas sociales deben ser entendidas como el principio de igualdad social en un contexto determinado y no tan solo como el instrumento técnico que posibilita, en cierto modo, la reducción de la pobreza” (Dávila, 1998: 2).

Dávila explica que el Estado interviene de forma continua y sistemática sobre las relaciones civiles en protección de los sectores sociales más vulnerables y/o poblaciones en extrema pobreza, con la finalidad de lograr mejorar su situación en comparación con el resto de la sociedad. Esta intervención se hace a través de las políticas sociales.

Salazar divide las políticas sociales en cuatro categorías:

los equipos y servicios de la salud, la formación en los puestos de trabajo, la educación organizada en los niveles elementales, primaria, secundaria, superior y la emigración de individuos y familias para adaptarse al cambio de oportunidades de trabajo (Enguita, 1999: s/r, 2010: 13).

La política social cubre el acceso a la educación, salud, alimentación, saneamiento y vivienda, con la finalidad de incrementar la esperanza de vida. Las políticas sociales y económicas, que genera el Estado, deben tener como objetivo el desarrollo humano; de esta manera, con el tiempo se produce el mejoramiento en la calidad de vida y el bienestar de la ciudadanía.

Estas políticas son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos, aunque algunos argumenten por el “efecto de goteo”. Las políticas sociales no solo se justifican desde una visión humanitaria (o socialista) sino que son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países. Por un lado, porque compensan los efectos de los avances tecnológicos y económicos, y por otro lado, porque mantienen el apoyo de los ciudadanos al gobierno de turno (Calvas, 2010).

Las políticas económicas y sociales deben ser promovidas en paralelo, de manera que se refuercen mutuamente desde las fases más tempranas del desarrollo humano. En otras palabras, hay que invertir en los niños y niñas a través de la buena nutrición, salud y educación para elevar los ingresos de los ciudadanos más pobres como parte de la estrategia nacional de desarrollo y el contrato social entre el gobierno y la población (Calvas: 2010).

La política social se puede ver como un factor de crecimiento económico, en ese sentido se habla de la formación de capital humano⁶.

En el marco de la construcción de un desarrollo sustentable, la política social debe buscar la reducción de la pobreza, debe también garantizar la provisión y acceso a los servicios sociales... promoción del desarrollo social a nivel local, basadas en la sustentabilidad de la inversión en capital humano y social, contribuyendo al aumento de la

⁶ Este concepto nació en los años 50, “La noción de capital humano expresa la idea de stock inmaterial imputado a una persona que puede ser acumulado para usarse” (Gleizes, 2000: s/r, 2010:13).

productividad (Calvas, 2010: 18).

Una forma de invertir en el capital humano es garantizar el acceso a la educación de la sociedad en su conjunto.

El Capital Humano es la capacidad productiva de un individuo o de un conjunto de individuos y la educación es la adición que se hace a esa capacidad productiva por medio del aprendizaje (Núñez y Tortella, 1993: s/r, 2010:13).

Desde esta visión el Estado, a través de sus instituciones, regula e implementa las políticas educativas en función de invertir en el capital humano y promover el desarrollo. Es así que, cuando una persona recibe educación y tiene experiencia laboral aumenta su expectativa de ingresos y ascenso en la escala social. De esta manera las políticas educativas brindan al Estado una herramienta para influenciar las relaciones de desigualdad entre los estratos sociales más allá de la reducción de los niveles de pobreza.

Para el investigador ecuatoriano Carlos Arcos (2008):

Las políticas educativas son un conjunto de acciones adoptadas por una autoridad educativa competente y legítima, orientadas a resolver problemas específicos y/o alcanzar metas consideradas políticamente o moralmente deseables para una sociedad o un estado (Arcos, 2008: 29, 30).

Mientras que para los autores Pedró y Puig (1998) la política educativa se entiende de la siguiente manera:

se ha considerado a la política educativa como una aplicación de la Ciencia Política al estudio del sector educativo y, por su parte, las políticas educativas como unas políticas públicas que se dirigen a resolver cuestiones educativas. En resumen, estas políticas constituyen el objetivo esencial de la Política Educativa (Pedró y Puig, 1998: 23).

Pedró y Puig (1998) clasifican la política educativa en componentes, efectos y actividades. Estos autores identifican cinco componentes: en primer lugar, el contenido, es decir, los resultados que se quieren obtener de una política educativa específica. En segundo lugar, el programa que consiste en el desarrollo de un programa político que permita una cierta coherencia entre las decisiones y las acciones de los agentes. En tercer lugar, la orientación normativa que permita establecer normas y aprobar leyes en el tema educativo. En cuarto lugar, el factor de coerción que hace referencia a la legitimidad de la autoridad educativa que

implementa la política. Finalmente, la competencia social que hace referencia al sector específico al que afecta la política, estos pueden ser alumnos/as, docentes y/o padres de familia de una comunidad (Pedró y Puig, 1998: 23-24).

Los efectos de la política educativa son difíciles de medir cualitativamente. Se muestran a menudo luego de mucho tiempo de que la política haya sido puesta en marcha. Adicionalmente, la relación bienes y servicios no es siempre directa, lineal y mecánica sino que tiene sus variaciones (Pedró y Puig, 1998).

Las políticas educativas son el resultado de una secuencia de actividades realizadas por las autoridades públicas. Los servidores públicos realizan dos actividades, la gestión interna o administrativa y la gestión externa o política. La gestión interna son las entidades o competencias administrativas que permiten la gestión de los recursos y herramientas para lograr los resultados planteados (Pedró y Puig, 1998).

Para que las actividades se ejecuten las instituciones están sujetas a tener recursos económicos y humanos. Las expectativas a:

Los resultados que se esperan se pueden enmarcar en los ejes cuantitativo y cualitativo. El eje cuantitativo abarca la opinión pública sobre educación, durante más tiempo. El eje cualitativo se refiere a la demanda del público de una educación de calidad (Calvas, 2010: 24).

La gestión externa o política tiene como objetivo la satisfacción de los intereses o necesidades de la diversidad de los actores: la opinión pública, los alumnos/as, sus familias, los educadores, las autoridades locales públicas, entre otros. Además esta gestión está sujeta a los impactos y efectos sobre los sujetos de derechos (Calvas, 2010).

El neo institucionalismo: la relación entre agente y estructura en la implementación de políticas públicas.

Para comprender el funcionamiento de las instituciones que elaboran y ejecutan políticas educativas ambientales, es útil el marco teórico que brindan las diferentes teorías institucionalistas empleadas en las Ciencias Políticas.

El institucionalismo es una “corriente dominante en el análisis político” (Rhodes, 1995: 53) de un Estado, que surgió en Gran Bretaña y los Estados Unidos a la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX (Peters, 2003: 20). Antiguamente, las constituciones eran el punto de partida para el estudio de una nación, sin estudiar previamente las instituciones como ejecutantes de tales políticas. De esa forma se generó una visión legal–histórica de los estados nación (Rhodes, 1995).

Según Basabe (2007), autores clásicos como Hobbes y Locke, ya estudiaban las instituciones. Para ellos “existe una mediana convergencia en cuanto a considerar que el contrato al que se someten las personas constituye el campo normativo que demarca las reglas de juego dentro de las que la libertad puede ejercerse y gozarse” (Basabe, 2007: 177). Esto es un preámbulo al diseño y creación institucionales. Actualmente, el estudio de las Ciencias Políticas incluye los métodos, teorías y los análisis de las diferentes corrientes del institucionalismo.

El institucionalismo tradicional se caracteriza por ser una escuela con un marcado énfasis hacia lo normativo, así se puede desde la norma, entender la cotidianeidad del ser humano. Basabe plantea que en el “viejo” institucionalismo “la correspondencia entre *ser* y *debe ser* determinará el grado de *buen gobierno*, en el que se desenvuelve la sociedad” (Basabe, 2007: 178).

Para esta corriente ocuparse de las instituciones era estudiar y analizar el grado formal-legal de la sociedad. Por un lado, porque el institucionalismo tradicional “observa y compara todo el sistema social y no instituciones en particular” (Basabe, 2007: 180). Por otro lado, porque “la primera característica determinante que surge del viejo institucionalismo es que se ocupa de la Ley y del papel central de la Ley en la actividad gubernamental” (Peters, 2003: 20).

Peters argumenta que la ley constituye la estructura del sector público y es decisiva para moldear un Estado, por lo tanto, para el viejo institucionalismo “ocuparse de las instituciones políticas era (y sigue siendo) igual que ocuparse de la legislación” (Peters, 2003: 21).

Segun Peters “el segundo supuesto dominante del viejo institucionalismo fue que la estructura cuenta y determina el comportamiento (...) El enfoque estructuralista dejó poco espacio para la idea de la influencia de los individuos.” (Peters, 2003: 22). Las estructuras importantes eran, por ejemplo, los tipos de sistemas políticos (presidencialistas, parlamentarios, federales o unitarios).

Adicionalmente, el institucionalismo tradicional ponía énfasis en la historia. Si se entiende que las instituciones políticas, “son como arrecifes de coral, que se han alzado sin una planificación consciente y han crecido a través de una lenta acumulación, el enfoque histórico es esencial” (Rhodes, 1995: 55).

En ese sentido se hicieron muchos trabajos dentro de lo que se conoce como la Política Comparada. Según Rhodes (1995), el estudio de las instituciones es comparativo en un tiempo históricamente determinado. El teórico Finer (1932), citado por Rhodes (1995), no analiza las instituciones de cada país sino que las compara y ve a las instituciones políticas como instrumentos. En ese contexto, el Estado es una agrupación humana en la que rige cierta relación de poder entre sus componentes individuales y asociados. Dicha relación se encarna en las instituciones políticas (Finer, 1997: 56).

Durante la década de 1950 y 1960, se dieron cambios fundamentales en la Ciencia Política a causa de la Revolución Conductista.

“El conductismo dentro de las ciencias políticas que se inició después de la segunda guerra mundial. Este término viene de la expresión “ciencia de la conducta”, y surgió por una amplia insatisfacción con el estado de la disciplina por parte de los politólogos y su desacuerdo con la práctica de la política tradicional, basada en una normatividad descriptiva” (Roldan et al., 1994: 6)

El cambio más profundo fue la introducción de la teoría de la elección racional. La elección racional produjo transformaciones en los métodos y técnicas de investigación de los sistemas políticos; estos debían encajar en un marco teórico más específico, en teorías que aseguraban estar más cercanas a las ciencias exactas y naturales.

“La escuela conductista se basó en un sistema de análisis de demandas sociales – inputs – y resultados políticos – outputs (votos, actividades de grupos de interés)”

(Basabe, 2007: 184). Las demandas y resultados se determinaban en función a las características individuales (Basabe, 2007).

El individualismo metodológico fue una característica fundamental del conductismo; junto con la elección racional, enfoca y afirma que el análisis social y político debe centrarse en los individuos. Ambas se preocuparon en el comportamiento y no en el desempeño del gobierno. La elección racional niega que las instituciones desempeñen algún papel significativo en la determinación de las preferencias de los participantes. En ella la motivación y cálculos a partir del costo beneficio del individuo determinan la acción colectiva (Olson, 1991).

Si para el institucionalismo tradicional la vida política se sustentaba en las leyes y los aparatos estructurales de reducción de conflictividad, en el conductismo el énfasis se centro en las demandas (insumos) dirigidas desde la esfera socioeconómica hacia el sistema político (Basabe, 2007: 185).

En la década de las ochenta, surge la corriente del neo o nuevo institucionalismo, “como una respuesta a las falencias que se habían detectado en la teoría de la elección racional” (Basabe, 2007: 188). Los nuevos institucionalistas se concentraron principalmente en extender el análisis a las observaciones de los fenómenos sociales.

El enfoque de este nuevo institucionalismo busca dejar de lado el reduccionismo de la elección racional y el conductismo. Aunque las decisiones colectivas son vistas como preferencias individuales, las decisiones y preferencias de las personas varían en sus acciones dependiendo de los marcos de las instituciones; por eso “basta con analizar las interacciones entre los individuos para hallar las explicaciones de lo que se asume, como decisión política, a nivel organizacional” (Basabe, 2007: 189).

Para Basabe:

el neo institucionalismo en ciencia política podría ser argumentada de la siguiente forma: existe un conjunto de arreglos institucionales de diverso orden que, a la vez que demarcan el escenario dentro del que los actores políticos establecen sus estrategias incide en las decisiones que estos asumen respecto a las consecuencias de sus objetivos particulares (Basabe, 2007: 194).

Para March y P. Olsen (1989), bajo el conductismo “en el análisis político la centralidad de los valores estaba siendo reemplazada por concepciones y metodologías individualistas y en general utilitaristas” (citado en Peters, 2003: 45).

Estos autores argumentan que los individuos, anteriormente, eran incapaces de encarar las cuestiones más importantes de la vida política, ya que no podían participar. En el nuevo institucionalismo se genera una colectividad participativa en la sociedad basada en la normatividad. Por lo tanto, se da un “resurgimiento” del institucionalismo normativo, que se caracterizó por el fuerte énfasis a las normas como medios para comprender el funcionamiento de las instituciones (Peters, 2003).

La institución en el nuevo paradigma del neo institucionalismo es, según Peters:

un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esta estructura puede ser formal (una legislatura) e informal (conjunto de normas compartidas). Una segunda característica sería la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo. (...) La tercera característica de una institución es que debe afectar al comportamiento individual (...) Por último, entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos (Peters, 2003: 37).

Existen diferentes formas de clasificar las diferentes tendencias dentro del neo institucionalismo. Varios distinguen entre la escuela de la elección racional (North 1993, entre otros), por un lado, y los culturalistas, es decir, la escuela sociológica o los que ponen énfasis en lo histórico, por otro lado (March y Olsen, 1989). Adicionalmente, hay quienes distinguen entre el institucionalismo del agente y el de la estructura (Zurbriggen, 2006). Se realizaron trabajos que abogan por una integración que supere las diferencias ontológicas y epistemológicas entre la escuela de la elección racional y los “culturalistas” (Scharpf, 1997).

El neo institucionalismo de la acción racional argumenta que las instituciones son “el resultado del juego consciente de los actores y son endógenas, producto de las preferencias de estos” (Zurbriggen, 2006: 65). En este constante juego político los individuos tienen un cierto esquema de intereses y moldean las reglas formales como resultado a la negociación de intereses entre ellos.

Existe un desacuerdo importante entorno al tipo de racionalidad de los actores. Desde la visión de la economía neoclásica el comportamiento político es producto de la racionalidad estratégica que, de la mejor manera, quiere maximizar su función de utilidad. Sin embargo, se discute hasta que punto los sujetos pueden abstraerse de la complejidad que los rodea. Por eso se habla de la racionalidad limitada. La racionalidad limitada toma en consideración la inestabilidad, la imprecisión y las características propias de la formación de las diferentes preferencias de los actores (Zurbriggen, 2006).

North (1993) señala que: “La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana” (North, 1993: 134). Las instituciones son productos de la acción humana, desde la racionalidad estratégica o la racionalidad limitada, en provecho propio (Zurbriggen, 2006).

Por el contrario, en el enfoque culturalista “las instituciones existen independientemente del comportamiento de los individuos que las habita” (Zurbriggen, 2006). Desde este enfoque las instituciones no solo moldean las estrategias y los fines de las acciones sino que también determinan las preferencias de los actores. Las preferencias no son, como ya se dijo, ni estables ni exógenas.

Para los culturalistas las instituciones son producto del contexto político, social e histórico. Para March y Olsen (1989), una institución no es necesariamente una estructura formal, sino un conjunto de normas, reglamentos, supuestos; y sobre todo, rutinas.

Las instituciones son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación (March y Olsen, 1989, s/r, 2003: 49).

Para Bobbio (1958), todas las reglas y rutinas tienen un elemento característico: influir en el comportamiento de los individuos y de los grupos, esto es el poder de decisión que coordina la conducta de los seres humanos. Por ejemplo, las instituciones

que ejecutan políticas educativas desean concientizar a la sociedad política⁷, en este caso la comunidad educativa (Docentes, alumnos/as, padres y madres de familia), con la intención final de cambiar el comportamiento entorno al uso de la naturaleza.

Esto deja en evidencia que lo relevante para el enfoque culturalista no es explicar el comportamiento de los actores y sus preferencias, “sino explicar el surgimiento y desarrollo de las instituciones y cómo ellas influyen en las preferencias de los actores e impactan en el desarrollo histórico” (Zurbriggen, 2006: 69). Esta suerte de autonomía que se le da a las instituciones sugiere que las decisiones políticas están gobernadas por las reglas, normas y simbología cultural. Esto también sugiere que hay un patrón histórico. Por esta razón, autores de esta escuela le otorgan un papel central al legado institucional (*path dependence*) que hace referencia a que los acontecimientos económicos y sociales son resultado de una secuencia de sucesos. Las instituciones crean a través del tiempo la cultura de la organización mediante procesos de socialización; a través de los cuales se enseña lo que se entiende por comportamiento apropiado (Zurbriggen, 2006).

La diferencia entre los que ponen énfasis en el patrón histórico y el institucionalismo sociológico es que los primeros si aceptan una cierta racionalidad de los actores parecida a la racionalidad limitada, mientras que los segundos niegan rotundamente que los individuos puedan manipular las reglas y prácticas institucionales. El institucionalismo sociológico le da una mayor importancia al papel del Estado. Sin embargo, ambos entienden de su manera la creación de reglas y normas sobre el comportamiento político como una forma de abstraer la realidad (o construir la realidad en el caso de los sociólogos) y de crear consensos (Zurbriggen, 2006).

Todas las diferentes vertientes dentro del neo institucionalismo tratan de resolver el problema entre agente y estructura. La escuela de la acción racional argumenta que los individuos influyen sobre la estructura mientras que los

⁷ Según Alain Touraine “la ciudadanía lleva en si la idea de conciencia colectiva, de voluntad general, ...la sociedad política es el ámbito de la libertad e igualdad, mientras que la sociedad civil está dominada o bien por la tradición y los privilegios” (Touraine, 1997: 207).

culturalistas defienden que la estructura existe independientemente de los actores. En los últimos años varios intentos de crear puentes entre estas visiones han sido elaborados. Estas reconocen que ni los agentes ni la estructura existe aisladamente del otro (Zurbriggen, 2006).

En esta línea se crea el análisis de los *policy networks*. Esta teoría, nacida en los años noventa, argumenta que las actividades dentro de los sectores públicos agrupa una red de actores interesados que se relacionan dentro de un marco institucional, que les presenta una serie de posibilidades y restricciones frente a las cuales los actores pueden optar romper con determinadas reglas (Zurbriggen, 2006).

El impacto de las instituciones sobre el comportamiento político es difícil de aprehender. Por eso, se propone el análisis de las instituciones en diferentes niveles: las instituciones a nivel macro (la configuración histórica de un sistema político que impone restricciones y oportunidades); a nivel meso (donde las instituciones influyen sobre las redes de política pública) y a nivel micro (donde moldean las percepciones y preferencias de los actores) (Zurbriggen, 2006).

Desde este enfoque se plantea que las instituciones no afectan directamente los resultados de políticas, sino a través de su impacto en los procesos de realización de políticas, a partir de los cuales estas son diseñadas, aprobadas e implementadas por los actores. A través del proceso decisional, las instituciones influyen sobre las políticas adoptadas, en particular, sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas (Zurbriggen, 2006).

Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones en cuanto eliminan o aumentan incentivos para actuar de alguna manera. Sin embargo, aun frente a un mismo marco de opciones los actores pueden actuar de diferente manera porque sus preferencias son intrínsecamente propias y determinadas por el contexto específico en el que se encuentren (Zurbriggen, 2006).

El reto sería ver cómo las instituciones influyen sobre la implementación de las políticas educativas ambientales (nivel macro) y de qué manera los actores, a partir

de un marco institucional específico las diseñan, aprueban (nivel meso) e implementan (nivel micro).

Sistemas y Flujos de información: mecanismos de interacción en los *policy networks*.

El Estado es un sistema en el cual los diferentes actores, con un objetivo común, intercambian información. El intercambio de información se logra mediante medios de comunicación simbólicos generalizados en cada sistema social (Luhmann citado en Rodríguez y Torres, 2004).

Moreira (2006) llama este intercambio comunicativo como flujos de información. Según Devlin (1991), existe una distinción entre la información y los flujos. La información es algo abstracto que sirve para clasificar el estado de cosas concretas, que forman parte de sistemas y procesos que están en constante movimiento dentro de una institución. Cuando la información está en estado comunicativo o en movimiento crea flujos de información.

La información se clasifica en sistemas abiertos y complejos que interactúan con otros sistemas y subsistemas, y son parte esencial de una organización o institución. Según Moreira (2006):

Una organización es un sistema compuesto por tres elementos: personas, materiales e información (...) los sistemas de información se constituyen como un conjunto integrado de procesos, elementos o componentes que recopilan, elaboran y distribuyen la información necesaria (Moreira et al., 2006)

Los sistemas de información tienen varias características: generan personas informadas, aceptan como entrada fuentes y necesidades de información y facilitan la obtención de mejores resultados con los recursos existentes. Al pasar del tiempo, la información debe estar en una constante actualización, buscando nuevas tecnologías. Pero esto no es suficiente ya que “son diversos los procesos que conforman un sistema de información, ellos generan las entradas y salidas del sistema y de otros procesos relacionados” (Moreira et al., 2006: 3).

Moreira (2006) identifica cuatro componentes importantes en los sistemas de información; 1) Los procesos, que son cada una de las acciones que intervienen en el sistema, permitiendo así la evolución de la información; 2) Las entradas, que se definen por las necesidades de los individuos y las fuentes de donde proviene la información; 3) Las salidas, que son la conclusión del ciclo de la información, es decir, el producto final con valor agregado; 4) Los flujos de información, que son el tránsito de la información desde las entradas por cada uno de los procesos.

Para organizar la información es necesario tener un sistema de gestión que asegure el cumplimiento de los objetivos la investigación o estudio, de una manera ordenada. Para lograr las metas en los sistemas de gestión se deben precisar las responsabilidades (quién), los recursos (con qué), las metodologías (cómo) y los cronogramas (cuándo). Una vez obtenida esta información, se puede desarrollar de forma eficaz las acciones que satisfagan las necesidades de los usuarios internos y externos con información relevante y precisa, facilitando la toma de decisiones estratégicas y operativas de las instituciones (Devlin, 1991).

Para evaluar la eficacia y eficiencia de los procesos de la información se emplea el ciclo de Deming o PHVA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar).

Gráfico 1

El ciclo PHVA



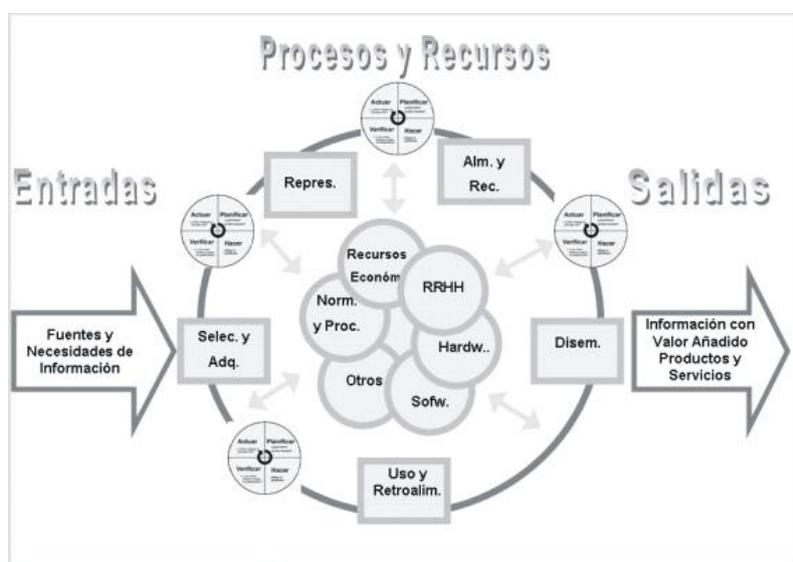
Fuente: ISO (2001). *Orientación acerca del enfoque basado en procesos para los sistemas de gestión de calidad*. Ginebra: ISO; 2001⁸.

Primero se establecen los objetivos y los procesos de acuerdo a los requerimientos y políticas de las instituciones, después se ejecuta lo planificado, a continuación se evalúa los procesos y resultados para finalmente incorporar las recomendaciones elaboradas durante el proceso de verificación. Estas son las fases ideales del sistema de gestión de información para el cumplimiento de las metas planteadas por las instituciones públicas y privadas.

⁸Disponible en:
http://www.iram.com.ar/Documentos/Certificacion/Sistemas/ISO9000_2000/procesos.pdf . Visitado el 16 de abril del 2012.

Gráfico 2

Componente de un sistema de información y aplicación de ciclo Deming



Fuente: Moreira, Mercedes (2006). "La gestión por procesos". Revistas Médicas Vol. 14

En el gráfico No. 2 se puede observar que cada proceso de implementación de las políticas públicas por parte de las instituciones tiene un punto de partida y un punto de llegada. En el transcurso del proceso pueden producirse relaciones con otros sistemas y con el ambiente, con otros procesos vinculados a otras áreas de la organización, sean departamentos, grupos de trabajo o secciones. El flujo de información es el movimiento de la información durante todo el proceso con todas las partes involucradas. También se ilustra la relación entre ciclos PHVA para representar las acciones de mejora continua durante cada uno de los procesos a partir de los recursos necesarios para su ejecución.

Los procesos que se producen en una empresa o institución son importantes porque acompañan los flujos de información dentro de un sistema. Constituyen las entradas y salidas desde y hacia otro proceso o entidad; además son indispensables para la coordinación, organización, control e integración en la institución (Moreira, 2006).

Por lo tanto, si los flujos de información transforman el estado de cualquier entidad, éstos deben gestionarse en función de satisfacer los requerimientos del

sistema al que pertenecen. Según Devlin (1991), hay tres tipos básicos de flujos de información; 1) Flujos de información del entorno, la información procede del ambiente externo; 2) Flujos internos de información, el movimiento de información ocurre en la institución; 3) Flujos de información corporativa, la información corporativa va desde la organización hacia el entorno.

La habilidad de la organización para identificar y manejar los flujos de información permite que los recursos sean utilizados de una mejor manera y que los procesos en la ejecución de las acciones sean fuertes elevando la eficiencia de ellos. Satisfaciendo las necesidades internas y externas (Devlin, 1991).

La identificación, conocimiento y valoración de cómo fluye la información en la organización, propicia las condiciones para que el personal de una institución encuentre la información que necesite, la comparta y la utilice.

Según Moreira (2006), los flujos internos de información pueden clasificarse en: 1) Flujo vertical, se produce entre los niveles de la alta dirección y niveles inferiores, y entre los trabajadores de la institución, aunque pueden ser ascendentes y/o descendentes este sistema hace que el flujo de información provenga desde las altas autoridades convirtiéndolas en obligatorias; 2) flujo horizontal, ocurre en paralelo entre dos o varias entidades, se caracteriza por ser democratizada y puede variar su objetivo por estar abierta a las críticas; 3) flujo transversal, atraviesa toda la organización, esta proviene desde los planteamientos de creación de la institución e incorpora la información vertical y horizontal (Moreira, 2006).

Moreira concluye que:

es importante considerar la dirección y dimensión, los canales y el ámbito donde se desarrollan los flujos de información para lograr un balance entre las posibilidades y las necesidades para conocer los límites de satisfacción ante una gran cantidad de información con vistas a tener una mejor retroalimentación (Moreira, 2006)

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA

El presente capítulo describe las diferentes herramientas cualitativas que se aplicaron en la investigación de campo y el diseño de la investigación. Se realizaron entrevistas estructuradas (cerradas), no estructuradas (abiertas) y se empleó la observación participativa⁹ sobre alumnos/as para constatar la aplicación de los conocimientos ambientales transmitidos.

En la investigación se utilizaron tanto fuentes primarias como secundarias. Las fuentes primarias fueron principalmente entrevistas a actores del Ministerio de Ambiente y del Ministerio de Educación, autoridades y docentes de tres centros educativos que hayan participado en la elaboración, ejecución o que sean beneficiarios del Plan Nacional de EA. Las fuentes secundarias fueron documentos teóricos sobre la EA, institucionalismo, políticas públicas educativas, ley de gestión ambiental ecuatoriana, Constitución del Ecuador 2008, Plan Nacional de EA, Manual para la Planificación, Ejecución y Evaluación de Proyectos de EA, documentos legales de los dos ministerios, entre otros.

El trabajo de campo se realizó en tres centros educativos experimentales de la zona urbana de la ciudad de Quito, que fueron estudiados dentro del Informe Técnico de Cumplimiento del Convenio 2009. Estos fueron el Colegio Nacional Experimental Juan Pío Montúfar (fiscal), el Colegio Particular Giordano Bruno (privado) y la Unidad Educativa FESVIP (privado).

Otra de las herramientas que fueron utilizadas fue la observación participativa a los alumnos/as para confrontar la aplicación de los conocimientos transmitidos con la práctica cotidiana de los alumnos/as.

⁹“La observación participante es una técnica de observación utilizada en las ciencias sociales en donde el investigador comparte con los investigados su contexto, experiencia y vida cotidiana, para conocer directamente toda la información que poseen los sujetos de estudio sobre su propia realidad, o sea, conocer la vida cotidiana de un grupo desde el interior del mismo. Durante el proceso de investigación, el investigador debe seleccionar el conjunto de informantes, a los cuales además de observar e interactuar con ellos, puede utilizar técnicas como la entrevista, la encuesta, la revisión de documentos y el diario de campo”. (Cantrell, 1996:110).

Metodología investigativa en la Educación Ambiental

La semántica de una lengua “es una manera de crear semejanzas y diferencias de significado” (Mrazek, 1996:18). Todo significado debe ser comparado con otro concepto o idea para que este obtenga sentido. En la siguiente investigación el institucionalismo, los flujos de información, las políticas educativas ambientales y la EA son conceptualizaciones que se comparan para obtener resultados teóricos. Estos entran en un sistema de proceso social que permite la transmisión de conclusiones de la investigación.

La investigación en educación ambiental se extiende en más conceptos, no solo en la cultura, dialecto o un estilo de comunicación (Mrazek, 1996). No existe un estudio que reúna todas las teorías propuestas anteriormente; existen muchas metodologías, modelos y estudios orientados a investigar de varias maneras la EA.

Existen cuatro tipos de investigación: la descriptiva, evaluativa, ex post facto o correlativa y cuasi experimental (Mrazek, 1996). Estas son las metodologías de estudios que regularmente se utilizan para la recopilación de información. En esta investigación se aplicará la técnica descriptiva o pre - experimental, que está orientada a relatar la situación institucional actual de la EA en el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente, y cómo funcionan mutuamente en relación al manejo responsable de la EA en centros educativos.

En ese sentido, se evaluará el impacto de cuatro políticas del Plan Nacional de EA sobre los docentes de tres centros educativos en comparación con el Informe de Cumplimiento del Convenio 2009. Adicionalmente, se realizó una observación participativa a los alumnos/as para conocer la aplicación de los conocimientos transmitidos a través de la EA, específicamente la presencia de las prácticas ambientales en la vida escolar.

La investigación sobre las diferentes concepciones teóricas propuestas pueden ser estudiadas por medio de diferentes perspectivas, como propone Cantrell; “en la investigación se distingue un rango de perspectivas, o paradigmas, que incluyen el positivismo, el interpretativismo y la ciencia crítica” (Cantrell, 1996: 99).

Los interpretativistas sostienen que la realidad se construye bajo las percepciones subjetivas de los individuos. En este estudio se interpretaron las respuestas de las entrevistas a autoridades de los centros educativos y trabajadores públicos como una realidad planteada desde sus propias perspectivas y no como una realidad verdadera.

“La teoría crítica dentro de la educación provee de elementos tendientes a dinamizar la práctica educativa con miras a la consecuencia del compromiso político del ciudadano y al logro de la criticidad y emancipación” (Cantrell, 1996: 102). La ciencia crítica afirma el carácter histórico y social de la educación bajo el criterio de la sociedad y el sujeto. Introduciendo al estudio la cronología de la EA y el proceso de institucionalización de la EA en las entidades gubernamentales en el país, colocamos el análisis en un marco histórico y social.

Diseño de la investigación

Según Cantrell (1996), “el término investigación cualitativa es usado como sinónimo de numerosos enfoques de investigación vinculados con las perspectivas interpretativas y de la ciencia crítica” (Cantrell, 1996: 104). El interpretativismo, tiene un diseño de investigación basado en un método cuantitativo, por ejemplo la recopilación de datos. El diseño propuesto por Cantrell está compuesto por una gama de posibilidades: 1. Grado de la estructura, 2. Enfoque y preguntas de investigación, 3. Muestreo, 4. Puesta en marcha (Cantrell, 1996: 106).

El grado de la estructura del estudio se determina por el propósito de la investigación y los fundamentos que el investigador debe conocer. Esta estructura puede cambiar según va avanzando la investigación; esto significa que el diseño se caracteriza por ser emergente y flexible. “El enfoque establece los límites de estudio así como los criterios de inclusión – exclusión... enfocar y limitar la recolección de datos, es una forma de pre-análisis, para establecer ciertas variables” (Cantrell, 1996: 106).

Luego de haber realizado la investigación y el trabajo de campo, se estableció que la estructura de la tesis estará basada en cuatro pilares teóricos: institucionalismo,

flujos de información, política educativa ambiental y educación ambiental. Durante el proceso de estudio y análisis, con base en las teorías predeterminadas; la investigación se caracterizó por estar fundamentada bajo una característica holgada, deductiva, cambiante, enfocada y limitada. A estas características se le conoce como pre-estructuradas (Cantrell, 1996: 89).

El enfoque y preguntas de investigación son partes esenciales de la estructura de este estudio, pero estas podían cambiar con el tiempo.

Posteriormente, se realizó un muestreo, es decir, “la selección del tipo de situaciones, eventos, actores, lugares, momentos y temas que serán abordados en primera instancia en la investigación” (Quintana Peña 2006: 52). En la muestra se incluyó individuos, grupos, programas, objetos, acontecimientos, ocurrencias y escenarios que son esenciales para la investigación.

Esta investigación utiliza el método cualitativo porque “utiliza muestras pequeñas, con información sustancial, elegidas a propósito para permitir al investigador involucrarse profundamente en aspectos importantes para el estudio” (Cantrell, 1996: 107).

En el caso de los servidores públicos del Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente, se entrevistó a las personas que han participado directa e indirectamente en el proceso de implementación del Plan Nacional, estos fueron 6 entrevistados (Cuadro 1).

A este primer grupo se hicieron preguntas abiertas sobre:

- La cronología institucional sobre la EA en cada ministerio;
- Las políticas educativas ambientales implementadas por cada institución desde las primeras aplicaciones de la EA en la formación formal e informal;
- La cronología del Plan Nacional de EA,
- Un análisis sobre el trabajo en conjunto entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente desde dos etapas: 1) La creación del Plan Nacional de

EA hasta el inicio del Informe de Cumplimiento del Convenio 2009 y 2) Desde la entrega de este Informe hasta la actualidad,

- La planificación, ejecución, verificación de resultados y conclusiones de las cuatro políticas propuestas en el Plan Nacional de EA y que fueron aplicadas en los diferentes centros educativos,
- Los métodos, metodologías y herramientas aplicadas por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente en cada centro educativo para el cumplimiento de las cuatro políticas del Plan Nacional de EA.

Para el segundo grupo, se tomó como estudio de caso a tres centros educativos que constan dentro del Informe de Cumplimiento del Convenio 2009 y así evaluar el impacto del Plan Nacional de EA.

En este contexto se realizaron entrevistas cerradas sobre: 1) El cumplimiento de las cuatro políticas educativas ambientales del Plan Nacional de EA 2) Sobre los métodos, metodologías y herramientas aplicadas por el Ministerio de Educación y Ambiente, y 3) La implementación de la EA (ver en anexo 1 el formulario de preguntas).

Se decidió el tamaño de muestra basándose en la información recopilada en el Informe de Cumplimiento del Convenio 2009, y en el nivel de involucramiento de los docentes y servidores públicos. Para el análisis del impacto se tomó a 3 centros educativos que se fueron parte del Informe de Cumplimiento del Convenio 2009.

En el Informe se realizó la:

aplicación de entrevistas a directores, profesores participantes en los talleres de difusión del Plan Nacional de Educación Ambiental y profesores/as coordinadores de proyectos educativos ambientales en 294 escuelas y colegios de 3 regiones, 89 costa, sierra 138 y amazonia 67 (Informe Cumplimiento del Convenio, 2009: 7).

Los recursos de esta investigación no son insuficientes para igualar la muestra usada en el Informe por lo que los tres centros educativos investigados en esta tesis fueron elegidos dependiendo de la situación legal, ya sea privado, público o fisco-misional, y

únicamente en la zona sierra. Los entrevistados fueron 7 participantes, entre autoridades y docentes.

Métodos para la recopilación de datos

Con esta guía de entrevistas, es necesario revisar los métodos de recolección de los datos que vamos a utilizar. El papel del investigador es delinear los métodos cualitativos, estos consisten en las transcripciones de las entrevistas, notas de campo y documentos. Esto puede realizarse por medio de la observación, entrevistas y recopilación de documentos.

los individuos pueden aprender como observar y entrevistar, y aprender a mejorar las herramientas específicas relacionadas con dichas tareas, a través de la educación, la preparación y la práctica... a través de la educación, los investigadores pueden aprender a observar y entrevistar, así como saber que ver y qué preguntar (Cantrell, 1996:110).

La observación proporciona al investigador experiencias directas, de primera mano, "... para la mayoría está interpretada por la observación participativa y presente un *continuum* extensivo del observador al participante puro" (Cantrell, 1996: 111). La observación participativa aplicada en el trabajo de campo, en el caso de las entrevistas, se observó el comportamiento anímico y emocional de los actores, tanto de los Ministerios de Ambiente y Educación como de los tres centros educativos. Se verificó si su respuesta era rápida y concisa con relación al cumplimiento de las políticas planteadas en el PNEA¹⁰.

El entrevistador es al mismo tiempo observador en este estudio. Adicionalmente se observó el comportamiento de niños/as de los 3 centros educativos para constatar sus prácticas ambientales cotidianas transmitidas por la EA.

Según Cantrell (1996), cuando se aplica este método se debe definir si es una observación anunciada o no. Se realizó la observación a los alumnos de una manera no anunciada durante la hora de receso. En el caso de los empleados públicos de los

¹⁰ Los riesgos asociados al método son alterar el escenario mediante la presencia del investigador, no distinguir entre información objetiva y subjetiva, invertir mucho tiempo e involucrarse mucho.

ministerios y los/as docentes de los centros educativos que fueron entrevistados, se explicó el objetivo del estudio y se definió el tiempo.

Durante la observación se tomaron notas de campo, en las que se describe detalladamente lo que se escucha, observa, experimenta en el transcurso de la recopilación y análisis de los datos. La calidad del estudio depende del detalle, la agudeza y la profundidad de lo escrito en las notas de campo. “Las notas de campo constan de dos elementos, descripción y reflexión” (Cantrell, 1996: 112). Se incluyó un registro de los detalles de la observación y entrevistas a los actores para dar la interpretación más completa posible de los sujetos, diálogos, comunicación no verbal, comportamiento con respecto al Plan Nacional de EA.

Este método en la investigación ayudó a verificar dos situaciones: 1) Las relaciones internas y externas ¹¹ de los departamentos que promueven la EA en ambos ministerios 2) Los conocimientos obtenidos por los directores, docentes y alumnos/as durante la aplicación del Plan Nacional de EA.

Con esto se proporcionará al estudio un contexto definido de la investigación, un abordaje inductivo, experiencias de primera mano, verificación sobre los sesgos, prejuicios y percepciones selectivas.

Un segundo método utilizado para la recopilación de datos fueron las entrevistas. “El objetivo de la entrevista es permitir al investigador recopilar datos descriptivos de boca del sujeto mismo, y tener acceso a lo inobservable” (Cantrell, 1996:114). En las entrevistas no estructuradas y estructuradas el entrevistador conversa con el entrevistado, con un claro objetivo del problema.

la entrevista como método tiene varios alcances; 1) ir hacia atrás o hacia adelante en el tiempo para construir el pasado, construir el presente y predecir el futuro, 2) tener acceso a lo inaccesible, 3) verificar con los miembros del escenario información observable, reflexiones y teorías emergentes, 4) recopilar información en forma sistemática, 5) conseguir nuevas ideas y percepciones (Cantrell, 1996: 115).

¹¹Nivel interno: Funciones, organigramas del departamento, relaciones interpersonales, funciones de cada uno, logística de trabajo. Nivel externo: relaciones con las otras entidades públicas, planes futuros con las otras instituciones, convenios, expectativa futuras, situación actual de cada entrevistado.

Los límites de este método dependen de la memoria del entrevistado, del estado físico y emocional del mismo, y de las herramientas de entrevista del investigador.

En tercer lugar, la documentación primaria y secundaria aporta con información adicional, por ejemplo grabaciones, expedientes, comunicados internos y externos, agendas, documentos políticos, formularios, entre otros. Para la investigación se revisó la siguiente documentación: Ley de Gestión Ambiental 2004, Constitución de la República del Ecuador 2008, Plan Nacional de EA para Bachillerato y Educación Básica 2006 -2016, Plan Nacional del Buen Vivir, Convenio de Cooperación entre Ministerio de Educación y Ministerio del Ambiente 2005–2008; el Informe del Cumplimiento del Convenio 2009, Manual de planificación, ejecución y evaluación de proyectos de EA, reglamentos y tratados internacionales como: Conferencias de Estocolmo 1972, Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, Carta de Belgrano de 1975, Declaración de Río y la Agenda 21, Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo sustentable 2005.

Este tercer elemento también tiene alcances limitados. Por un lado los documentos son confiables y fáciles de reproducir a bajo costo pero también pueden ser pobres en calidad y pueden reflejar percepciones y sesgos personales.

**CAPÍTULO III:
LA POLÍTICA EDUCATIVA AMBIENTAL EN EL ECUADOR:
ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN A NIVEL
INTERINSTITUCIONAL E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DEL PNEA
SOBRE DOCENTES**

La EA es un tema relativamente nuevo en el Ecuador. En el avance de la EA en el país se puede identificar cuatro procesos: En primer lugar, el proceso de consolidación de un marco legal cada vez más inclusivo de los temas ambientales. En un principio se incorporan las nociones de EA al sistema escolar con el Reglamento General a la Ley de Educación y Cultura de 1984 y 1985; posteriormente el Ministerio de Educación y Cultura elabora el reglamento interno “Educación, Capacitación y Comunicación Ambientales”; finalmente con la aprobación de la nueva Constitución Política del Ecuador, que inserta la EA en una marco más amplio que incorpora, de manera inédita en el mundo, la conservación y el respeto a la naturaleza en los principios fundamentales del país.

En segundo lugar, el proceso de colaboración interinstitucional entorno a la EA. El Ministerio de Educación ha sido desde un comienzo el encargado principal de la implementación de las políticas educativas ambientales. Sin embargo, se dan varios momentos de colaboración con otras instituciones y organizaciones: los Ministerios de Agricultura y Ganadería, de Ambiente, de Defensa, de Salud y de Turismo además de las ONGs Fundación Natura, Ecociencia y OIKOS. Esto nos presenta con un *policy network* que se interesa por la EA y que se encuentra en varias instituciones públicas y organizaciones, pero que principalmente funciona desde el MEE.

En tercer lugar, el proceso de planificación, aprobación e implementación de las políticas educativas ambientales por parte de los actores en la red (*policy network*). En un comienzo se insertó la EA en el sistema educativo pero no es hasta la elaboración de los reglamentos internos del Ministerio de Educación, y posteriormente en la Reforma Curricular Consensuada para la Educación Básica Ecuatoriana, que la EA es incorporada como eje transversal en el curriculum escolar.

En la década de los años ochenta, se implementó la EA en el sistema educativo del Ecuador mediante la incorporación de planes y programas de estudio en la

educación primaria y secundaria, el Reglamento General a la Ley de Educación y Cultura de 1984 y de 1985 (EDUNAT I). Luego se introdujo el programa de forestación para estudiantes de Bachillerato por medio de un convenio suscrito por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y Ministerio de Agricultura y Ganadería (PNEA, 2006).

Posteriormente, se propuso la inserción del campo ambiental en el currículo escolar a través del programa denominado Educación para la Naturaleza (EDUNAT II), ejecutado a partir de 1983 hasta 1993 por Fundación Natura mediante el convenio entre el MEC y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Con este programa se logró la incorporación de contenidos de EA en planes y programas de estudio además de la capacitación de docentes y producción de guías didácticas y otros materiales pedagógicos (PNEA, 2006).

En 1991 se realizó un seminario taller sobre “Estrategias para el Desarrollo de la Educación Ambiental en el Ecuador”, ahí se expusieron algunas experiencias nacionales de la educación ambiental formal y no formal. En este evento se formularon lineamientos para un futuro plan nacional de educación ambiental para el sector de la educación formal, que no fueron implementados.

En 1992 se creó el Departamento de Educación Ambiental en el Ministerio de Educación, bajo la dependencia de la Dirección Nacional de Educación Regular y Especial, allí se canalizaba las políticas y acciones sobre la EA. Se crearon 21 departamentos homólogos en las Direcciones Provinciales de Educación del país.

En 1994 la Comisión Asesora Ambiental CAAM, formuló políticas básicas ambientales para el Ecuador (PNEA, 2006: 8); adicionalmente, se creó una “Agenda Ecuatoriana de Educación Ambiental”, impulsada por el MEC, Ecociencia y la UNESCO, donde se proponía crear acciones significativas en relación a la EA.

Esto motivó a que el MEC expida el reglamento “Educación, Capacitación y Comunicación Ambientales”. En este reglamento se entiende que la necesidad del desarrollo sostenible es una problemática transversal en el país y que una de las herramientas para fortalecer este proceso es la EA.

En 1996 se colocó a la EA como eje transversal de la Reforma Curricular Consensuada para la Educación Básica Ecuatoriana, de esta forma se dinamizó los procesos educativos atravesando diferentes áreas, materias y acciones del currículo.

A nivel institucional,

el MEC expide en ese año, el Reglamento Orgánico Funcional, en el que al Departamento de Educación Ambiental, se le da la categoría de División Nacional de Educación Ambiental y Vial, con sus áreas de trabajo: Ecología – Biosfera, Recursos Naturales, Ecoturismo, Calidad Ambiental y de Vida y Educación Vial (PNEA, 2006: 9).

En la década de los noventas, la EA comenzó a tener fuerza y se contempló dentro de fundamentos generales de la educación intercultural bilingüe. En ese contexto se incluyó la EA como un aspecto importante en las relaciones hombre–naturaleza, conservación, cuidado de la naturaleza y el uso racional de los recursos naturales (PNEA, 2006).

Luego de la creación del Ministerio de Ambiente, en 1999 se expidió la Ley de Gestión Ambiental la cual brinda un marco legal para la EA en el sistema educativo ecuatoriano. Esta ley incita la colaboración y realización de actividades entre el MAE y el MEC para el desarrollo de las políticas educativas ambientales a nivel nacional.

En el 2000 se suscribió el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre estos dos ministerios, con el objetivo de juntar esfuerzos para implementar programas de educación, concientización, capacitación, comunicación ambiental en función de cumplir con los nuevos mandatos legales, además de analizar y revisar las políticas y programas de educación ambiental vigentes.

Una de las actividades de este convenio fue la organización de reuniones de intercambio de experiencias sobre EA, a estas asistieron instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales. En ella se emitieron informes que permitieron conocer las diferentes perspectivas de los actores, lo que incentivó a que se integre un grupo interinstitucional, liderado por el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación e integrado por los Ministerios de Defensa, Salud y Turismo además del CEDENMA (PNEA, 2006).

Desde el comienzo este grupo se propuso la elaboración del Plan Nacional de EA. A finales del 2002 se contó con un borrador preliminar del Plan con el apoyo técnico de la UNESCO. En el 2005 el MEC y el MAE suscribieron un nuevo convenio donde tenían como objetivo específico:

Asegurar la incorporación y posterior desarrollo de las políticas, estrategias, programas y proyectos prioritarios del PNEA en las políticas educativas y ambientales nacionales, en los planes operativos de las Direcciones Nacionales del Ministerio de Educación (PNEA, 2006)¹².

El 26 de Octubre del 2006 se firmó el Acuerdo Nro. 0534, a través del cual se declara de carácter oficial al Plan Nacional de EA, “el mismo que deberá orientar el pensamiento y la acción para la institucionalización de la EA, en apoyo al mejoramiento de la calidad de la educación y desarrollo sostenible del Ecuador” (Acuerdo Ministerial No. 0534, 2006).

En el Acuerdo Ministerial se propone que se incorporen las políticas y estrategias del Plan Nacional de EA para mejorar la formación de los docentes y alumno/as. Adicionalmente el Plan Nacional de EA es incluido como parte de los planes operativos de las instituciones públicas relevantes. Para el cumplimiento de los objetivos se dispuso conformar direcciones provinciales como filiales del Ministerio de Ambiente.

En el 2008 hubo una reorganización de la estructura institucional a nivel macro. El Ministerio de Educación y Cultura es dividido en dos, convirtiéndose en el Ministerio de Educación y en el Ministerio de Cultura.

Esta división estuvo acompañada dos años más tarde con un reordenamiento interno de las políticas públicas, en el área de la EA esto significó que la enseñanza en temas ambientales paso a ser parte de un programa más amplio llamado Programa de Educación para la Democracia y el Buen Vivir.

¹² Este objetivo refleja que la EA es proyectada en una posible creación de políticas más consolidadas. Para febrero del 2006, se hicieron tres reuniones en Quito, Guayaquil y Cuenca con la participación de varios docentes de diferentes centros educativos. Ahí se elaboraron los últimos ajustes para el Plan Nacional.

Según F12011, servidor público del Ministerio de Educación:

En el 2010 hubo una reestructuración en el Ministerio de Educación y se dividió al Departamento de Educación Ambiental y Vial. La EA se integró dentro del Programa de Educación para la Democracia y Buen Vivir. La Educación Ambiental se convirtió en un tema de necesidad institucional y bajó de nivel a programa (F12011, entrevista).

Aunque el marco legal es importante en cuanto dicta las restricciones y posibilidades de los agentes en el juego político, lo más interesante desde una visión neo institucionalista es cómo las instituciones influyen en la negociación sobre y la implementación de las políticas educativas ambientales. Por eso, este capítulo busca entender cómo los funcionarios públicos (agentes), desde la planificación e implementación del Plan Nacional de EA, perciben el marco de posibilidades en la que están insertos.

En segundo lugar, el capítulo pretende, a partir de la evaluación de la ciudadanía o beneficiarios, entender cómo los cambios en la estructura y los cambios dentro del *policy network* influyen sobre la implementación del Plan Nacional de EA.

Políticas, planes y programas sobre la EA en el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente

Actualmente, la EA es un eje temático en el Programa de Educación para la Democracia y Buen Vivir. Según F22011 servidor público del Ministerio de Educación, la EA es visto como:

un tema de necesidad como lo es la educación para la vida, educación para la salud y sexualidad, y tiene como objetivo el satisfacer a la comunidad educativa mediante la transmisión de información adecuada y responsable sobre el cuidado y conservación de los recursos naturales. La educación en democracia enseña y promueve el desarrollo de conocimientos, valores y destrezas necesarios para vivir en una sociedad democrática... “...deseamos que el Buen Vivir este dentro de la educación ecuatoriana como principio rector del sistema educativo y como hilo conductor de los ejes transversales que forman parte de la formación de valores (F22011, entrevista).

El Ministerio de Educación está enfocado en difundir conocimientos dentro del marco de la educación formal, ya sea a centros educativos privados, fiscales o fisco-misionales.

La educación para el Buen Vivir es un principio constitucional basado en el Sumak Kawsay, una concepción ancestral de la forma de vivir de los pueblos originarios de los Andes, “deseamos que el Buen Vivir esté dentro de la educación ecuatoriana como principio rector del sistema educativo y como hilo conductor de los ejes transversales que forman parte de la formación de valores” (F22011, entrevista).

La Constitución del Ecuador del 2008 consagra la noción del Buen Vivir en el Art. 14 y menciona que “se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sustentabilidad y el buen vivir” (Constitución del Ecuador, 2008: 65). Adicionalmente, en el Art. 12 y Art. 34 se involucran aspectos sustanciales necesarios para una vida en condiciones adecuadas para la creación y el progreso, orientadas al Buen Vivir. Como menciona F22011 (2011, entrevista), la idea del Buen Vivir insita a los tomadores de decisiones a crear el Programa de Educación para la Democracia y Buen Vivir.

Acatando estos nuevos lineamientos políticos se reformularon los objetivos del Ministerio de Educación donde, además de promover el derecho a la educación, el Buen Vivir se convierte en un eje esencial de la educación.

Según F12011, “el principio del Buen Vivir genera sociedades democráticas, inclusivas, promotoras de interculturalidad, tolerantes a la biodiversidad y respetuosas con la naturaleza” (F12011, entrevista). La dimensión ambiental del Buen Vivir influye sobre el comportamiento humano en la medida en que en el proceso educativo se contempla la preparación de futuros ciudadanos ambientalmente conscientes.

El Programa de Educación para la Democracia y Buen Vivir del Ministerio de Educación propuso varios planes y proyectos en beneficio de la comunidad educativa (Docentes, alumnos/as, padres y madres de familia). El Programa desarrolló la creación de escuelas verdes como parte de los proyectos del 2010.

estos tratan sobre la certificación de los centros educativos que promuevan la concientización ambiental. Estos pueden tener como parámetros el reciclaje de la basura, las acciones y proyectos con respecto al cuidado del medio ambiente por medio de los clubes ecológicos, entre otros (F10211, entrevista).

Otro proyecto que tuvo alcance a nivel interinstitucional, fue la “Propuesta de inserción curricular de la temática de conciencia marítima, manejo costero integrado y educación ambiental marino costera para cuarto, quinto, sexto y séptimo año de básica”, ejecutado por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Salud y por el Programa de EA Marino Costera – Dirección General de Intereses Marítimos de la Armada del Ecuador. La propuesta:

Tiene como finalidad insertar como eje transversal la temática de conciencia ambiental marítima en las materias de lenguaje y comunicación, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales. Para la difusión fue necesario de capacitaciones y texto pedagógicos denominados Libros Azules (F52011, entrevista).

En 1999 se integró la EA en el marco de la educación informal y formal en el Ministerio de Ambiente. En la estructura organizacional de la entidad, la EA está ubicada en la Dirección de Información, Seguimiento y Evaluación, donde se aborda como un tema de investigación. Este trabajo tiene como misión:

promover estrategias para brindar información oportuna y confiable que permita asistir técnicamente a la toma de decisiones, para lo cual desarrollará e impulsará la implantación del sistema de información ambiental, seguimiento y evaluación de las políticas sectoriales y metas del Gobierno Nacional y proyecto de política ambiental (Ministerio de Ambiente, et al., 2011).

Este departamento tiene diferentes responsabilidades en la planificación y ejecución de acciones, y por lo tanto de las políticas, de EA. Según F52011 (2011, entrevista)

este departamento tiene la obligación de coordinar el seguimiento y evaluación de la política ambiental nacional, informes de seguimiento de la aplicación del Plan Nacional de educación ambiental en escuelas y colegios, programas de capacitación y concienciación ambiental y una guía didáctica del Plan Nacional de Educación Ambiental (F52011, entrevista).

La Dirección de Información, Seguimiento y Evaluación, planificó diferentes proyectos, planes y políticas en el marco de la educación informal y formal. Esta entidad cuenta con varias iniciativas, una de las propuestas que tiene el Ministerio de Ambiente es:

dar seguimiento a la producción limpia¹³ de las empresas. Para ello se les entrega una certificación conocida como Punto Verde. Esta marca también promueve el Consumo Sustentable¹⁴ de las empresas, esto por medio del Reconocimiento Ecuatoriano Ambiental. (F52011, entrevista).

Otra iniciativa sobre EA del sector público en beneficio de la comunidad fue el proyecto “Guayaquil ecológico” que consiste en la generación y restauración de áreas verdes para la ciudad de Guayaquil, con el objetivo de brindar a la comunidad zonas verdes de recreación, esparcimiento y contacto con la naturaleza. Además, en la isla Santay se construye una finca educativa en colaboración con el Ministerio de Educación, y una planta recicladora de desechos (F62011, entrevista).

Todos estos proyectos y programas de tanto el MEE como el MAE son realizados para cumplir con un proceso de información dirigido a la ciudadanía. Por un lado el Ministerio de Educación quiere canalizar información responsable y adecuada sobre la relación con el medio ambiente a la comunidad educativa. Por otro lado, el Ministerio de Ambiente tiene la intención de crear un sistema de información ambiental que influya sobre los tomadores de decisiones. Adicionalmente al flujo de información que estas instituciones tienen con agentes externos existen flujos de información de cooperación interinstitucional en torno al Plan Nacional de EA.

Plan Nacional de EA para Bachillerato y Educación Básica 2006 - 2016 como política interinstitucional (Flujos de información interinstitucionales)

Un año después de la firma del convenio de cooperación interinstitucional en el mes de diciembre del año 2000 entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación, se integró un grupo interinstitucional para elaborar una propuesta preliminar del Plan Nacional de EA.

este Plan previó un conjunto de políticas, estrategias y acciones para impulsar la educación ambiental en la educación básica y bachillerato,

¹³“El Concepto básico de lo que se entiende por Producción Más Limpia según PNUMA, es reducir la contaminación por medio de la reducción de materia prima, del agua, energía, lo que conlleva a menos costos invertidos en los procesos de producción” (Ministerio de Ambiente et al. s/f).

¹⁴“El uso de bienes y servicios que responden a necesidades básicas y proporcionan una mejor calidad de vida, al mismo tiempo que minimizan el uso de los recursos naturales, materiales tóxicos y emisiones de desperdicios”. (Ministerio de Ambiente et al. s/f).

dentro del sistema educativo nacional. Así se hacía participar a la comunidad educativa, en educación ambiental aplicada, con bases en el desarrollo sustentable (PNEA, 2011: 2006).

En el año 2005 el Ministerio de Ambiente optó por incorporar el Plan Nacional de EA en uno de los componentes del Programa de Apoyo al Área de Calidad por parte de los Países Bajos, para luego ser aprobado y financiado en el 2005 (Informe de Cumplimiento de Convenio, 2009: 3).

En febrero del 2006, ambos ministerios, junto con la Corporación OIKOS, organizaron 3 talleres regionales para la validación de la propuesta preliminar del Plan Nacional de EA. En estos talleres participaron 155 personas entre profesores de la educación formal, funcionarios de las entidades públicas, representantes de las organizaciones no gubernamentales, gobiernos seccionales y universidades (Informe de Cumplimiento del Convenio, 2009: 5). Estos fueron los inicios del intercambio de conocimientos a nivel interinstitucional entorno al Plan Nacional de EA.

El Plan Nacional de EA:

se basa en una educación con enfoque en el desarrollo sustentable, incorporando la EA en el currículo escolar, trabajo en conjunto con docentes y otros actores en mejorar la calidad ambiental (F42011, entrevista).

En el Plan se plantearon siete líneas políticas con una proyección hasta el año 2016; cuatro de estas políticas (las políticas número 1, 3, 4 y 5) tratan sobre las obligaciones y la transmisión de información entre y desde las instituciones públicas hacia el área de la EA.

La primera política determina que “La Educación Ambiental para el desarrollo sustentable es una prioridad educativa nacional. Por tanto el Estado Ecuatoriano impulsará su tratamiento Transversal en la Educación Básica y Bachillerato” (PNEA, 2006: 35).

Según F12011:

el desarrollo sostenible es un lineamiento que es parte de la EA. (Por eso) se va a incorporar la EA en planes y proyectos ambientales en todos los sectores educativos. (F12011, entrevista).

La tercera política determina que “La formación y capacitación docente en Educación Ambiental para el desarrollo sustentable, será responsabilidad primordial del Estado, a través de las instancias competentes” (PNEA, 2006: 36).

Las actividades necesarias para cumplir con esta política son según F12011 (2011):

Elaborar y ejecutar un Plan de Capacitación de Docentes en EA a nivel nacional. Coordinar con universidades y escuelas con la formación de profesionales en EA. Articular planes y programas para los docentes.

Se han capacitado a docentes en temas como el Manual de Planificación, Ejecución y Evaluación a Proyectos de EA, también se han dado charlas sobre EA y sobre el Plan Nacional (F12011, entrevista).

Las capacitaciones se ejecutaron con la participación del Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública, ONGs y docentes de centros educativos.

La política número cuatro determina que “El Estado fortalecerá la capacitación institucional para el desarrollo de la educación ambiental en todos los ámbitos” (PNEA, 2006: 36). En ese contexto, se firma el convenio interinstitucional entre ambos ministerios con la finalidad de fortalecer los programas, planes y proyectos de las instituciones relevantes.

En la quinta política se indica que “El Estado Ecuatoriano a través de las instituciones comprometidas en el desarrollo del Plan Nacional potenciará la comunicación, información y difusión de sus estrategias, programas y políticas” (PNEA, 2006: 37), estas pueden ser en espacio de radiodifusión, televisión u otros.

La idea de la difusión es involucrar actores con (las estrategias, programas y políticas en) EA. El Ministerio de Ambiente ha hecho alianzas con colegios fiscales, fisco-misionales y privados para brindar información... siempre con la colaboración del Ministerio de Educación (F52011, entrevista).

Otra de las estrategias aplicadas para el cumplimiento de la política No. 5 es la sensibilización de los actores involucrados, además de suscribir convenios de apoyo interinstitucional para aumentar el rango de difusión de la EA.

Desarrollado la base del plan, las entidades propusieron como objetivos generales ejecutar programas y proyectos de EA, impulsar la EA en el sistema educativo nacional para apoyar el desarrollo sustentable de la sociedad, retroalimentar las políticas públicas educativas y generar los mecanismos de participación.

Para el planteamiento de la justificación y objetivos del Plan Nacional fue necesario realizar varias reuniones interinstitucionalmente, fueron delegados del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación y a veces iban los delegados de las instituciones de apoyo (F52011, entrevista).

La colaboración interinstitucional, y por lo tanto el intercambio de información, entre el entonces MEC (MEE) y el MAE estuvo presente desde la fase de planificación del Plan Nacional de EA. En un principio se realizaron varias reuniones con la finalidad de afinar detalles con respecto a las políticas que darían las pautas para la ejecución de actividades de EA.

Según F52011 la realización de estas actividades responde al compromiso de un trabajo interinstitucional enmarcado por flujos de información responsables, entre ambos ministerios “dando cumplimiento a lo dispuesto en la ley Nacional de Gestión Ambiental y en las políticas básicas ambientales promulgadas en el Registro oficial No. 320 del 25 de julio del 2006” (F52011, entrevista). En otras palabras, los agentes describen que durante este intercambio de información se verificó que los flujos de información estuvieron marcados por la seriedad, compromiso y responsabilidad en el tipo de documentos y conocimientos que se entregaban.

Posterior a la aprobación del Plan se intensificó el intercambio de información y el trabajo con la finalidad de cumplir parte de las metas planteadas. Mediante las continuas reuniones y el intercambio o flujo de información a nivel interinstitucional se logró coordinar compromisos y actividades para cumplir con los objetivos planteados en el Plan Nacional de EA a través del convenio interinstitucional.

En el transcurso de la implementación del Plan Nacional de EA hasta la entrega del Informe de Cumplimiento del Convenio 2009, el MAE y el MEE realizaron una serie de actividades en conjunto como talleres, capacitaciones y difusión informativa a beneficiarios, que dieron pauta al flujo de información entre estas instituciones.

En ese contexto, el Ministerio de Ambiente asumió varios compromisos. En primer lugar, incorporar las políticas y estrategias del Plan Nacional de Educación Ambiental en las políticas ambientales nacionales y estrategias institucionales, “ya sea mediante los talleres o los diferentes proyectos. Uno de ellos es el Manual de Planificación, Ejecución y Evaluación de Proyectos de EA para Docentes” (F52011, entrevista).

En segundo lugar, brindar el apoyo técnico requerido por el Ministerio de Educación para el desarrollo de programas y proyectos del Plan Nacional, desde las Direcciones Técnicas y Distritos regionales del Ministerio de Ambiente.

En tercer lugar, articular y relacionar los programas y proyectos del Plan Nacional a los programas regionales de educación ambiental auspiciados por la UNESCO.

En cuarto lugar, gestionar el apoyo técnico y financiero necesario para el desarrollo de los proyectos del Plan Nacional de EA ante los organismos nacionales e internacionales que promueven la educación ambiental para el desarrollo sustentable.

Durante los meses de junio y agosto del 2007, se realizaron 21 talleres provinciales en todas las provincias, menos Galápagos, para socializar el Plan Nacional e identificar los proyectos prioritarios desde el ámbito educativo. La coordinación de los talleres estuvo a cargo del Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente (F52011, entrevista)

Se delegó a la Unidad de Educación, Capacitación y Difusión de la Dirección Nacional de Gestión Ambiental (actual Dirección de Información, Investigación y Educación Ambiental) la coordinación técnica del convenio y de los programas y proyectos del Plan Nacional.

El Ministerio de Educación asumió los siguientes compromisos: delegar funcionarios al grupo interinstitucional, autorizar la participación de los funcionarios y profesores en los talleres regionales de validación del Plan Nacional de EA e incorporar en más centros educativos la propuesta de desarrollo curricular de Educación Ambiental. Este trabajo señala que “nos comprometimos en la ejecución de los programas y proyectos del Plan Nacional de EA” (F52011, entrevista).

El Programa de Educación para la Democracia y Buen Vivir del Ministerio de Educación asumió la responsabilidad de hacer seguimiento y evaluación de los programas y proyectos del Plan Nacional de EA, coordinar la edición y publicación de 4000 ejemplares del Plan Nacional de EA, planificar la reproducción e impresión del Plan Nacional de EA para la distribución del documento a nivel nacional.

En los meses de octubre y diciembre del año 2008, se elaboró el Manual y se dictaron dos talleres, con la participación de docentes de educación ambiental, expertos de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Se imprimieron 6000 ejemplares.

Para socializar, capacitar y distribuir el Manual de Planificación, Ejecución y Evaluación de Proyectos Educativos Ambientales, en el año 2009 – 2010, se ejecutan 22 talleres provinciales de capacitación dirigidos a docentes de Educación Básica y Bachillerato, coordinados por los representantes de las direcciones provinciales de educación y ambiente, obteniendo la participación de 1000 personas. (F12011, entrevista).

El MEE se comprometió además en hacer el seguimiento y evaluación en la aplicación del Manual por parte de los docentes de las instituciones educativas participantes en la capacitación del año 2009.

Según F12011,

la distribución del manual empezó desde el 2008, y lo que se quiso hacer fue sociabilizar el manual con todos los docentes de los centros educativos. Para eso se hizo una convocatoria a ciertos colegios fiscales de ciertas provincias, de los cuales solo asistieron la mitad. A estos se les hizo seguimiento. Fueron dos días de capacitación (F12011, entrevista)

Otras obligaciones asumidas tanto por el MAE como el MEE fue elaborar una propuesta de inclusión curricular de la dimensión ambiental en la Educación Básica y

el Bachillerato “se organizaron tres Talleres. Participaron 170 docentes de escuelas, colegios, universidades y gobiernos seccionales” (F52011, entrevista).

Se emitió el Acuerdo Ministerial 534 – de 26 de Octubre del 2006, mediante el cual el Ministro de Educación dispone la aplicación del Plan Nacional de EA en todos los planteles educativos del Ecuador.

El Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación programaron visitas de seguimiento y evaluación del avance en la aplicación del Plan Nacional de EA en las tres regiones del Ecuador, durante el segundo y tercer cuatrimestre, excepto en la provincia de Pichincha que se postergó para la segunda semana del año 2009.

Como una forma de evaluación y seguimiento a la implementación del Plan Nacional de EA, en coherencia con los compromisos tanto del MAE como del MEE, se dispuso la elaboración de un Informe de Cumplimiento del Convenio en el 2009 a cargo de funcionarios de ambos ministerios.

En el Informe de Cumplimiento se aplicaron entrevistas a directivos y docentes que participaron en los talleres de difusión del Plan Nacional de EA de 294 escuelas y colegios, 138 de estos centros educativos eran de la Sierra (Informe de Cumplimiento de Convenio: 2009, 7). Los objetivos de las preguntas fueron: “verificar *in situ* la aplicación del Plan Nacional en los establecimientos educativos y constatar la incorporación de los proyectos del Plan Nacional al proyecto educativo institucional” (Informe de Cumplimiento del Convenio, 2009: 5).

En el informe de cumplimiento del Convenio 2009 se menciona que:

Las respuestas dadas por los directivos y maestros en la Sierra, con relación a la incorporación del Plan Nacional de EA al Proyecto Educativo Institucional, son diferentes, mientras en el primer grupo el 54% indica que sí se ha incorporado, el 56% de profesores/as señala que no. Esta diferencia podría estar dada, en parte, por la falta de conocimiento y participación de todos los docentes en la planificación curricular (Informe de Cumplimiento del Convenio, 2009: 7)

El informe da constancia de que en la Sierra se ha ejecutado el proyecto “Manejo de desechos”, la iniciativa “Educación Ambiental incorporada como eje transversal en la

educación básica” y el proyecto “Prevención de la contaminación por uso de plaguicidas”, mejorando así las cotidianidades de alumnos y docentes.

El Informe indica que se realizaron 17 talleres provinciales en similar número de provincias de la costa, Sierra y Amazonía para capacitación de docentes de escuelas y colegios en los contenidos y metodología de aplicación del Manual.

Aun más importante, el Informe asegura que en la mayoría de las provincias se ha fortalecido la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación.

Las personas entrevistadas manifestaron que a través del Plan Nacional de EA conocen el trabajo de las dos instituciones, antiguamente existía la falta de integración de políticas, programas y proyectos (Informe de Cumplimiento del Convenio, 2009: 8).

En cuanto a las recomendaciones a futuro en el Informe propone renovar el convenio marco de coordinación y cooperación entre el Ministerio de Ambiente y Educación, realizar un programa de capacitación a directivos y docentes sobre el uso y manejo del Plan Nacional de EA, fortalecer el eje transversal de la Protección del Medio Ambiente y el uso del Manual de Planificación, Ejecución y Evaluación de Proyectos Educativos Ambientales; sobre esta base continuar el seguimiento o acompañamiento técnico necesario en las escuelas y colegios del país.

Actualizar el Acuerdo Ministerial, No. 534, de 26 de octubre del 2006, en relación con la nueva normativa constitucional, el Plan Nacional del Buen Vivir, Ley Orgánica de Educación Intercultural y la Política Ambiental Nacional, así como leyes, reglamentos y ordenanzas relacionadas al ejercicio ambiental (Informe de Cumplimiento, 2009: 10).

A pesar de ello, según F22011 las convocatorias y reuniones para el seguimiento del Plan Nacional de EA se han reducido drásticamente después del Informe de Cumplimiento del Convenio.

La elaboración de planes, programas, acciones y proyectos para la implementación de la EA ha sido un trabajo en conjunto durante la firma del Convenio, Durante los primeros años del Plan Nacional se incrementaron las reuniones, es verdad que antes había más trabajo en conjunto pero desde el informe de cumplimiento del convenio 2009 esto ha disminuido (F22011, entrevista).

En síntesis, el flujo de información interinstitucional entre el MAE y el MEE entorno al Plan Nacional de EA se caracterizó por cinco momentos fundamentales. En primer lugar, la creación de un grupo interinstitucional de coordinación a través del cual se compartía información especialmente relevante para la ejecución coordinada de políticas educativas ambientales. En segundo lugar, un proceso dinámico entorno a la elaboración del Plan Nacional que estuvo marcado por frecuentes reuniones de coordinación e intercambio de información que sin embargo fue principalmente una cooperación entre las instituciones públicas sin mayor participación de la comunidad educativa (Docentes, alumnos/as, padres y madres de familia). En tercer lugar, la implementación del Plan Nacional que, aunque consistió en una serie de acciones por parte del sector público, herramientas indispensables para la elaboración de proyectos por parte de los docentes (como el Manual) tardaron en ser elaborados.

En cuarto lugar, ambas instituciones se comprometieron a evaluar y dar seguimiento a la implementación del Plan lo que conllevó a la realización de un Informe de Cumplimiento que tiene resultados positivos y propone la firma de un nuevo convenio. Finalmente, el decline de las actividades después de la elaboración del Informe.

Las políticas educativas ambientales del Plan Nacional de EA al nivel de los centros educativos en la actualidad

La política No.1 consiste en la importancia de la EA para el desarrollo sustentable, como eje transversal en la educación básica y bachillerato. Para constatar su implementación se entrevistó a autoridades y docentes de los 3 centros educativos. En el caso del Colegio Nacional Experimental Juan Pío Montúfar, se consultó a la rectora del centro, C12011 y al coordinador del departamento de medio ambiente C22011.

Las preguntas se concentraron en el desarrollo de la EA como eje transversal. En ese sentido, fue importante indagar sobre sus conocimientos de EA y el desarrollo sustentable.

el desarrollo sustentable es el equilibrio entre lo social, ambiental y económico, estos conocimientos hemos implementado en la materia de Ciencias Naturales de 7mo de básica, pero más énfasis hubo en la práctica de las materias extracurriculares (C22011, entrevista).

La rectora del centro educativo enfatizó que desde hace aproximadamente 5 años atrás se han realizado programas y planillas educativas dentro de la materia de Ciencias Naturales y Ciencias Sociales donde “la EA ha sido implementada como eje transversal en las materias mencionadas, hemos realizado cursos y talleres sobre EA” (C12011, entrevista). Adicionalmente, el coordinador del departamento de EA indicó que:

En 8vo de bachillerato se ha incentivado la investigación sobre el tema ambiental, en el último año hubo una gran participación del Consejo Estudiantil. Hemos hecho proyectos, talleres y muestras sobre el tema ambiental, como por ejemplo la recuperación de jardines y espacios verdes (C22011, entrevista).

El Colegio Pío Montúfar fue creado en 1941, constituyéndose como un colegio fiscal de renombre, recibiendo un constante apoyo tanto del Estado central como del Municipio, esto favorece la innovación de políticas pedagógicas y curriculares (C12011, entrevista). Parte de ello fue la creación del departamento de EA, que tiene como objetivo la concientización de los alumnos sobre la importancia del medio ambiente, de esta manera influenciar en las prácticas ambientales en su diario vivir.

El colegio fisco misional FESVIP, el segundo caso de estudio, implementó la EA como eje transversal en su currículo escolar por medio de los textos escolares. La vicerrectora del colegio, C52011, fue entrevistada sobre sus conocimientos. Ella argumenta que el desarrollo sustentable:

trata sobre el cuidado de la naturaleza y de la sociedad, y es muy importante transmitir este conocimiento a los niños para que a futuro cuiden este planeta... el desarrollo sustentable lo hemos implementado como eje transversal en el currículo escolar (C52011, 2011, entrevista).

También se entrevistó a la docente de Ciencias Naturales de 8vo. de básica, C62011, ella asegura que “la EA que practicamos incluye al desarrollo sostenible. Este está incluido como parte informativa de los textos de 7mo de básica, textos que son entregados por el Ministerio de Educación” (C62011, entrevista).

Según C52011,

se nos entregó los textos del Ministerio de Educación, ahí consta algo sobre la EA. Hemos recibido el Manual, pero no sabemos aún implementar algunos proyectos. ... una empresa privada nos entregó un manual de reciclaje (C52011, entrevista).

En el tercer caso de estudio, el colegio privado Bruno Giordano, se entrevistó la rectora (C32011) y la docente de Ciencias Naturales (C42011). La rectora C32011 asegura que:

la educación ambiental es implementada en la educación básica y bachillerato, pero dentro de la materia de Ciencias Naturales y Ciencias Sociales... conozco el Plan Nacional de EA pero por iniciativa propia (C32011, entrevista).

C42011 afirma que la EA es implementada en el curriculum escolar: “dictamos conceptos relacionados con el cambio climático, cuidado de la naturaleza, actividades productivas sustentables, entre otras” (C42011, entrevista).

En síntesis, través de las conversaciones informales, entrevistas estructuradas y observaciones realizadas, se pudo conocer que el Colegio Montúfar es el centro educativo que cuenta con infraestructura bien equipada, y cuenta con condiciones para implementar la EA. Tienen conocimiento sobre el Plan Nacional y reciben un amplio apoyo del sector público para lograr sus objetivos. En ese sentido, desarrollaron una organización interna para el trabajo académico sobre temas ambientales. El segundo caso, el Colegio FESVIP, implementa la EA especialmente a través de los textos curriculares, no constan con el mismo desarrollo institucional como el primer caso aunque consideran, igualmente, que implementan la EA de manera transversal.

Asimismo, en el tercer caso, el Colegio Bruno Giordano, se implementa la EA como eje transversal entre las materias de Ciencias Sociales y Naturales pero este colegio privado tuvo que obtener información sobre el Plan Nacional de EA por iniciativa propia.

La política No.3 hace referencia a la formación y capacitación de docentes en EA para el desarrollo sustentable. En el Colegio Experimental Juan Pío Montúfar los entrevistados mencionaron que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente, “...han capacitado sobre el Plan Nacional, también sobre el Manual de Planificación, ejecución y evaluación de proyectos ambientales, esto lo hicieron hace como 2 o 3 años atrás” (C12011, 2011, entrevista).

Según el coordinador del departamento de EA

cuando hubo la capacitación de dos días para tratar sobre el Plan Nacional, nos capacitaron también sobre el manual y nos entregaron el manual totalmente gratis. Además de eso, en los textos escolares del MEE se incluye temáticas sobre la Educación Ambiental (C22011, entrevista).

A pesar de ello,

.no han realizado capacitaciones durante el 2010 y 2011, lo que hemos recibido son capacitaciones por el municipio; Fundación Natura dio talleres sobre la conservación del medio ambiente; la empresa CLARO también ha entregado materiales para trabajar en la concientización (C22011, entrevista).

Este centro educativo ha recibido la colaboración de varias instituciones públicas y privadas para la capacitación del personal en temas relacionados sobre EA durante el 2009.

La docente C62011 del Colegio FESVIP asegura que “recibimos dos capacitaciones, una sobre el Plan Nacional y otra sobre el Manual, pero solo fueron esas, esto le hablo hace dos años atrás, hasta ahora no hemos recibido nada” (C62011, entrevista). La empresa privada ha participado en la difusión de la EA, como menciona la vicerrectora C52011 “en el 2010 recibimos colaboración de una empresa privada, nos donaron los basureros para la clasificación de la basura orgánica e inorgánica” (C52011, entrevista).

Según la vicerrectora la responsabilidad ambiental de las empresas privadas influye en beneficio de niños/as, mediante la donación de materiales pedagógicos. La información de las capacitaciones fue transmitida a los alumnos/as del centro educativo mediante talleres fuera del aula, esta se basó en la recolección, clasificación y reciclaje de la basura (C52011, entrevistas).

C32011, del Colegio Bruno Giordano asegura que:

recibimos solamente una capacitación sobre el Manual de planificación de proyectos sobre EA, a ella asistieron varios docentes del área de ciencias naturales y ciencias sociales, no se dictó ningún taller sobre la finalidad del Plan Nacional, en el caso de que se haya dictado el curso, a nosotros no nos invitaron, capaz por ser entidad privada (C32011, entrevista).

El centro educativo no ha recibido ningún aporte económico más que el entregado por los padres de familia para incentivar micro proyectos de los alumnos/as.

nosotros mediante el apoyo de los padres de familia, hemos hecho un huerto en el edificio ubicado en Conocoto, donde tenemos plantas ornamentales, ahí trabajaron niños de 7mo y 8vo de básica con la guía del manual (C42011, entrevista).

Esta institución educativa está constantemente autogestionando proyectos con apoyo de empresas privadas para la capacitación de docentes y autoridades para la EA en la práctica diaria del alumno.

En síntesis, la capacitación y formación de la comunidad educativa (Docentes, alumnos/as, padres y madres de familia) varía según los casos. En el primer caso, el Colegio Montúfar ha sido beneficiado con capacitaciones en el Plan Nacional de EA y el Manual por parte de ambos ministerios. Sin embargo, estas capacitaciones no se han vuelto a ofrecer desde el 2009. En el segundo caso, el Colegio FESVIP también participó en las mismas capacitaciones del MAE y el MEE pero desarrolló desde el 2010 experiencias positivas de formación con el sector privado. El tercer caso, el Colegio Bruno Giordano participó únicamente en la capacitación del Manual pero no en la capacitación sobre la Plan Nacional de EA. De la misma forma que el caso dos, este colegio se ha beneficiado de la colaboración con el sector privado y adicionalmente usa recursos de los padres de familia.

En la política No. 4 el Estado se compromete a fortalecer la capacitación institucional para el desarrollo de la EA en todos los ámbitos. Para la rectora del colegio Juan Pío Montúfar “el Estado se ha comprometido en forma discontinua mediante capacitaciones y donaciones para de esta forma cumplir con sus políticas y propuestas.” (F12011, entrevista), por otro lado, para C22011, el cumplimiento del Estado es positivo, “... soy consciente que el Estado no tiene fondos económicos para implementar continuamente proyectos sobre EA, en lo poco de sus posibilidades, ha ejecutado iniciativas importantes en este centro” (C22011, entrevistas).

En el segundo caso, la vicerrectora C52011 asegura que:

el Estado no ha cumplido con sus ofrecimientos sobre el apoyo a la EA (...) las últimas capacitaciones que se dictaron fueron hace un

varios años atrás, y nosotros sabemos que actualmente la EA es una tema que constantemente está actualizándose. (C52011 , entrevista)

Para la docente C62011, “las pocas capacitaciones que brindó el Estado demuestra que las ejecutó solamente para aparentar con la comunidad educativa” (C62011, entrevista).

En el tercer estudio de caso, para la rectora C32011 del Colegio Bruno Giordano “ el Estado no es inclusivo, debería incluir en capacitaciones y entrega de material informativo a los centros educativos de diferentes procedencias, sin discriminar por su religión, situación económica, entre otros.” (C32011, entrevista). En este punto concuerda la docente C42011 “el Estado se olvida de los centros educativos privados, cree que nosotros mediante nuestros ingresos debemos invertir en ello, pero no sabe que el cobro de pensión a los alumnos es muy bajo, esto nos ayuda a invertir en pocos materiales, equipos entre otros” (C42011, entrevista).

En síntesis, hay algunos que están satisfechos con el trabajo de los ministerios en relación a la difusión del Plan Nacional de EA pero en general existe un descontento con las actividades y trabajo del sector público relacionado a una falta de actualización sobre la EA desde el 2009 y la sensación de una cierta discriminación positiva a favor de los colegios fiscales.

La política No.5 trata la función del Estado ecuatoriano en difundir, comunicar e informar las políticas, estrategias y programas a través de diferentes mecanismos.

Según los entrevistados en el Colegio Experimental Juan Pío Montúfar, “lo que ha donado el Ministerio de Educación han sido textos escolares, no sobre EA, esto ya viene incorporado en los textos de 7mo y 8vo de básica como parte de la materia de Ciencias Naturales” (C12011, entrevista). Adicionalmente, “el municipio ha entregado plantas ornamentales para el colegio” (C22011, entrevista). Estos materiales incentivaron a los docentes y autoridades a interesarse más en la generación de iniciativas sobre la EA.

Según las entrevistas, el único conocimiento que tienen sobre la ejecución de las acciones del Plan Nacional de EA lo ha adquirido mediante 2 capacitaciones que

se dictaron: 1) Conocimiento general sobre EA manejo general del Plan Nacional 2) Manejo del Manual de planificación, ejecución y evaluación de proyecto de EA. En el caso de este centro educativo; “no conocemos sobre posibles proyectos y acciones actuales sobre EA” (C22011, entrevista).

Como resultado de los cursos mencionados, en relación al taller sobre el Manual de proyecto, mencionó C22011, coordinador del departamento de EA “hemos intentado implementar el proceso del Manual, como el educar en la reforestación” (C22011, entrevista). Según el coordinador la implementación del manual ha tenido como resultado un efecto positivo en los conocimientos de los niños/as.

En el caso del colegio FESVIP, el personaje C62011 menciona que la difusión con respecto a la educación ambiental fue escasa. Una herramienta de comunicación fue el Manual de planificación, ejecución y evaluación de proyectos sobre EA, pero según los criterios de los docentes “ha sido una herramienta poco utilizada, no tenemos zonas verdes donde aplicar los conocimientos” (C62011, entrevista).

El Manual para proyectos de EA está enfocado a docentes de educación básica y bachillerato, y según el informe de Cumplimiento del Convenio 2009:

La capacitación a docentes y autoridades sobre el manual fue inclusiva e hizo partícipe a docentes y autoridades. Se implementaron proyectos sobre EA en colegios y escuelas que constan de infraestructura con áreas verdes y otras que no (Informe de cumplimiento del Convenio, 2009: 6).

En este caso, la evaluación del cumplimiento de objetivos del Informe no concuerda con lo mencionado por la docente del centro educativo.

En el caso del colegio privado Bruno Giordano, la autogestión de las autoridades y docentes para implementar la EA demuestra el interés por concientizar a los alumnos/as. Según la directora C32011, el poco material pedagógico sobre EA difundido por las entidades públicas ha generado poco interés en los alumnos en conocer sobre temas diversos como el cambio climático, reciclaje entre otros.

Según C32011 toda información debe ser democratizada, tanto a colegio fiscales como privados. Con relación a los diversos proyectos sobre EA, la rectora asegura que “no tenemos conocimiento sobre qué proyectos de EA de los ministerios

se están ejecutando, no hemos tenido contacto con ellos últimamente, nos invitaron a una capacitación en el 2009 y de ahí en adelante nosotros auto gestionamos iniciativas a corto plazo mediante la empresa privada” (C32011, entrevista). La directora aconseja socializar el Plan Nacional de EA, ya que este engloba diversas iniciativas, diferentes e innovadoras, que aun pueden beneficiar a la comunidad educativa (Docentes, alumnos/as, padres y madres de familia) y al currículo escolar de los centros privados.

En general, aunque los tres centros educativos realizan actividades en función de la EA, ya sea por interés propio i por la promoción de la misma por parte de las instituciones públicas, la evaluación es que hay muchas formas de mejorar la actuación estatal en estas comunidades educativas. En primer lugar retomando las actividades anteriores al 2009, en segundo lugar, fortalecer la formación de docentes en el uso de las herramientas de trabajo como el Manual y, finalmente, actualizando los conocimientos sobre EA.

Observación participativa en los 3 centros educativos.

Durante la aplicación de la metodología investigativa, se optó por realizar la observación participativa a los alumnos/as durante la hora de receso. Se verificó las aplicaciones de las prácticas ambientales en la cotidianidad del alumno/a, en los tres colegios.

En el colegio Experimental Montúfar se verificó que los alumnos/as mantienen limpias las instalaciones, existe buenas prácticas ambientales con respecto a poner la basura en el tacho, pero no existen basureros para clasificar los desechos. C22011 asegura que: “el cuidado con la basura lo hemos inculcado desde el inicio del bachillerato, pero la clasificación es un proceso de concientización que toma tiempo, además que aun no tenemos los basureros para clasificar” (C22011, entrevista). Se visitó las áreas verdes del centro educativo, donde se observó que los alumnos/as no pisotean estas zonas reforestadas. Según C22011, estas prácticas se las demuestran durante eventos realizados en el mismo colegio, donde asisten padres de familia, autoridades privadas y públicas, y se solicita que observen el comportamiento de los alumnos.

En la Unidad Educativa FESVIP, con respecto al cuidado con la basura “ha sido una de las metas de todos los años lectivos” (C52011, entrevista). Como se mencionó en las entrevistas, por medio de las donaciones de basureros realizadas por las empresas privadas, ahora se promueve la enseñanza sobre la clasificación de la basura, de esta manera se crea conciencia sobre las buenas prácticas ambientales. Según lo observado, se verificó que los alumnos/as botan la basura en su lugar. A pesar de ello, en los exteriores del colegio, no existe ningún basurero. A un costado del colegio está ubicado un parqueadero donde se acumula la basura del barrio, allí los animales destruyen las fundas haciendo de este un botadero. A más de esto, muy cerca del centro educativo pasan transporte pesado, provocando que la zona se intransitable para el peatón.

Según C52011, desde hace algún tiempo atrás se han hecho reclamos para solucionar estos conflictos. A pesar de ello se recalca más a los alumnos mediante este tipo de ejemplos sobre cómo deben cuidar y evitar la contaminación del aire (C52011, entrevista).

En el caso del colegio particular Bruno Giordano, se visitó las instalaciones en Conocoto y en el sur de Quito. Se verificó que hay conocimiento sobre el manejo del huerto, existen talleres en la asignatura de Ciencias Naturales donde se realiza visitas al huerto, allí se imparten conocimientos sobre la siembra y cosecha de productos. Con el tema de la basura se observó que los alumnos/as no saben clasificar los desechos. Las autoridades han motivado al manejo de huertos con materia orgánica. En el caso del reciclaje de basura no se ha motivado, a pesar las autoridades mencionaron que “...se ha brindado la información adecuada para que los alumnos apliquen en su diario vivir” (C32011, entrevista).

El Colegio Montúfar tiene amplios espacios verdes no cercados que, a pesar de tener más de dos mil alumnos, son respetados por el cuerpo estudiantil. Los espacios de recreación y los espacios verdes están separados y existen basureros. Por el contrario, el Colegio FESVIP, que se encuentra igualmente en la zona sur de la ciudad de Quito, no tiene espacios verdes (como el Colegio Montúfar). Adicionalmente, cerca del colegio existe un botadero de basura del municipio. En general, parece

existir una baja consciencia ambiental en el Colegio FESVIP. Finalmente, el Colegio Bruno Giordano tiene espacios verdes y un huerto pero las prácticas ambientales de los alumnos/as son débiles, sobre todo en relación al manejo de la basura.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

La inversión en capital humano para el desarrollo se realiza a través de la educación. A las acciones, planes y programas que elabora y ejecuta el Estado en esta rama se las conoce como política educativa. A medida que los seres humanos o la totalidad de ciudadanos de un país, sin importar su situación socioeconómica, accedan a una educación de calidad, se generan beneficios para toda la sociedad y no solo para el grupo exclusivo de personas que pueden acceder a esa educación (Rawls, 2002).

La EA es una política educativa que consiste en crear acciones que busquen mejorar la metodología y el contenido del sistema de educación en el área ambiental. La EA tiene sólidos estándares internacionales y nacionales a partir de las reglas y normas planteadas por la UNESCO, Cumbre de Rio de Janeiro, ley de gestión ambiental (ecuatoriana), entre otros.

El gobierno de Rafael Correa (2007- actualidad) ha destinado el 5,3%, del PIB, equivalente a USD 3.049 millones, para educación (Ministerio de Finanzas et al., 2011). Este avance en el área educativa esta inserto a un nuevo mandato político a partir de la Constitución de Montecristi.

La EA es una política que se viene implementando en el Ecuador desde la década de los ochenta. Antes de la instauración del actual gobierno, la EA ya era un programa bajo la tutela de dos instituciones públicas: El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) posteriormente el Ministerio de Educación (MEE) y el Ministerio de Ambiente (MAE). La administración del actual gobierno cambia la estructura institucional, de acuerdo con el nuevo marco legal, incorporando las nociones de Buen Vivir. A partir de esta transformación la EA es relegada al Programa para la Democracia y el Buen Vivir.

Los cambios en la estructura institucional (nivel macro), se suman a un cambio en los flujos de información entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente (nivel meso) que tiene impacto en la implementación del Plan Nacional de EA (nivel micro).

Esta tesis usa la gestión por procesos planteada por Moreira (2006) para entender el proceso de intercambio de información entre estas instituciones públicas y cómo los cambios (a nivel macro y meso) influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político en la implementación de las políticas educativas ambientales en el Ecuador (2006-2011).

Consideraciones metodológicas

En un principio, se realizó la investigación descriptiva o pre-experimental para conocer la situación institucional de los departamentos encargados del Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente que manejan las políticas de la EA, conocido como fase de muestreo. Por medio del método cualitativo, se conoció el impacto del Plan Nacional de EA sobre los docentes y autoridades de los centros educativos seleccionados, en la zona Sierra. La recopilación de datos se basó en la revisión bibliográfica, entrevistas y observación participativa.

Se investigó a los diferentes actores importantes que participaron en la elaboración e implementación del Plan Nacional de EA. Estos fueron seleccionados dependiendo de su participación dentro del mismo. Con respecto a los centros educativos, se ubicaron las autoridades y docentes de cada centro. En ese contexto, se seleccionaron docentes de Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, ya que estas son las materias donde la EA se imparte como un eje transversal del currículum escolar; adicionalmente se consideró la participación de docentes en actividades sobre EA con los alumnos/as.

Estas metodologías investigativas se orientaron hacia tres objetivos: conocer la situación institucional de la EA dentro del Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente, el modo en que trabajan en conjunto estas dos instituciones y el impacto de la aplicación de las políticas públicas ambientales del Plan Nacional de EA en tres centros educativos.

La institucionalidad ecuatoriana en el ámbito de la Educación Ambiental

Desde el comienzo el Ministerio de Educación se ha encargado de la promoción de las políticas educativas ambientales un marco legal cada vez más inclusivo de los temas ambientales. Sin embargo, este trabajo es coordinado con otras instituciones públicas. Durante el trabajo de campo se constató que la implementación de las políticas educativas ambientales se da de diferentes maneras (dependiendo de las políticas y centro educativo fueron positivas y negativas), en distintos tiempos y con diversos actores.

La importancia del Ministerio de Educación en la implementación de la EA explica por qué la reestructuración interna a partir de divergencias entre los intereses de los funcionarios públicos y nuevas prioridades de una nueva dirigencia política influye en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de EA. La influencia de esta entidad pública y su capacidad de intercambiar información y entrar en procesos de construcción con otros actores del *policy network* han causado discontinuidad en el trabajo, impactando negativamente la comunicación interinstitucional entre ambos ministerios y la transmisión de información actualizada sobre EA que debería recibir la comunidad educativa (docentes, alumnos/as y padres/madres de familia).

Con respecto al Ministerio de Ambiente, los funcionarios han tenido una apertura para implementar constantemente las políticas educativas ambientales. Su dependencia del Ministerio de Educación para ejecutar proyectos sobre EA en el marco del Plan Nacional, causa que las actividades sean pocas y discontinuas afectando los procesos y la democratización de la información.

Entre las actividades del Plan Nacional de EA se dieron capacitaciones a docentes y autoridades antes del 2009. En ese sentido, los tres centros educativos estudiados en esta tesis participaron en una o varias capacitaciones sobre el Plan Nacional de EA. Adicionalmente, recibieron materiales y otros insumos para la implementación de los conocimientos ambientales en los espacios educativos. Sin embargo, el colegio fiscal Montúfar parece ser el más beneficiado por el sector público mientras que los otros dos centros educativos recurren al sector privado para la formación e implementación de la EA. Es común para todos los casos que después

del 2009 las actividades por parte del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación se redujeron dramáticamente y no hay conocimiento sobre actividades actuales.

El proceso de tomas de decisiones

Bobbio (1958) asegura que toda institución tiene normas, políticas y estrategias que se caracterizan por influir en el comportamiento de los individuos y de los grupos de la sociedad civil. Dentro del marco institucional el proceso de toma de decisiones es de suma importancia y marca la pauta para el flujo de información.

En un comienzo las políticas propuestas por el Plan Nacional de EA se orientaron a la planificación y organización de las acciones del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación. Se realizaron reuniones donde participó el personal de ambas instituciones, allí se planificó la implementación de las estrategias para el cumplimiento de objetivos del Plan Nacional de EA. Esto motivó a funcionarios comprometidos de ambos ministerios para proponer proyectos sobre EA en la educación formal e informal.

Para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de EA, los funcionarios adoptaron comportamientos basados en sus intereses con la finalidad de llevar a cabo en forma empírica las acciones y políticas educativas ambientales planteadas. La influencia que ejerce el Plan Nacional sobre los funcionarios públicos del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación define la toma de decisiones con respecto a la organización de los planes, ejecución de las acciones, elaboración de convenios y evaluaciones posteriores.

Según el funcionario F12011 del Ministerio de Educación:

en la actualidad nosotros solo nos rige por las normas propuestas provenientes de funcionarios de alto rango... hace un año atrás nosotros conformábamos un programa junto con la educación vial, luego hubo una reestructuración del departamento, y nos incorporaron dentro de un nuevo departamento, quitándonos autonomía y reduciéndonos a tema (F12011, entrevista).

Las reestructuraciones institucionales tienen implicaciones a nivel interno y externo, en el caso del Departamento de Educación Vial y Ambiental del Ministerio de Educación, el impacto fue negativo. Se interrumpieron procesos internos y externos perjudicando a la comunidad educativa (Docentes, alumnos/as, padres/madres de familia).

Un ejemplo fue la discontinuidad de las políticas educativas ambientales propuestas en el Plan Nacional de EA, resquebrajando el trabajo en conjunto entre el Ministerio de Ambiente y Ministerio de Educación, por ejemplo, hubo una mayor demora para la aprobación de los proyectos sobre EA ya que entraron en procesos más burocráticos.

Por otro lado, el Ministerio de Ambiente parece abrazar otras prácticas para la toma de decisiones. Según funcionarios Ministerio de Ambiente, F52011 (2011, entrevista) asegura que:

en el Ministerio de Ambiente promovemos nuevos proyectos sobre la EA, pero también damos continuidad a los proyectos sustentables que necesitan extender su ejecución. A pesar que se ha reestructurado el Ministerio por los cambios de gobierno, siempre se tiene la intención de mantener la misma línea base para los proyectos... nosotros usamos el consenso para ejecutar proyectos... en el ministerio motivamos a los funcionarios a dar nuevas ideas para promover la EA (F52011, entrevista).

En el neo institucionalismo las decisiones colectivas son vistas como preferencias individuales, eso se refiere a que cada centro educativo, autoridad y servidor público busca el beneficio individual, sin importar sus colegas o aliados. Para la ejecución de acciones sobre EA, se plantean ideas o iniciativas individuales, para luego llevarlas en un proceso de toma de decisiones jerárquica o colectiva mediante consenso.

La ejecución e implementación de las políticas educativas ambientales del Plan Nacional de EA dependen de la situación interna de cada departamento encargado de la EA, tanto del Ministerio de Educación y Ministerio de Ambiente. Cuando una de los pilares ejecutores no funciona correctamente, los objetivos y metas nunca se cumplirán, en este caso, la comunidad educativa (Docentes, alumnos/as,

padres y madre de familia) es la más perjudicada ya que nunca llegará la información necesaria para combatir a la ignorancia ambiental

La desmotivación del personal del Ministerio de Educación fue visible cuando se realizó la entrevista. F12011, funcionario de la entidad menciona que:

ahora ya no tenemos lineamientos ni objetivos, las decisiones se toman desde el Programa, esto nos desmotiva por que ahora se demora mucho la aprobación de cualquier acción relacionada con la EA, muchas veces nuestras ideas no son *bienvenidas* en el nuevo departamento...nosotros estamos insatisfechos, porque se detuvieron procesos que nosotros iniciamos hace aproximadamente 5 años, y de repente, en un instante esto ya no es valorado y tampoco apreciado. Tenemos datos y resultados que demuestran que la implementación de las acciones educativas ambientales han sido positivas en los alumnos y docentes, usted puede verificar en el informe de cumplimiento 2009” (F12011, entrevista).

La situación interna de ambos ministerios es diferente, los procesos para llevar a cabo las iniciativas se diferencian por la forma de tomar las decisiones, por un lado, en el MAE existe una suerte de democratización de la información mientras que en el MEE la toma de decisiones se rige por una estructura jerárquica y poco flexible. El efecto negativo es la discontinuidad de la implementación de la EA en la educación formal y su repercusión hacia la comunidad educativa (Docentes, alumnos/as, padres y madres de familia).

El flujo de información interinstitucional en el ámbito de la Educación Ambiental

La comunicación es un intercambio de información que tiene como objetivo intercambiar un mensaje a través del emisor hacia el receptor. Como sugiere Moreira (2006), el recorrido de la información debe entrar en un proceso circular donde se planifique, analice, ejecute y verifique la base informativa. Estos procesos pueden ser vistos como sistemas abiertos, donde interactúan personas, materiales y la información. Allí opinan y participan el personal, el hardware, software, las leyes y normas, y los recursos económicos; luego de pasar este filtro.

La información sobre la EA entró de diferente manera en el proceso circular tanto del Ministerio de Ambiente como en el Ministerio de Educación.

En el Ministerio de Ambiente durante el procesamiento de la información hubo la participación de funcionarios de diferentes rangos y ramas. Ahí se plantearon propuestas, planes para ejecutar proyectos sobre EA a nivel nacional. Hubo criterios diferentes, pero siempre se consensuaba con la finalidad de cumplir y cubrir las necesidades que dejaba el Ministerio de Educación (F52011, entrevista).

A pesar de ello, las decisiones sobre la EA dependen de autoridades encargadas de los departamentos. La participación de un equipo en la elaboración y ejecución de las políticas educativas ambientales mejora los resultados siempre y cuando entren en un proceso de verificación y seguimiento.

En el caso del Ministerio de Educación la información no entra en la propuesta de Moreira (2006), ya que el proceso de la información sobre la EA fue interrumpida, provocando la no participación de funcionarios públicos y la falta de análisis y verificación de la EA antes de transmitir a los receptores.

Moreira (2006) sugiere que los flujos de información en los sistemas abiertos contengan varios componentes tales como 1) Procesos que permiten el intercambio y la evolución de la información, 2) Las entradas, que definen las necesidades, 3) Las salidas, es la información con el valor agregado y 4) Los flujos de información, el tránsito de información por cada proceso. Según la investigación, esto se aplica en el Ministerio de Ambiente mediante las políticas educativas ambientales del Plan Nacional de EA. Lo contrario sucede en el Ministerio de Educación, donde la información sobre EA fue interrumpida y centralizada (Moreira, 2006).

En base a la información sobre las carencias de la comunidad educativa, el Ministerio de Ambiente y Ministerio de Educación tuvieron la necesidad de crear políticas a nivel nacional que cubran dichas falencias. Por ello se elaboró el Plan Nacional de EA. Los resultados (salidas de información) se las verificaron mediante el Informe de Cumplimiento del Convenio 2009. El flujo de información se visibiliza mediante el tránsito de la información, en las actas de reuniones, informes y planes

elaborados donde se muestra el proceso de elaboración, implementación y evaluación del Plan. Sin embargo, este proceso parece haber quedado inconcluso.

Según los datos arrojados por las entrevistas, para la elaboración y ejecución de las políticas del Plan Nacional de EA, se planificó, coordinó, ejecutó y verificó datos a través del Informe de Cumplimiento del Convenio 2009 y un plan de acción frente a las debilidades del mismo.

Los flujos de información dentro del Plan Nacional y el informe de Cumplimiento del Convenio 2009 demostraron que desde el año 2006 hasta el año 2009 (año de entrega del Informe) existía una comunicación entre el Ministerio de Ambiente y Educación basada en una información responsable. En la actualidad y según las entrevistas, este trabajo interinstitucional se ha reducido por causas como la inestabilidad del personal gubernamental afectando a las instituciones.

Sin embargo, la situación actual está afectando la comunicación interinstitucional y el accionar en la ejecución de procesos y acciones de las políticas del Plan Nacional de EA. A consecuencia de esto, las políticas educativas ambientales propuestas por el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación no están siendo implementadas como se esperaba.

A pesar de la introducción de nociones innovadoras como el Buen Vivir en la Nueva Constitución política del Ecuador 2008 –que se construyen a partir de un fuerte componente ambiental como lo demuestra la inclusión de los Derechos de la Naturaleza- la EA, como una herramienta para conseguir justamente “sociedades democráticas, inclusivas, promotoras de interculturalidad, tolerantes a la biodiversidad y respetuosas con la naturaleza” (F12011, entrevista) no es fortalecida. Por un lado, esto se traduce en la estructura institucional interna con la incorporación de la EA a un programa mayor, reduciendo su prioridad como una política independiente, y por otro lado, con la reducción de cooperación interinstitucional, flujos de información e implementación de actividades sobre EA después del 2009.

Podemos concluir que efectivamente el juego político entre las instituciones públicas relevantes para la implementación de la EA en el país –traducido como

prioridades internas de las instituciones, el flujo de información y la forma en que el proceso de toma de decisiones está organizado- ha influido negativamente en la aplicación de la misma. Es sugerente que en el marco de una legislación sumamente positiva al cuidado y preservación del medio ambiente, la EA no sea, en la práctica política, vista como una herramienta central en la construcción de nuevos valores.

Las Naciones Unidas han declarado el decenio 2005-2014 como Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS), basado desde los lineamientos planteados desde la incursión de la EA en las políticas estatales a nivel mundial. Según investigadores especializados en el tema, mencionan hay múltiples estrategias y medios que hacen énfasis en aspectos cognoscitivos, afectivos, axiológicos, y estéticos. Por ello recomiendan que el trabajo en los valores; es fundamental, ya que es preciso tener siempre presente que en el comportamiento humano, tanto como en el conocimiento, juega un papel importante el “mundo de significados” a través del cual interpretamos y mediatizamos. A esto se adhiere la defensa de la diversidad ya sea ecológica y cultural como un valor. También se menciona al proceso de resolución de problemas en el ámbito comunitario en el que se desarrolla la vida de quienes aprenden, de allí se intenta construir un medio de aprendizaje basado en la solidaridad, activo y comprometido con el mundo real. Según los investigadores, además de estas estrategias y muchas otras como importantes, mencionan que principalmente se deben formar movimientos atentos al respeto por los límites y condicionamientos del planeta y a la búsqueda de una vida digna para todos los seres humanos, es decir a la sostenibilidad. Como menciona Benayas y Marcén (1995) “ya nadie duda de la necesidad de la educación ambiental” (Benayas y Marcé, 1995:11 en Novo, 2009: 215), pero responsable y sostenible.

Nuevas prioridades políticas: el régimen del Buen Vivir

En la constitución del Ecuador el Buen Vivir se expresa en dos campos: “el régimen del Buen Vivir” y el “régimen del desarrollo”, que se entiende como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir” (artículo 275 Nueva Constitución del Ecuador 2008). Aquí se identifican tres aspectos

fundamentales: la construcción del Estado plurinacional desde el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y nacionalidades del Ecuador, la convivencia armónica con la naturaleza (art. 275) y la soberanía económica y energética. En Ecuador la naturaleza es reconocida como sujeto de derecho. El Buen Vivir, por lo tanto, se puede asociar únicamente con el bienestar occidental sino con una construcción social con conciencia ambiental. Además la Constitución instauró nuevos e innovadores mecanismos de participación ciudadana.

Por otro lado, el Plan Nacional de EA tuvo como objetivo la implementación de nuevas estrategias de participación y organización social, a partir del legítimo derecho de los y las ciudadanas de participar de las soluciones a los problemas ambientales. En esencia la EA es en sí un proceso de enseñanza y aprendizaje, por lo tanto, también fundamentalmente participativo.

Sin fallo a ello, el Estado asume la responsabilidad de promover un proceso nacional, abierto y participativo entorno a la elaboración e implementación de acciones articuladas y coherentes sobre la EA en un nuevo régimen del Buen Vivir, a través del Plan para la Educación del Buen Vivir en donde se encuentra enmarcado el Plan Nacional de EA.

En ese sentido, el enfoque podría ser doble. En primer lugar, la EA podría ser un elemento importante para la revalorización de las culturas de las nacionalidades indígenas en el país, que encuentran en la naturaleza las condiciones necesarias para su reproducción cultural y espiritual además de la base material para su subsistencia.

En segundo lugar, se podría construir la EA no solamente en la educación formal (traducido en la formación docente y el fortalecimiento de las instituciones escolares) sino que además al estar insertada dentro de una estrategia que apunte a la opinión pública a través de los medios de comunicación e influenciar a los tomadores de decisión de la élite política en general.

El gobierno actual enfoca sus esfuerzos en la ampliación de la escolaridad universal, con logros importantes. En el 2001, uno de dos jóvenes mayores a 15 años asistía a la secundaria, en la actualidad 3 de cada 4. En general, el acceso a la educación ha mejorado significativamente en el país (Juan Samaniego, presentación

sobre indicadores de Educación Taller Atlas Desigualdades Sociales Universidad Andina Simón Bolívar 23 de noviembre 2012). Este esfuerzo de insertar una mayor cantidad de niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, al parecer, no es acompañado con la intención de mejorar la calidad de la educación, ya que se verificó en el estudio que no existe continuidad en las políticas educativas ambientales, recalcado que en el actualidad la EA es un punto importante en currículo escolar. Esto se ve, entre otras cosas, por los altos índices de rezago escolar, la permanencia de la discriminación de género en la sociedad (indicado por la diferencia de salarios en el mercado laboral entre hombres y mujeres, dado que las condiciones sean iguales) que tiene raíz, entre otros lugares, en la reproducción de valores culturales en las instituciones escolares (Juan Samaniego, presentación sobre indicadores de Educación Taller Atlas Desigualdades Sociales Universidad Andina Simón Bolívar 23 de noviembre 2012) y un menor interés político en la EA.

BIBLIOGRAFÍA

- Arcos, Carlos (2008). “Política pública y reforma educativa en el Ecuador”. En *Desafíos para la educación en el Ecuador. Calidad y equidad*. Arcos Carlos, Betty Espinoza. Quito – Ecuador. FLACSO – Ecuador.
- Basabé Serrano, Santiago (2007). “El nuevo institucionalismo en Ciencias Políticas: perspectivas, enfoques y campo de acción”. En *Instituciones e institucionalismo en América Latina*. Santiago Basabé Serrano (Comp.): 173. Quito, Ecuador: Editorial del centro de investigaciones de política y economía.
- Bobbio, Nolberto (2005). *Teoría general de derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- Bustos, Hortencia (2011). “La educación ambiental y las políticas educativas nacionales y globales para el nuevo bachillerato (2010 – 2011)”. Tesis maestría en Gerencia Educativa, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.
- Calvas, Vanessa Lucia (2010). “La reforma curricular de la educación básica en ocho planteles experimentales de la zona urbana de Quito”. Tesis maestría en Políticas Públicas con mención en Política Sociales. FLACSO – Ecuador.
- Cantrell, Diane (1996). “Paradigmas alternativos para la investigación sobre educación ambiental”. En *Paradigmas alternativos de investigación en educación ambiental*. Rick Mrazek (editor): 97. México: Universidad de Guadalajara, Asociación Norteamericana de Educación Ambiental, Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Caride, José Antonio (2008). “El complejo territorio de las relaciones educación – ambiente – desarrollo”. En *Educación, medio ambiente y sustentabilidad*. Edgar J. González Gaudiano (Coord.): 25. México: Siglo veintiuno editores.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972). “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Estocolmo 1972”. Disponible en: <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>, visitado el 07/02/2010.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) “Declaración de Río y Agenda 21, Capítulo 36. Rio de Janeiro 1992” Disponible en <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=271>, visitado el 07/02/2010.

Dávila, Oscar (1998). *Estado y Políticas Sociales: El Estado protector al Estado subsidiario*. Valparaíso: Asistente Social CIDPA Viña del Mar.

Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sustentable (2005). “Informe del Director General sobre el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sustentable: Plan de Aplicación Internacional y contribución de la UNESCO a la realización de las actividades del Decenio” Disponible en <http://www.unesco.org/es/esd/>, visitado el 07/05/2010.

Devlin, Keith, (1991). *Logic and information*. Cambridge: Cambridge University Press.

Disinger, John (1996). “La búsqueda de paradigmas para la investigación en Educación Ambiental”. En *Paradigmas alternativos de investigación en educación ambiental*. Rick Mrazek (editor): 29. México: Universidad de Guadalajara, Asociación Norteamericana de Educación Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Eschenhagen, Maria Luisa (2006). “Las cumbres ambientales internacionales y la educación ambiental”. *Universidad de Colombia, revista OASIS*, No. 12. Numero de página 39 -75.

Freire, Paulo (2001). *Política y educación*. México: siglo veintiuno editores.

Freire, Paulo (1976). *La educación como práctica de libertad*. México: siglo veintiuno editores.

- Freire, Paulo (1976). *Pedagogía del oprimido*. México: siglo veintiuno editores.

- González Gaudiano, Edgar Javier (2008). “Educación ambiental y educación para el desarrollo sustentable. ¿Tensión o transición?”. En *Educación, medio ambiente y sustentabilidad*. Edgar Javier González Gaudiano (Coord.): 9. México: Siglo veintiuno editores.
- Hart, Paul (1996). “Perspectivas alternativas en investigación sobre educación ambiental paradigma de la investigación crítica y reflexiva”. En *Paradigmas alternativos de investigación en educación ambiental*. Rick Mrazek (editor): 125. México: Universidad de Guadalajara, Asociación Norteamericana de Educación Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). “Informe estadístico territorial INEC 2010”. Disponible en: http://www.inec.gob.ec/web/guest/ecu_est/territorio/div_pol_adm/nac_pro_2010/pcs. Visitado el 05/03/2011
- Kooiman, Jan (1994). “Governance and gobernability, using complexity, dynamics and diversity”. En *Modern Governance new government – society interactions*. Jan Kooiman (Coord.): 280. Londres: Sage publications.
- Kooiman, Jan (s/f). Gobernar en gobernanza. Disponible en: http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet?filename=1113592922837_Governance.pdf. Visitado el 16/12/ 2010.
- Leff, Enrique (2001). *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México: Siglo veintiuno editores.
- Ley de la Gestión Ambiental 2004. “Codificación 2004 – 019”. Disponible en <http://www.ambiente.gov.ec/docs/LGA.pdf>, visitado el 06/13/2010.
- Martínez, Juan y Ana Puyol (1997). *Sistematización de experiencias de educación ambiental en el Ecuador*. Quito: Editado por PROBONA, UICN – CEC, FTTP – FAO. Ecuador.

- March James, Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. United States of America: The Free Press.
- Mrazek, Rick (1996). “¿A través de cuál cristal mirar? Definición de la investigación en Educación Ambiental”. En *Paradigmas alternativos de investigación en educación ambiental*. Rick Mrazek (editor): 17. México: Universidad de Guadalajara, Asociación Norteamericana de Educación Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (s/n). Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/?q=node/554> visitado el 2/10/2011
- Ministerio de Educación del Ecuador (2008). “División Nacional de Educación ambiental y vial”. Disponible en: <http://www.educacion.gov.ec/upload/EDUCACION%20AMBIENTAL1.pdf>. Visitado el 08/03/2010.
- Moreira, Mercedes (2006). “La gestión por procesos en las instituciones de información”. *ACIMED Revista médica*. Número 5, disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352006000500011 visitado el 15/05/2012
- Navarrate Torres, Javier (2004). *Luhmann: La política como sistema*. México: FCE.
- North, Douglas C (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Novo, Maria (2009). “La educación ambiental, una genuina educación para el desarrollo sostenible”. *Revista de educación*. 2009. Página 21.
- Olson, Marcur (1991) “La lógica de la acción colectiva”. *VVAA: Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Pedró, Francesc e Irene Puig (1998). *Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada*, Barcelona: PAIDÓS.

- Peters, Guy (2003). *El Nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. España: Editorial Gedisa S.A.
- Ponce, Juan (2010). *Política Educativa y desempeño. Una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador*. Quito – Ecuador: Shaker Publishing BV & FLACSO – Ecuador.
- Quintana A. y Montgomery, W. (2006). *Psicología: Tópicos de actualidad*. Lima, Peru. Editorial UNMSM
- Rawls, John (2002). *La justicia como equidad: una reformulación*. Buenos Aires: PAIDÓS.
- Rhodes, R.A.W. (1995). El institucionalismo. En: *Teorías y métodos de la ciencia política*. Marsh David, Gerry Stoker (Eds). Madrid: Alianza Editorial.
- Robottom, Ian (1996). “Más allá del conductismo: La práctica de la investigación educativa sobre la educación ambiental”. En *Paradigmas alternativos de investigación en educación ambiental*. Rick Mrazek (editor): 97. México: Universidad de Guadalajara, Asociación Norteamericana de Educación Ambiental, Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Rodríguez Darío, Javier Torres (2003). “Autopoiesis, la unidad de una diferencia: Luhmann y Maturana”. *Sociologías* Numero 9. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n9/n9a05.pdf>. visitada en 20/12/ 2010.
- Roldan, Manuel (2005). “Una reevaluación del conductivismo radical”. *LIBERABIT Revista de psicología*. Número s/n. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/686/68601102.pdf> visitado el: 20/04/2012
- Salazar, Roberto (2001). “Hacia una construcción de una red de protección del capital humano y habilitación ciudadana; un exordio para el análisis y el diseño de la política social del Ecuador”. Ponencia presentada en Curso de Economía Social – FLACSO, julio 20 2004, en Quito, Ecuador.

- Samaniego, Juan (2012) “Presentación sobre indicadores de Educación Taller Atlas Desigualdades Sociales”. Ponencia presentada en la Universidad Andina Simón Bolívar, noviembre 23 del 2012, Quito, Ecuador.
- Sauvé, Lucie, Tom Berryman y Renee Brunelle (2008). “Tres décadas de normatividad internacional para la educación ambiental: una crítica hermenéutica del discurso de Naciones Unidas”. En *Educación, medio ambiente y sustentabilidad*. Edgar J. González Gaudiano (Coord.): 25. México: Siglo veintiuno editores.
- Seminario Internacional de Educación Ambiental. Carta de Belgrado: Una estructura Global para la Educación Ambiental. Belgrano 1975. Disponible en <http://www.jmarcano.com/educa/docs/belgrado.html>, visitado el 07/10/2010.
- Thorp, Rosemary (1998) *Progreso, Pobreza y Exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Unión Europea, Capítulos 1-3, pp. 1-101.
- Touraine, Alain (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alain (2005). *Un Nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. España: PAIDOS.
- Valcarcel, Marcel (2006). “Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo”. Disponible en: http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/marcel_valcarcel.pdf visitado el 11/19/2011.
- Villavicencia, Gaitan (s/f). Derechos colectivos y justicia Indígena. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdf2/VILLAVICENCIO%20GAITAN.pdf> visitado el 28/12/2010
- Zurbriggen, Cristina (2006). Revista de Ciencia Política. Volumen 26. Número 1. 67 – 83. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/324/32426104.pdf>

DOCUMENTOS

- Nueva Constitución de la República del Ecuador 2008.
- Informe de Cumplimiento del Convenio 2009. Ministerio de Ambiente y Educación.
- Plan Nacional de Educación Ambiental para la educación Básica y bachillerato 2006 2016.
- Manual de Planificación, ejecución y evaluación de proyectos de EA.
- Acuerdo Ministerial No. 0534, Ministerio de educación y cultura, 2006.
- Ley de Gestión Ambiental 2004
- Plan Nacional del Buen Vivir
- Convenio de Cooperación entre Ministerio de Educación y Ministerio del Ambiente 2005–2008

ENTREVISTAS

Cuadro 1

CÓDIGO	INSTITUCIONES
F12011	Funcionario del Ministerio de Educación
F22011	Director del Programa Educación para la Democracia y buen vivir - Ministerio de Educación
F32011	Funcionario del Ministerio de Educación
F42011	Funcionario del Ministerio de Educación
F52011	Funcionaria del Ministerio de Ambiente
F62011	Funcionaria del Ministerio de Ambiente

Fuente: Elaboración propia. Clasificación dependiendo del cargo en la institución.

Cuadro 2

CODIGO	INSTITUCIONES
C12011	Rectora del Colegio Nacional Experimental Juan Pío Montufar
C22011	Coordinador de Medio Ambiente Colegio Nacional Experimental Juan Pío Montufar
C32011	Rectora Colegio Particular Giordano Bruno
C42011	Profesora de Ciencias Naturales de 7mo de básica Colegio Bruno Giordano
C52011	Vice-rectora Unidad Educativa FESVIP
C62011	Profesora de Ciencias Naturales de 8vo de básica Unidad educativa FESVIP
C72011	Secretaría General - Profesora de Ciencias Naturales de 7mo de básica Unidad Educativa FESVIP

Fuente: Elaboración propia. Clasificación dependiendo del cargo en la institución, participación en la aplicación de la educación ambiental en las asignaturas. Además de la participación en las capacitaciones dictadas sobre Educación Ambiental por los Ministerio de Educación y Ambiente.

ANEXO

ENTREVISTAS

Centro Educativos:

Nombre:

Cargo:

Fecha:

Preguntas:

1. ¿Qué es la educación ambiental para el desarrollo sostenible?

2. ¿La educación ambiental para el desarrollo sostenible se está aplicando como eje transversal en las materias?

Si _____
No _____
3. ¿En qué materias?

4. ¿El ministerio de Educación o de Ambiente ha realizado alguna capacitación a docentes y autoridades sobre la educación ambiental para el desarrollo sustentable?
Si _____
No _____
¿En qué?

5. ¿Ha recibido el centro educativo algún aporte económico, académico o ambiental o de alguna índole, de parte de alguna institución pública? ¿En qué?

6. ¿Tienen conocimiento sobre el accionar de las instituciones públicas con respecto a la ejecución de políticas, estrategias, programas y proyectos?
Si _____
No _____
En caso que si, ¿Cómo cuales?

7. ¿Se ha difundido alguna información adicional con respecto a la educación ambiental por parte de alguna institución pública?
Si _____
No _____
8. ¿Conoce el Manual de Planificación, Ejecución y Evaluación de Proyectos sobre Educación Ambiental?
Si _____
No _____
9. ¿Cómo aplica los conocimientos obtenidos por el Manual en la educación a los alumnos?

