

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (IFCH)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO ACADÊMICO

WILLIAN SILVA YAICATE

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA FORMULAÇÃO DO PLANO ESPECIAL DE  
EDUCAÇÃO RURAL PARA O ALCANCE DA DEMOCRACIA NA COLÔMBIA 2012-2016**

PORTO ALEGRE, BRASIL

2021

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**REITOR**

Carlos André Bulhoes Mendes

**VICE- REITORA**

Patricia Pranke

**DIRETOR DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Hélio Ricardo do Couto Alves

**VICE- DIRETOR DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Alex Niche Teixeira

**DIRETORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ligia Mori Madeira

**VICE DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Luciana Leite Lima

**CHEFE DE BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANIDADES**

Leonardo do Prado Rodrigues

**CIP - Catalogação na Publicação**

Yaicate, Willian  
 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA FORMULAÇÃO DO PLANO  
 ESPECIAL DE EDUCAÇÃO RURAL PARA O ALCANCE DA  
 DEMOCRACIA NA COLÔMBIA 2012- 2016 / Willian Yaicate.  
 -- 2021.  
 135 f.  
 Orientadora: Alfredo Alejandro Gugliano.  
  
 Coorientadora: Ivaldo Gehlen.  
  
 Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
 Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
 Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
 Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.  
  
 1. Participação cidadã. 2. Cidadania. 3. Políticas  
 Públicas. 4. Democracia. I. Gugliano, Alfredo  
 Alejandro, orient. II. Gehlen, Ivaldo, coorient. III.  
 Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Dissertação de mestrado em Políticas Públicas apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Políticas Públicas aplicada pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

Co-orientador: Prof. Dr. Ivaldo Gehlen

Willian Silva Yaicate

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA FORMULAÇÃO DO PLANO ESPECIAL DE  
EDUCAÇÃO RURAL PARA O ALCANCE DA DEMOCRACIA NA COLÔMBIA 2012-  
2016**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 27 de janeiro de 2021

Resultado: Aprovado

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Dr. Luís Leonardo García Guevara  
Departamento  
Universidade do Rio de Janeiro (UERJ)

---

Dr. José Vicente Tavares Dos Santos  
Departamento de Sociologia  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Dra. Priscila Ribeiro Dos Santos Welausen  
Departamento de Sociologia  
Universidades Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Dr. Ivaldo Gehlen  
Departamento de Políticas Públicas (Aposentado)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

## AGRADECIMIENTOS

Un agradecimiento especial a mi esposa, María Carolina Martínez, quien, con su amor, su compañía, su complicidad y su incondicionalidad me ha acompañado en esta trayectoria académica. A, Luiz André mi querido hijo, producto del amor, de sueños y deseos compartidos y de la aventura intelectual. A él le debo la motivación, la felicidad y la cordura.

Un infinito agradecimiento a la Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS, por brindarme la oportunidad de formarme como ciudadano y profesional, a los excelentes maestros con quienes tuve la suerte de coincidir en las aulas. A Porto Alegre; sus barrios, sus calles, su gente, la ciudad maravillosa e inolvidable que me acogió como parte de ella, a los increíbles seres humanos que allí conocí. A la selección de fútbol de la UFRGS que ha sido una gran familia. Sin lugar a dudas, coincidí con un grupo muy familiar y amistoso. Entre la academia y el fútbol se gestaron los momentos más inolvidables de mi estancia en Porto Alegre.

Un reconocimiento y agradecimiento muy especial al profesor Ivaldo Gehlen, por su incondicional apoyo, asesoramiento y acompañamiento durante la investigación. Estuvo a cargo de muchas ideas y propuestas que surgieron debido al cambio de tema de investigación. Extiendo así mismo un agradecimiento muy emotivo al profesor, Alfredo Alejandro Gugliano quien contribuyó con sus observaciones, comentarios y sugerencias a la versión final de la tesis. Un enorme agradecimiento a los jurados de la defensa de dissertação: la Dra. Priscilla Ribeiro dos Santos, a Dr. José Vicente Tavares, al Dr. Leonardo García Guevara, quienes contribuyeron significativamente para concluir con éxito la presente etapa académica.

A todos los actores sociales, académicos, maestros y organizaciones sociales que hicieron parte de la investigación. Sus aportes y conocimientos resultaron fundamentales para la culminación de la investigación. Un reconocimiento muy especial a los agentes sociales, maestros y campesinos que continúan en una lucha perseverante por una educación de calidad para los niños, niñas y jóvenes de las zonas rurales de Colombia.

## RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto el estudio y análisis de la participación ciudadana en la formulación del Plan Especial de Educación Rural – PEER-, dirigido por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia durante el periodo 2012 a 2016. El marco político y legal del diseño y ejecución del PEER fue el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, proceso político que llevó al desarme de la guerrilla de las FARC y su negociación con el Gobierno Nacional de Colombia. La participación ciudadana fue concebida como un eje central en el marco de este Acuerdo Final. De tal suerte que la participación ciudadana y la ciudadanía fueron dos conceptos centrales en la investigación. El primero indagaba por el cómo se dio o se efectuó la participación de la ciudadanía en la formulación del PEER. El segundo concepto se interesó en la forma en que la ciudadanía fue vinculada en la hechura de la política pública y cómo a través de la participación de la ciudadanía se pretende fortalecer la democracia en Colombia.

A partir del análisis de las categorías: participación ciudadana y ciudadanía se ofrecen luces sobre lo que se pretende alcanzar para la ciudadanía, para el fortalecimiento de la democracia colombiana y para el posconflicto. Los espacios de participación: Mesas nacionales y regionales y los Congresos, creados por las mismas organizaciones civiles y respaldadas por el Mineducación, ilustran la manera participativa de la ciudadanía en las zonas rurales. Además, presenta una radiografía de la configuración de nuevos espacios de participación, la activación de la ciudadanía para luego ser vinculadas dentro del proceso de formulación del PEER y, por último, la identificación de los trabajos, propuestas, documentos desarrollados que fueron consideradas dentro del contenido del PEER.

**Palabras claves:** Participación ciudadana, ciudadanía, Acuerdo Final, democracia, políticas públicas, Plan Especial de Educación Rural.

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo estudar e analisar a participação cidadã na formulação do Plano Especial de Educação Rural - PEER-, dirigido pelo Ministério da Educação Nacional da Colômbia durante o período de 2012 a 2016. O marco político e jurídico do desenho e a execução do PEER foi o Acordo Final para a Rescisão do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura, um processo político que levou ao desarmamento das guerrilhas das FARC e sua negociação com o Governo Nacional da Colômbia. A participação cidadã foi concebida como um eixo central no âmbito deste Acordo Final. Desta forma, a participação cidadã e a cidadania foram dois conceitos centrais na pesquisa. O primeiro indagou sobre como se deu a participação dos cidadãos na formulação do PEER. O segundo conceito estava interessado na forma como os cidadãos se articulavam na formulação de políticas públicas e como, por meio da participação dos cidadãos, aspiravam a fortalecer a democracia na Colômbia.

A partir da análise das categorias: participação cidadã e cidadania são apresentadas visões sobre o que se pretende alcançar para os cidadãos, para o fortalecimento da democracia colombiana e para o pós-conflito. Os espaços de participação: Mesas e Congressos Nacionais e Regionais, criados pelas mesmas organizações civis e apoiados pelo Mineducación, ilustram a forma participativa de cidadania no meio rural. Além disso, apresenta uma radiografia da configuração de novos espaços de participação, da ativação da cidadania para posteriormente articular-se no processo de formulação do PEER e, por fim, a identificação dos trabalhos, propostas, documentos desenvolvidos que foram considerados dentro do conteúdo do PEER.

**Palavras-chave:** Participação cidadã, cidadania, Acordo Final, democracia, políticas públicas, Plano Especial de Educação Rural.

## ABSTRACT

The present research aims to study and analyze citizen participation in the formulation of the Special Rural Education Plan - PEER-, directed by the Ministry of National Education of Colombia during the period 2012 to 2016. The political and legal framework of the design and execution of the PEER was the Final Agreement for the Termination of the Conflict and the Construction of a Stable and Lasting Peace, a political process that led to the disarmament of the FARC guerrillas and their negotiation with the National Government of Colombia. Citizen participation was conceived as a central axis within the framework of this Final Agreement. In such a way that citizen participation and citizenship were two central concepts in the research. The first inquired about how the participation of citizens in the formulation of the PEER took place or was carried out. The second concept was interested in the way in which citizens were linked in the making of public policy and how through the participation of citizens they aspired to strengthen democracy in Colombia.

From the analysis of the categories: citizen participation and citizenship, insights are offered on what is intended to be achieved for citizens, for the strengthening of Colombian democracy and for the post-conflict. The spaces for participation: National and regional tables and Congresses, created by the same civil organizations and supported by the MEN, illustrate the participatory way of citizenship in rural areas. In addition, it presents an X-ray of the configuration of new spaces for participation, the activation of citizenship to later be linked within the process of formulation of the PEER and finally, the identification of the works, proposals, documents developed that were considered within the content of the PEER.

**Keywords:** Citizen participation, citizenship, Final Agreement, democracy, public policies, Special Rural Education Plan.



## LISTA DE CUADROS

CUADRO 1. INDICADORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	23
CUADRO 2. CARACTERÍSTICAS DE LA CIUDADANÍA	26
CUADRO 3. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA.	49
CUADRO 4. PRINCIPIOS DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL	65
CUADRO 5. PROPUESTAS DEL MINEDUCACIÓN PARA LAS ZONAS RURALES	70
CUADRO 6. INSTALACIÓN DE LAS MESAS REGIONALES	81
CUADRO 7. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES PROMOTORAS DEL PEER.	83

## LISTA DE MAPAS

MAPA 1. LAS ZONAS RURALES EN COLOMBIA	53
---------------------------------------	----

## LISTA DE ILUSTRACIÓN

ILUSTRACIÓN 1. ALUMNOS EN EDUCACIÓN PRIMARIA, 1875 (% DE LA POBLACIÓN ENTRE 5 Y 14 AÑOS)	46
ILUSTRACIÓN 2. INDICADORES DE POBREZA CABECERAS MUNICIPALES VS POBLACIÓN DISPERSA	56
ILUSTRACIÓN 3. TASA DE MATRÍCULA NETA EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA POR ZONA	57
ILUSTRACIÓN 4. ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA- AFTC	69

## LISTA DE SIGLAS

<b>AFTC</b> –	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
<b>CINEP</b> -	Centro de Investigación y Educación Popular
<b>COREDUCAR</b> –	Corporación Nacional para la Educación Rural
<b>CPC</b> –	Constitución Política de Colombia de 1991
<b>DNP</b> –	Departamento Nacional de Planeación
<b>DPS</b> –	Departamento para la Prosperidad Social
<b>EDUCAPAZ</b> -	Programa Nacional de Educación para la Paz.
<b>FARC</b> -	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>ICBF</b> –	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>MINEDUCACION</b> -	Ministerio de Educación Nacional de Colombia
<b>MNER</b> –	Mesa Nacional de Educación Rural
<b>MPEP</b> –	Mesa de Política Educativa para la Paz
<b>PC</b> –	Participación Ciudadana
<b>PDET</b> –	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PEER</b> –	Plan Especial de Educación Rural
<b>RRI</b> –	Reforma Rural Integral
<b>SENA</b> –	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SGP</b> –	Sistema General de Participación

## SUMARIO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	13
<b>2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b> .....	21
2.1 PERSPECTIVA CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	27
2.2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CIUDADANÍA .....	33
2.3 LA EXPERIENCIA DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA .....	37
2.4 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	39
<b>3. LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA</b> .....	43
3.1. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA .....	43
3.2 SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL EN COLOMBIA .....	47
3.2.1. Ley General de Educación .....	49
3.2.2. Financiación de la educación .....	50
3.3. LAS ZONAS RURALES EN COLOMBIA .....	52
3.3.1. La educación en las zonas rurales .....	55
3.3.2. Experiencias desde la ruralidad .....	57
<b>4. ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO</b> .....	59
4.1 EL ACUERDO FINAL Y EL FIN DEL CONFLICTO EN COLOMBIA .....	59
4.1.1 La Reforma Rural Integral – RRI – .....	63
4.1.2 Plan Especial de Educación Rural .....	67
<b>5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ESTADO Y LOS ACTORES SOCIALES</b> .....	72
5.1 EL ESTADO COLOMBIANO Y LOS ACTORES SOCIALES .....	72
5.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PEER .....	77
5. 2.1 Mesa Nacional de Educación Rural .....	77
5.2.2 Las Mesas Nacionales y Regionales .....	80
5.2.3 Mesa de Política Educativa Para la Paz .....	82
<b>6. ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS Y NUEVOS ESPACIOS DEL PEER</b> .....	87
6.1 LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL PEER .....	87
6.2 PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS RURALES .....	97
6.3 INTEGRACIÓN CIUDADANA EN LAS ZONAS RURALES .....	101
6.4 ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PEER .....	104
6.4.1 La ciudadanía en Colombia .....	108
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	112

<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>117</b>
<b>ANEXO B .....</b>	<b>122</b>
<b>ANEXO C.....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXO D.....</b>	<b>131</b>

“Contribuir a liberar la palabra de los ciudadanos y las ciudadanas y los conglomerados sociales, es un proceso largo y complicado; implica luchar contra muchos miedos, posturas y formas de sometimiento generadas por instituciones voraces; pero allí reside el asunto: Cómo liberar la palabra sin la voz, para encausarla en aras de una sociedad civil más real, más humana, más justa, más participativa, más democrática, más dueña de su propio ser, constructora de su propia identidad y defensora de su dignidad y, sobre todo, más actuante y legitimadora de sus derechos y ejercitadora de sus deberes”

**Fabio Londoño.**

## 1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación se centra en el estudio y análisis de la participación ciudadana en la formulación del Plan Especial de Educación Rural “Hacia el desarrollo rural y la construcción de la paz”- PEER (2012-2016). La formulación del PEER estuvo bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional de Colombia “Mineducación”, en articulación con diferentes organizaciones de la sociedad civil. Dicha política pública fue formulada dentro del marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera— proceso político cuyo fin se enfocó en la negociación de paz entre el Gobierno y las FARC—

El Acuerdo Final se construyó bajo 6 puntos fundamentales con sus respectivos acuerdos que son: 1. “Reforma Rural Integral. 2. “Participación política: Apertura democrática para construir la paz. 3. “Cese al Fuego y de Hostilidades bilateral y Definitivo y la Dejación de Armas” 4. “Solución al problema de las drogas ilícitas”. 5. “Víctimas” y 6. “Mecanismos de implementación de verificación”. A partir del primer punto del Acuerdo Final; Reforma Rural Integral; surge la iniciativa de la formulación del PEER. En ese sentido, la investigación desentraña los pormenores relacionados con la participación de la ciudadanía en la formulación del PEER, ofreciendo un panorama que permite comprender la emergencia de las diferentes redes, Mesas y espacios públicos de participación que se crearon de forma casi sincrónica bajo la dirección del Mineducación y los actores sociales. Estos espacios de participación ofrecieron herramientas a la ciudadanía que les permitieran efectuar, coordinar, planear, diseñar y ejecutar las estrategias para el contenido del PEER

La formulación del PEER obedeció en gran medida a la coyuntura política que atravesaba Colombia tras el inicio de los diálogos de paz a mediados del primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010- 2014). Concretamente, el PEER tuvo sus orígenes en el año 2012, hasta su versión completa o de borrador en el año 2016 y 2018. Sobre dicho periodo se ubica la investigación, procurando responder tanto a una precisión contextual, como al desarrollo de un ejercicio analítico, evitando una comprensión limitada e incompleta del PEER.

La participación ciudadana hace parte de las políticas públicas. Es decir, existe una relación muy estrecha y ligada a los resultados que de ellas derivan. Es utilizada como un instrumento y/o mecanismo de las políticas públicas, que permite garantizar la legitimidad de la

toma de decisiones por parte del Estado y la consecución de resultados exitosos e inmejorables. Sin embargo, existen divergencias acerca del papel que ejerce la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas. Por un lado, esas divergencias apuntan a que la participación ciudadana no siempre garantiza resultados exitosos y satisfactorios. Por otra parte, se infiere que la ciudadanía no cuenta con las herramientas metodológicas y técnicas que le permita identificar y formular soluciones a problemas complejos y diferenciados. Lo que hay de cierto es que la ciudadanía garantiza un enorme respaldo social, su participación en la formulación de las políticas públicas va de la mano con el acceso al derecho fundamental de la participación democrática. En decir, la ausencia de la participación ciudadana podría definirse como un “déficit de la democracia” (OSZLAK, 1997, p. 4).

El objetivo central la investigación es analizar la efectiva participación ciudadana en la formulación del Plan Especial de Educación Rural. Dicho de otro modo, es del interés investigativo el análisis del papel que, asume, le compete y ejerce la ciudadanía dentro de la formulación del PEER. Los objetivos específicos de la investigación son: 1) analizar y comprender de qué forma el Estado interviene conjuntamente con los actores sociales en los procesos de tomas de decisiones y cuáles son los nuevos espacios de participación que se ofrecen, emergen o son creados. 2) determinar qué tan relevante fue el papel de la ciudadanía en la construcción de la política pública. Es decir, si la participación de los actores sociales posibilitó que sus propuestas fueran consideradas en el contenido del PEER. 3) examinar a través de las valoraciones de los actores sociales si las propuestas/ fórmulas de soluciones expresadas en el PEER responden a las necesidades del contexto rural, si existe soluciones reales y efectivas a los problemas de la ruralidad.

Dos conceptos centrales y uno complementario fueron fundamentales para el desarrollado de la investigación: participación ciudadana, ciudadanía y democracia (complementaria). El concepto de democracia es empleado para contextualizar el propósito del Estado dentro del Acuerdo Final. Del mismo modo, es clave en la medida en que se perfila como el ideal o la meta que se pretende alcanzar, a la misma vez que representa el propósito de la política pública y del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. El análisis conceptual tanto de la participación ciudadana, la ciudadanía y la democracia posibilitaron orientar el curso de la investigación y responder a los interrogantes planteados. El análisis precedente ofreció herramientas para

comprender todo lo relacionado con la participación ciudadana dentro del PEER, los actores sociales y la emergencia de espacios de participación ciudadana.

La investigación está dividida en seis secciones. La primera sección es la introducción a la investigación, allí se desarrolla una exposición sobre tema abordado en la investigación. La segunda sección presenta un debate teórico y conceptual que fue imprescindible para el desarrollo de la investigación; definiciones y categorías conceptuales; participación ciudadana, ciudadanía, democracia y las políticas públicas. Estas categorías analíticas están relacionadas entre sí, es decir, cada una está adscrita como elemento indispensable de las políticas públicas. La tercera sección corresponde ilustrar y contextualizar algunos elementos sobre la educación en Colombia, presentando una revisión histórica de la educación en Colombia y en las zonas rurales, una mirada puntual sobre el funcionamiento del sistema educativo en Colombia; la Ley General de Educación y la financiación de la educación. La cuarta sección desarrolla todo lo relacionado con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto; elementos que hicieron posible la formulación del PEER; Acuerdo Final, la Reforma Rural Integral, la violencia en las zonas rurales y la formulación del PEER. La quinta sección desarrolla una caracterización del papel del Estado colombiano y los actores sociales, la participación ciudadana y la forma en que se organizó la participación; sectores, regiones, Mesas, espacios, etc. Además, se detalla el papel del Estado, el papel de la ciudadanía, la democracia. La sexta sección se encarga de las estrategias participativas y nuevos espacios del PEER; el análisis de la participación de la ciudadanía en el PEER, la presencia de las instituciones en las regiones rurales y la forma en que se da la integración ciudadana en estas zonas. Además, incluye algunas reflexiones sobre los alcances de la participación ciudadana y lo que le depara a la ciudadanía en las zonas rurales de Colombia. Finalmente, las consideraciones finales cuyo contenido pretende visibilizar los alcances obtenidos, nuevos conocimientos y un recorrido interpretativo sobre la investigación.

Sobre la participación ciudadana, podría decirse que su incorporación, ejecución o empleabilidad dentro de una política pública, tiene unas garantías amplias para la sociedad en la medida en que pueden garantizar la creación de una nueva ciudadanía, al mismo tiempo que representa el fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones. En ese sentido y apoyado bajo los conceptos de participación ciudadana y ciudadanía, se pretende responder a tres (3)

interrogantes de investigación. El primer interrogante central de la investigación es: 1) ¿de qué manera el Ministerio de Educación Nacional vincula a la ciudadanía en la formulación del Plan Especial de Educación Rural? 2) ¿los mecanismos de participación ciudadana han resultado efectivas y suficientes para lograr incidir, intervenir y proponer soluciones eficientes que hayan sido consideradas como insumo para el contenido del PEER? y, 3) ¿en la formulación del PEER se consideró fundamental la generación de propuestas y fórmulas de soluciones ajustadas a las necesidades del contexto rural?

El momento histórico del Acuerdo Final y la formulación del PEER profundizó en el interés académico de indagar por la participación de la ciudadanía en una política pública. Un interés por la utilidad y la importancia que ésta tiene dentro de la formulación de una política pública y, para la misma ciudadanía y la democracia. La participación ciudadana al ser un mecanismo mediante la cual se garantiza la participación democrática, puede legitimar la implementación de una política pública. Bien sea porque, tanto el reconocimiento, así como el respaldo por parte de la ciudadanía y las organizaciones civiles, generan una legitimidad en las decisiones del Estado. De esta forma se da la reapertura del Estado con la ciudadanía y de esta forma el Estado se acerca a la ciudadanía a través de las políticas públicas.

A pesar de que existe una amplia bibliografía sobre el tema de la participación ciudadana y ha sido muy estudiado, el interés y los debates sobre su alcance no han sido del todo definidas y establecidas. Es decir, no hay un límite para el análisis de la participación ciudadana en cuanto ésta se va moldeando y acomodándose a otros conceptos, como lo va a plantear Oszlak en relación a la participación ciudadana (OSZLAK, 2007, p. 4). Aquí su estudio más que una definición meramente conceptual es el desarrollo del papel y la relevancia que posee la participación ciudadana para la sociedad, de cómo ésta repercute en los resultados de las decisiones y acciones del Estado sobre los problemas identificados. Motivado por aquellas inquietudes y retos académicos, aquel desafío propuesto involucraría comprender, desde las categorías conceptuales en su profundidad, hasta las formas prácticas de cómo se ejercen y se aplican. Aquellas categorías están presentes en una parte importante de la literatura académica, más aún en el contexto del posconflicto. De allí su importancia, que la sociedad comprenda la dimensión de sus alcances y se involucre, no únicamente como un agente pasivo de las políticas del Estado, sino que puedan reconocerse como agentes activos en las decisiones políticas en Colombia. Durante el trasegar de



este episodio investigativo se ha redescubierto nuevos conocimientos y se proponen respuestas novedosas a los interrogantes planteados al inicio de la investigación. No obstante, de allí mismo, se desprenden nuevos cuestionamientos para posteriores intereses investigativos.

El ejercicio académico de la participación ciudadana permite profundizar en el tema y acercarse a los actores sociales, conocer más de sus realidades desde las regiones. Del mismo modo, este ejercicio investigativo traza un desafío relacionado con la adquisición de conocimientos prácticos y relevantes sobre la formulación de una política pública y todo lo que ella conlleva e integra. Permite, así mismo, desarrollar y efectuar las habilidades y conocimientos adquiridos en las clases de Políticas Públicas; desde la empleabilidad de las categorías conceptuales hasta el uso de los modelos teóricos. La intención de acercar a la ciudadanía para la gestión conjunta de propuestas de soluciones a sus problemas, ciertamente tiene una intención democrática. Sin embargo, la formulación de soluciones en un contexto rural desarticulado, disperso, caracterizado por la carencia de infraestructura, etc., requieren de gran compromiso político, de una apuesta de propuestas rigurosas, pero sobre todo efectivas tanto del Estado como de la ciudadanía. La situación educativa de las zonas rurales de Colombia refleja los grandes desafíos para el posconflicto y, para lograr el desarrollo el campo, y reducir sus niveles de pobreza es crucial la participación conjunta de los actores sociales y el Estado.

En ese sentido, es indispensable, contar con los conocimientos, propuestas y habilidades de parte de la ciudadanía, si de garantizar una participación robusta y democrática se trata, generando también un vínculo o canal directo entre el Estado y la ciudadanía, confluyendo en el fortalecimiento de la democracia. La ausencia o inexistencia de mecanismos de participación y políticas públicas efectivas en las zonas rurales y la presencia institucional imposibilitó el fortalecimiento de la democracia en estas zonas, por el contrario, generó un malestar de desconfianza institucional por parte de la población rural.

La investigación ambiciona ser un material de consulta para nuevos investigadores que deciden incursionar en el tema de la participación ciudadana dentro de las políticas públicas. En ella, pueden encontrarse herramientas conceptuales y modelos teóricos que permiten orientarse en el desarrollo de trabajos investigativos. Así mismo, es una investigación que contiene información relacionada con el Acuerdo Final, una mirada histórica del conflicto armado en Colombia, el

sistema educativo en Colombia, la Reforma Rural Integral, el Plan Especial de Educación Rural, entre otros temas. Aunque la investigación está enfocada para un público académico: estudiantes universitarios, docentes e investigadores, analistas de políticas públicas, también está disponible para un público no académico al ser de fácil lectura, finalmente, esa será siempre la idea de los resultados de la investigación: que pueda llegar a un extenso público, sea accesible para la consulta. Sobre todo, y en especial, que su contenido pueda llegar allí donde todo empezó: a las zonas rurales del país.

Al ser la participación ciudadana uno de los fundamentos centrales del Acuerdo Final, nuestro interés intenta, de alguna manera, entender la forma en que el PEER acoge y rescata el fundamento del Acuerdo Final para la construcción de ciudadanía y democracia en Colombia: participación ciudadana. Es decir, si esas intenciones se materializan durante la formulación del PEER. Lo anterior responde a los propósitos del Acuerdo Final, el cual propone y cree necesario:

“Poner en marcha un conjunto de estrategias de política pública que tengan como objetivo las integraciones de las regiones colombianas, la inclusión social de quienes han vivido al margen de la participación y el fortalecimiento de la democracia en todo el territorio nacional como herramienta institucional para dirimir los conflictos sociales” (PEER, 2018, p. 1).

Es así como el Estado proyectó a la participación ciudadana dentro del Acuerdo Final como un fundamento principal, responsable de “vincular la sociedad colombiana a la participación general de la sociedad en la construcción de la paz y participación particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia” (ACUERDO FINAL, 2016, p. 7).

La investigación tiene su foco de análisis en la participación que ejerce la ciudadanía desde las zonas rurales en Colombia en la formulación del PEER. Basado en ese interés analítico, se desarrolló un acercamiento con docentes, campesinos y líderes de movimientos sociales para conocer en detalles acerca de sus opiniones, percepciones e interpretaciones acerca de la participación ciudadana en la formulación del PEER. Dos momentos son claves para entender el desarrollo de la investigación: el acercamiento efectuado entre el investigador y actores institucionales, es decir, los que han trabajado en la formulación del PEER desde el Ministerio de Educación y el acercamiento con los actores sociales de las zonas rurales del país. Dicho ejercicio

permitió contrastar las opiniones que se han tenido sobre la participación ciudadana, la formulación y los problemas relacionados con la educación rural.

Los criterios que se tuvieron en cuenta para la selección de los actores sociales e institucionales fueron: los vínculos o las relaciones que tuvieron dentro de la formulación del PEER. Los espacios de participación como las Mesas nacionales y regionales permitieron identificar organizaciones, actores sociales y docentes rurales que serían considerados para las entrevistas. En las regiones donde se instalaron las Mesas; se efectuaron trabajos enfocados únicamente en el tema de la educación rural, muchas de aquellas propuestas serían presentadas para ser incorporados al PEER.

Las categorías de análisis provienen de textos que abordan el tema de la participación, Estado, sociedad. El texto de Oscar Oszlak es fundamental en la medida en que desarrolla un acercamiento conceptual sobre la “participación ciudadana, su vinculación con los procesos de formulación e implementación de políticas públicas y su rol en la institucionalización de la democracia” (OSZLAK, 2007, p. 1). Clóvis Enrique Leite de Souza es clave para comprender elementos relacionados con la creación de nuevos espacios públicos de participación y la relación entre el Estado y la sociedad.

Algunas otras obras fueron complementarias, profundizaron en el desarrollo de categorías de análisis. Una perspectiva que se revisó fue el texto de Cris Shore: La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. El planteamiento desde una perspectiva antropológica permite tener una visión que ofrezca sentido a las decisiones políticas y lo que los actores sociales entienden por políticas públicas. La referencia acerca de los actores, desde una mirada antropológica, da luces acerca de la funcionalidad o no de las políticas públicas y la recepción que tiene por parte de los actores sociales o beneficiarios. La perspicacia de Shore para interpretar los resultados de las políticas públicas indica que estas son relevantes en la medida en que inciden en la construcción de nuevas categorías del individuo y la subjetividad.

El enfoque metodológico cualitativo fue la perspectiva que se empleó en la investigación para el proceso de recolección de información. Las razones que motivaron e incentivaron al uso del enfoque cualitativo responden a que éstas privilegian los análisis de las acciones individuales y grupales del objeto de estudio. Del mismo modo, con el enfoque cualitativo se puede realizar un

examen de datos al momento del análisis. Por otro lado, a través del método cualitativo se establece un canal directo con el entrevistado. Es decir, existe una facilidad tanto para el investigador como para el entrevistado de establecer un diálogo con los actores sociales, de esta manera, nos proporcionan informaciones relacionados con sus sentires, emociones, conductas, deseos, sensaciones, etc. Este horizonte investigativo permite, además, conocer las realidades de los habitantes de las zonas rurales de Colombia, nos ilustran acerca de sus vivencias cotidianas, sus memorias y todo lo relacionado con la formulación del PEER.

La entrevista semiestructurada fue la técnica de obtención de información que se empleó en la investigación. Además, se hizo uso de la revisión de fuentes secundarias; noticias, actas, documentos de prensa, las publicaciones impresas sobre el PEER, memorias de las reuniones y talleres. Durante la investigación, las memorias de los diferentes Congresos sobre educación rural contribuyeron a entender cronológicamente y metodológicamente el desarrollo del PEER. Las entrevistas a organizaciones como EDUCAPAZ, VIVA LA CIUDADANÍA y al Mineducación resultaron claves para el desarrollo de la investigación. Algunas entrevistas realizadas a los actores sociales, docentes y maestros de colegios rurales se realizaron a través de medios virtuales, la coyuntura política mundial imposibilitó el desarrollo de trabajo de campo, debido a las cuarentenas obligatorias y las restricciones de acceso y salida en varias ciudades de Colombia. En total se realizaron nueve (9) entrevistas entre docentes y actores sociales y tres (3) entrevistas institucionales. Los entrevistados fueron escogidos de acuerdo a su grado de involucramiento dentro del PEER.

La investigación inició con la apropiación conceptual y teórica al tiempo que la revisión bibliográfica, la revisión de archivos y actas públicas relacionadas con la formulación del PEER, sistematización de la información, identificación de los espacios de participación ciudadana y la elaboración de una línea de tiempo del PEER. Posteriormente, se procedió al acercamiento con los actores sociales y el acuerdo sobre el tiempo y lugar de las entrevistas y su respectiva sistematización, la construcción de los mapas de actores y la descripción del nivel de incidencia de los diferentes actores. Por último, la investigación finalizó con el desarrollo del análisis de los datos empíricos y teóricos, la construcción de cuerpo argumentativo de la investigación, finalizando con la escritura de la tesis.

## 2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

En el marco del desarrollo de la investigación, se utilizaron tres conceptos analíticos centrales que hicieran posible la comprensión y desarrollo del objeto de estudio; dos conceptos centrales y un concepto complementario: participación ciudadana, ciudadanía y democracia (complementaria).

La participación ciudadana es entendida como el “proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción” (Oszlak, 2007, p. 4). La anterior definición de participación ciudadana es interpretada desde la perspectiva de la teoría democrática, la cual no obedece a una reedición de viejos modelos de democracia directa (Vergara, 1998, p. 4). Por el contrario, dicha perspectiva teórica se acomoda a los nuevos modelos democráticos, estableciendo la aceptación de los mecanismos de representación, al tiempo que combinan procedimientos representativos y participativos (Vergara, 1994, p. 4). Partiendo de aquella premisa, cualquier miembro de la ciudadanía que no dispone u ostenta algún tipo de vínculo laboral, contractual o de función pública con el Estado, posee la facultad de “compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas” (ALDRET, 2017, p. 343).

En la teoría democrática, la participación ciudadana, en una democracia participativa como la de Colombia, es considerada como un mecanismo necesario en la medida en que se puede “gestionar la complejidad y el pluralismo consustanciales a los procesos democráticos de gobierno” (ALDRET, 2017, p. 343). Aquella condición ineludible de la participación, emerge de la esencia misma de la democracia, convirtiéndose en un instrumento del proceso político y originando el fortalecimiento de la comunidad política.

A través de los postulados de la teoría democrática, se impulsa la democratización del poder a través del impulso de las vertientes sociales y políticas que vienen de abajo, la distribución del poder en varios centros, la tolerancia, el respeto al disenso, la transparencia, el control del poder y el pluralismo (ORTÍZ, 2003, p. 26). Aquellos postulados teóricos ofrecen un punto de apoyo para entender conceptualmente cómo operacionalizar las categorías que son objetos de análisis de la investigación. En ese sentido, tanto la democracia participativa y representativa

ofrecen elementos para el análisis relacionado con la distribución del poder de la ciudadanía, la forma como se articulan los diferentes actores, la reinención de los actores sociales y sus prácticas.

Fueron cinco los elementos básicos de la participación ciudadana, las cuales orientaron e hicieron posible el desarrollo analítico de la investigación: autonomía, interlocución de actores, relación de poder, participación en las decisiones y el pluralismo (ORTÍZ, 2003. p. 37). El análisis realizado a través de los elementos básicos ofrece un panorama acerca de la participación de la ciudadanía en la formulación del PEER. El primer elemento de la participación es la autonomía; clave toda vez que su funcionalidad radica en la independencia con el que grupos, sectores, organizaciones pueden disponer de decisiones autónomas, es decir, que las tomas de decisiones políticas gocen de independencia. Por otra parte, que la emergencia o la activación de la ciudadanía puedan llevarse a cabo con absoluta libertad y no menos importante, la autogestión de la ciudadanía frente a las decisiones políticas, la identificación de los problemas y la formulación de soluciones.

El segundo elemento es la interlocución de actores es relevante dentro de la investigación porque resulta útil e importante. El ejercicio analítico implica la comprensión e identificación de todas las organizaciones, eventos, congresos, talleres conformación de Mesas Nacionales, las ciudades donde se desarrollaron actividades relaciones con el PEER. La interlocución de actores permite rastrear y hacer mapeamiento de los actores involucrados en la formulación del PEER, he ahí su importancia. Los datos, informaciones, cifras, nos ofrecen una radiografía de actores políticos y sociales en torno a la formulación del PEER y la activación de la ciudadanía en el escenario político y social.

El tercer elemento; relaciones de poder, permiten reconocer la presencia de la multiplicidad de actores que convergen para tomar decisiones orientadas a un fin. Desde luego, la heterogeneidad de ideas e intereses desembocan en unas relaciones de poder, donde cada grupo o individuo poseen intereses comunes o particulares. En ese sentido, en esta sección se identifican las relaciones de poder adscritas en la participación ciudadana, las relaciones en la toma de decisiones políticas y dentro de la formulación de las políticas públicas. Ciertamente, es un escenario de intenso conflicto y de intereses diversos que incentiva a la identificación y al análisis de todo lo relacionado con las relaciones de poder y los conflictos presentes con la participación.

El cuarto elemento; la participación en las decisiones está enfocada en los dos modelos de representación: directa e indirecta. El análisis de la participación directa la efectuamos a través de la participación de los actores sociales. La indirecta es analizada mediante las acciones de los agentes estatales (representación). Así mismo, y no menos importante, dentro de este elemento, los actores sociales son analizados a través de su composición individual y colectiva.

Por último, el quinto elemento de la participación, analizada dentro de la investigación está relacionada con la pluralidad (pluralismo) de los actores involucrados. Este elemento se interesa por la diversidad de actores; étnica, de género y cultural, del reconocimiento de las diversas identidades y el reconocimiento de la pluralidad de los actores.

Cuadro 1. Indicadores de participación ciudadana

<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>			
<b>Autonomía:</b>	Independencia en la toma de decisiones	Libertad en la “activación de la ciudadanía”	Autogestión
<b>Interlocución de actores:</b>	Conformación de las Mesas Nacionales (regiones, ciudades, etc.)	Mesas de participación y talleres (Cantidad, año, fecha)	Congresos (Intensidad, tiempo)
<b>Relaciones de poder:</b>	Presencia de múltiples actores (intereses individuales y particulares)	Participación implica conflictos	Tensiones entre sectores subordinados vs poderes locales o nacionales
<b>Participación en las decisiones:</b>	Directa (participación)	Indirectas (representación)	Actores individuales colectivos
<b>Pluralismo:</b>	Étnica, género y cultural	Reconocimiento de las diversas identidades	Reconocimiento de la pluralidad de los actores

Fuente: Elaboración del autor a partir de la obra: El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996- 2003.

El concepto de ciudadanía es analizado a través de la teoría de la ciudadanía, formulada por T. H. Marshall. Cabe anotar que esta revisión teórica presenta una mirada crítica a la idea de ciudadanía clásica de Marshall. Fue preciso hacer dicha advertencia porque no se pretende trabajar bajo este concepto más bien presentar una mirada reflexiva y crítica sobre la forma en que ha evolucionado el concepto y la extensión de sus dimensiones y alcances. Por ello, se ha trabajado con otros conceptos amplios de ciudadanía.

Ahora bien, el desarrollo de la categoría de ciudadanía ha sido una tarea compleja. Su complejidad radica en definir y delimitar su definición, bien sea por el involucramiento e integración de muchos elementos o, al mismo tiempo, porque se encarga de excluir a otros. Está cargado de matices, tiempo, valores, significados, historia, etc. Este tema ha generado largos debates durante muchos años en diferentes épocas y en diversos contextos, procurando una definición que encapsule y ajuste todos aquellos elementos, que a juicio de defensores y detractores se convierta en una categoría vinculante y de reconocimiento pleno del ciudadano.

Con todo ello, Marshall propone una definición a través del desarrollo de tres elementos centrales que conforman, para él, la idea y/o concepción de ciudadanía: civil, político y social. A través de estos elementos o categorías, Marshall formula que la ciudadanía es el escenario donde los “derechos se deben reconocer y, por tanto, deben activarse en la vida social mediante prácticas ciudadanas que supongan el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, en la experiencia de la vida”. Este autor define a la ciudadanía como aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica (MARSHALL, 1998, p. 37). Esta definición es planteada a través de tres importantes rasgos sociales; derechos, igualdad y el reconocimiento o vínculo que posee un ciudadano en una determinada comunidad.

La mirada a los postulados de Marshall descansa sobre sus elementos con el que analiza la ciudadanía. Por ejemplo, el primer elemento que es el político, tiene una estrecha relación con la participación y está vinculada con la “igualdad de participación en la esfera de la toma de decisiones, la cual está sujeta a condiciones institucionales” (BUENROSTRO, 2012, p. 64). El segundo elemento que es el civil, es la encargada de proporcionar y garantizar la libertad individual de las personas y la libre expresión, etc. Finalmente, el tercer elemento; social, cuyo componente



de la ciudadanía, tiene una estrecha relación con la obtención o grado de bienestar económico al que puede aspirar un ciudadano, en procura del alcance de sus satisfacciones socioeconómicas interpuestas dentro de una sociedad: el sistema educativo y los servicios sociales se ajustan a este elemento.

Los anteriores elementos planteados por Marshall serán considerados en la investigación con el propósito de advertir que la ciudadanía es un actor que extiende sus acciones más allá de la práctica del ejercicio del voto. Su propósito está orientado a la obtención de puntos relevantes, concordantes y similares de lo que se entiende por ciudadanía en Colombia, en este caso, el de los actores sociales, que es el universo de nuestro análisis. Del mismo modo, otros elementos de gran relevancia, serán empleadas para orientar la investigación; la identidad, que se desarrolla a través de los actores sociales, buscando comprender la autodeterminación como agentes políticos, la autoorganización y unos intereses propios. Es decir, el grado de acción, organización e influencia política autónoma. El ejercicio de derechos es un segundo elemento, analizado a través del Estado, tiene relación con la existencia e inexistencia del reconocimiento de los derechos, del cumplimiento de los derechos y del uso de los instrumentos institucionales.

Para, Marshall, la participación de los ciudadanos en el gobierno (...) se reduce al hecho de votar en procesos electorales. (BUENROSTRO, 2012. p. 69). Este anterior postulado es criticado debido a que la participación no responde únicamente a la participación en la esfera política, más bien, “en el hecho de que los individuos tienen otras esferas de acción y organización a través de las cuales pueden tomar parte e influir en el ámbito y en el ejercicio de los derechos ciudadanos” (BUENROSTRO, 2012. p. 69). Marshall, interpreta que la ciudadanía “está en relación con el derecho de participación en el ejercicio de poder, ya sea como miembro de la autoridad política o como miembro de un cuerpo de electores” (BUENROSTRO, 2012. p. 64).

Cuadro 2. Características de la ciudadanía

<b>CIUDADANÍA</b>			
<b>Identidad (Desde cada actor):</b>	Autodeterminación como agentes políticos	Auto – organización	Intereses propios
<b>Ejercicio de derechos (Desde el Estado):</b>	Reconocimiento (si/no) de derechos	Cumplimiento (si/no) de derecho	Uso (si/no) de instrumentos institucionales
<b>Participación en las decisiones:</b>	Directa (participación)	Indirectas (representación)	Actores individuales y colectivos

Fuente: Elaboración del autor a partir de la obra de Ortíz. El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996- 2003.

Sobre este tema, diversos autores se han orientado a definir la ciudadanía basadas en sus acciones. Es decir, la existencia de ciudadanía es posible en la medida en que éstos se autodeterminan, cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de su voluntad y sus intereses (ORTÍZ, 2003. p. 36). Del mismo modo, para Ortíz, la ciudadanía es el reconocimiento de unos derechos al que puede acceder el ciudadano y como sujetos participantes, los que pueden diseñar el régimen democrático (ORTIZ, 2003, p. 34). El ciudadano, categóricamente hablando, posee ciertas facultades tanto civiles, políticas y sociales, las cuales hace alusión, Marshall, esas facultades les ofrece posibilidades de ejercer el pleno derecho de elegir y ser elegidos. Además, lo relacionado con los derechos de bienestar, la seguridad económica, educación y salud. Son esa suma de condiciones que poseen o son concedidos a los actores, originando la producción de ciudadanía. Es decir, la intervención de los actores produce ciudadanía. (ORTIZ, 2003, p. 34).

Acerca de las categorías de participación y ciudadanía, Patricia Botero propone un planteamiento cuyo objeto es establecer una relación entre estos dos conceptos. Este ejercicio analítico de Botero abre una discusión sobre estos conceptos a partir de las categorías planteadas por Marshall; los derechos políticos, civiles y sociales donde se manifiesta el grado del alcance de la participación, pero sobre todo la correspondencia y compromiso desde cada categoría. Botero lo expresa de la siguiente manera:

“La noción de participación en interacción con la noción de ciudadanía, se relaciona directamente con la discusión suscitada en el siglo XX sobre la consecución de los derechos políticos, civiles y sociales expresados en tres modelos privilegiados: participar de una ciudadanía civil que hace a los sujetos hijos de nación; participar de una ciudadanía política, la cual privilegia el poder de la participación ligado al problema electoral y la representación para la toma de decisiones en el país; y, finalmente ser partícipe de una ciudadanía social en pro de gozar o luchar por los derechos sociales como garantías fundamentales del Estado de bienestar” (BOTERO, 2008, p. 7)

Esta relación resulta relevante en la medida en que la investigación trabaja estos tres conceptos no de manera aislada, sino de manera conectada. Es decir, intentando ligar estos conceptos y estableciendo una relación una de otra.

Este capítulo contiene algunas conceptualizaciones de las categorías analíticas de la investigación; participación ciudadana, ciudadanía, democracia y políticas públicas. La idea principal de este capítulo es desarrollar y comprender conceptualmente lo que, tanto para el Estado y la ciudadanía se entiende por participación ciudadana dentro de la formulación del PEER, igualmente con la ciudadanía y la democracia que están expresadas notoriamente dentro del Acuerdo Final y el contenido del PEER.

Es preciso este tipo de análisis considerando que en la formulación del Plan Especial de Educación Rural se pretende la activación de la ciudadanía, es decir, que ellos sean los artífices de su propio desarrollo, que sean los actores sociales los que contribuyan a proponer ideas tendientes a solucionar el problema de la educación en las zonas rurales en Colombia. Por último, aborda algunos debates sobre los impactos y/o efectos de la participación dentro de las políticas públicas.

## 2.1 PERSPECTIVA CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el caso colombiano, para discutir acerca de la conceptualización de la participación ciudadana, tenemos que desplazarnos a lo planteado en la Constitución Política de Colombia, más exactamente, en el artículo 2, allí se reconoce a la participación como un mandato constitucional, cuya esencia descansa sobre la promesa de “garantizar la participación de todos en las decisiones que los afectan, en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (CPC. Art. 2). En el artículo 2° del Decreto Distrital 503 de 2011 se reconoce la participación ciudadana como:

“El derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman o inciden en la esfera pública en función del bien general y en cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, ambientales y culturales mediante procesos de diálogos, deliberación y concertación entre actores sociales e institucionales para materializar las políticas públicas bajo los principios de dignidad humana, equidad, diversidad e incidencia” (DECRETO DISTRITAL 503).

Como bien se señala anteriormente, la participación ciudadana es un derecho constitucional, del cual se dota a un ciudadano como derecho legítimo. Sin embargo, aquellos derechos que les son otorgadas y concedidas a la ciudadanía son inertes y estériles sino se estimula a la ciudadanía a la acción, a efectuar el derecho de participar y aprovechar los canales y/o herramientas que lo faciliten. Las definiciones conceptuales descritas anteriormente, carecen de una precisión metodológica y práctica del ejercicio de la participación. Es decir, no se ejemplifica las formas y los canales que permiten a la ciudadanía activarse como actores sociales, bien sea porque, no siempre, la participación es un mecanismo que se logra efectuar o, porque no está al alcance de la ciudadanía. Muy a menudo, suele suceder que la misma ciudadanía, por sus propios medios, logra activarse, irrumpiendo dentro de la agenda política con el fin de visibilizar y situar sus problemas y soluciones dentro de la agenda política. Lo planteado anteriormente, son algunos de los elementos que debiesen ser considerados en una definición de participación ciudadana.

Para efectos de los intereses de la investigación, una definición de la participación ciudadana que contempla y acoge las demandas descritas anteriormente, es la formulada por, Oscar Oszlak, cuyo contenido engloba diversos elementos y es consecuente con la acción y el efecto de participar. Oszlak la define como el “proceso según el cual, determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción” (OSZLAK, 2007, 4). Es una definición que encapsula cuatro elementos centrales; la movilización, la activación, la irrupción en un escenario público y la influencia que ejercen sobre las reglas y procesos. El análisis de los actores sociales involucra comprender la manera en que una parte de la ciudadanía, motivados por la búsqueda de soluciones a sus problemas, se convierten en unos actores activos, procurando ejercer sus derechos constitucionales y de ciudadanos y haciéndose visibles para el Estado.

El planteamiento de, Oszlak, que recomienda que la ejecución de la participación ciudadana sea efectuada por la ciudadanía es proseguida por otro argumento que infiere que “toda sociedad debe decidir de qué manera enfrentar y resolver los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto” (OSZLAK, 2007, p. 1). A ello, Oszlak, lo define como “agenda social problemática” que consiste en el “conjunto de necesidades y demandas de las que se hacen cargo determinados actores sociales, adoptando decisiones y llevando a cabo acciones tendientes a satisfacerlas” (OSZLAK, 2007, p. 1).

Dentro del asunto de la participación ciudadana, la agenda estatal es transcendental en todo este entramado porque representa la intervención del Estado. La agenda estatal incorpora los “problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencias de demandas y presiones sociales insoslayables” (OSZLAK, 1997, p. 1). A esto, (OSZLAK; O´DONNEL, 1976) definirían como “cuestiones socialmente problematizadas.” El anterior concepto, es una indicación de que un problema hace parte o está dentro de la agenda política. En ese sentido, hay un manifiesto interés por parte del Estado en la resolución del problema. No obstante, cabe señalar que la incorporación de un problema o de las “cuestiones socialmente problematizadas” que hayan logrado posicionarse, necesariamente implica la intervención o una acción tendiente a satisfacerlas. En estos casos, son diversos los cursos de acción que se toman; bien pueden ser resueltos y eliminados de la agenda o se sugiere una modificación sustancial del asunto; el problema puede haberse agravado o haber surgido una nueva opción de tratamiento previamente no disponible; o simplemente que haya habido-un cambio político.

Sobre la intervención a un problema agendado, Oszlak plantea que la posición que asume la agencia estatal es limitada, claramente, tiene una representación exclusiva hacia un determinado grupo de actores. Por su parte, los actores políticos que actúan en representación de la ciudadanía, actúan como agentes sociales de una organización o varias “quién asumirá la defensa o promoción de los intereses del sector social afectado y lo representará políticamente” (OSZLAK, 2007, p. 2). Es decir, que son las organizaciones las que hablan de sus propios intereses, debido a que la agencia estatal no necesariamente representa los intereses de las poblaciones implicadas.

El planteamiento anterior es lo que podría considerarse como la activación de los actores. Este fenómeno ocurre cuando un determinado grupo de la sociedad se interesa por la resolución de un problema de su entorno. Oszlak, sobre la activación de los actores, plantea que:

“Por lo general, las cuestiones que tienen gran impacto social y generan fuertes antagonismos, suelen movilizar a múltiples actores”. Hasta el momento en que ello ocurre, esos actores son “virtuales” o, más precisamente, se hallan en una suerte de hibernación mientras la cuestión no se suscita” (OSZLAK, 2007, p. 2)

Lo planteado por, Oszlak expresa manifiestamente que “la cuestión hace al actor” es decir, que la emergencia de un problema activa a la ciudadanía, o el “actor es creado, cuando el Estado decide implementar un nuevo curso de acción, o bien es “activado” en la sociedad cuando la cuestión es planteada” (OSZLAK, 2007, p. 2).

Ahora bien, partiendo de un análisis histórico realizado por, Díaz Aldret, advierte que: “la década de 1960, fue testigo de los primeros experimentos para generar desde arriba una oferta de programas participativos con el objeto de incluirlos en la toma de decisiones” (DÍAZ, 2017, p. 347). Durante ese periodo, se materializa la incorporación y la extensión de la participación ciudadana como elementos inherentes a las políticas públicas. Desde luego, fue una década promisoria en tanto la ciudadanía podía percibirse como un agente activo dentro del Estado. Por otro lado:

“En 1964, el gobierno Federal de Estados Unidos estableció la formación obligatoria de comités ciudadanos y de agencias de desarrollo comunitario para llevar a cabo la planeación de las políticas social y urbana. De manera inédita, se consideró que los ciudadanos no organizados y sin recursos de poder – y muy especialmente los sectores vulnerables – debían ser los motores de su propio desarrollo” (DÍAZ, 2017, p. 347).

Uno de los enormes impactos positivos de la participación ciudadana dentro de la formulación de las políticas públicas, está orientada hacia la búsqueda conjunta de soluciones, procurando el bienestar colectivo de los miembros de una determinada comunidad, resultando en una disminución enorme de la brecha entre la ciudadanía y el Estado. Del mismo modo, posibilitaría mejores propuestas de soluciones a los problemas de la ciudadanía. Lo planteado anteriormente contribuiría, según Ana Aldret a:

“Solucionar los problemas de exclusión social, es decir, en un momento que se extendía la perspectiva de políticas públicas (*policy analysis*), y se vio en la

incorporación de la participación ciudadana una oportunidad para lograr una distribución más eficaz de los recursos destinados al desarrollo” (DÍAZ, 2017, p. 348).

Desde aquella perspectiva, la participación ciudadana dotó a la ciudadanía de poder en la toma de decisiones dentro de las políticas públicas. Al tiempo que garantizaba la distribución justa y eficaz de los recursos, garantizaba la participación en las políticas públicas. De aquella manera, el problema de la exclusión social estaba siendo enmendado. A esta experiencia, Ana Díaz, lo definió como la apertura del Estado y consistió en la creación de comités; comités ciudadanos y la agencia de desarrollo comunitarios. Básicamente, estos comités eran responsables de “llevar a cabo la planeación de la política social y urbana” (DÍAZ, 2017, p. 347). Los comités tenían por objeto, procurar que “los ciudadanos del común tuvieran voz y contribuyeran al diseño de los programas gubernamentales de los que eran objetos” (DÍAZ, 2017, p. 348).

Sin embargo, el enorme logro de la participación dentro de las políticas públicas en Estados Unidos no fue tan romántica como parece. Tanto la agitación social, el descontento popular y, así como la reivindicación de la lucha por los derechos civiles, fueron determinantes como mecanismos de presión, resultando en la consecución de la apertura del Estado y la creación de programas y espacios participativos. Sus efectos produjeron resultados positivos en las decisiones políticas; la ciudadanía, podía llegar a hacer parte de las políticas públicas a través de la participación ciudadana. El Estado, por su parte, legitimaba sus decisiones políticas con la participación ciudadana (DÍAZ, 2017, p. 348).

La legitimidad es crucial en las decisiones políticas del Estado en la medida en que garantizan la transparencia y la legalidad de la toma de decisiones. Es decir, el Estado necesita de la participación ciudadana para que legitimen las decisiones y acciones del Estado. Estas condiciones ponen de manifiesto la relación estrecha entre la legitimidad y la participación ciudadana. Dicha relación tiene concordancia cuando las decisiones y acciones políticas, tomadas por los gobiernos precisan de una rendición de cuentas y la mayor transparencia en las decisiones. Sobre ello, Díaz argumenta que, tanto las políticas como las acciones del gobierno:

“Deben estar cada vez más ancladas en las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y para ser más eficaz, la hechura de las políticas públicas puede requerir la información, la colaboración, los conocimientos y la experiencia de actores no gubernamentales y de la ciudadanía en general” (DÍAZ, 2017, p. 350)

Ahora bien, una fuerte crítica que ha recibido la participación ciudadana es que sus alcances y sus resultados no han sido satisfactorios y suficientes para responder a problemas complejos. Se sostiene que, la intervención de la ciudadanía dentro de las políticas públicas carece de un respaldo técnico, además, es considerada únicamente como un requisito propuesto por un gobierno democrático para legitimar las decisiones políticas. Las críticas a la participación provienen de sectores que afirman que es un canal que carece de rigurosidad, es decir, una falta de preparación que desemboca en resultados no siempre satisfactorios.

En ese sentido, todo aquel resultado con efectos adversos y negativos que provengan de la formulación de una política pública descansa sobre la incapacidad que tiene la ciudadanía para formular soluciones a problemas complejos. Dicho de otro modo, la ciudadanía no está en la capacidad de ofrecer y brindar fórmulas de soluciones a los problemas que afectan a un determinado grupo de personas. Por lo tanto, no está en la capacidad de participar de las hechuras de las políticas públicas.

No obstante, las investigaciones de Díaz, motivadas por las fuertes críticas a la participación ciudadana, han permitido ver la participación desde otra perspectiva, evidenciando otras interpretaciones ligadas a la participación, la cual no se resume únicamente a la intervención y acción de la ciudadanía, las cuales, se creen, están desprovistas de una preparación técnica y rigurosa y, por lo tanto, su capacidad y competencia de participar y decidir dentro de la formulación de soluciones frente a un problema público es cuestionable.

Ante ello, Díaz plantea que la participación también puede arrojar resultados positivos al mismo tiempo que involucra otros factores más sociales y humanos en la búsqueda de soluciones, debido a que no es una formulación casi mecánica, ni hecha a través de la lectura de fuentes secundarias, sino que hay un acercamiento social y humano que hace posible un diálogo entre ambas partes para buscar soluciones idóneas y duraderas a sus problemas.

“El involucramiento de los ciudadanos en diversos momentos de hechura de las políticas públicas se ha institucionalizado y los gobiernos se ven obligados a ofrecer a los ciudadanos programas, procesos y políticas que contengan elementos participativos” (DÍAZ, 2017, p. 343).

Hasta aquí, existen cuatro aspectos relevantes a resaltar sobre la participación ciudadana: la categorización de la participación ciudadana, el papel trascendental que logra la ciudadanía dentro de las políticas públicas, la legitimidad que obtienen las políticas públicas gracias a la



participación ciudadana y su institucionalización que la cataloga como un componente esencial en las políticas públicas. Es notable el espacio que ha ganado la ciudadanía dentro de la institucionalidad de la participación ciudadana, se ha acercado al Estado a tomar decisiones conjuntas para buscar soluciones sólidas y exitosas. Por otro lado, y no menos importante, las decisiones y acciones tomadas por parte del Estado, han permitido la consolidación, el fortalecimiento y la institucionalización de la participación ciudadana.

Finalmente, sobre la participación ciudadana podemos afirmar que es uno de los medios o canales con el que la ciudadanía establece un vínculo con el Estado, además de ser una participación directa, la ciudadanía se ve representada más allá de lo que puede hacer o representar el derecho al voto. En ese sentido, Ribeiro y Gugliano plantean que:

“Por medios de procesos participativos, se abre la posibilidad de una mayor inclusión de la sociedad en los procesos decisorios, a partir del presupuesto de que los actores sociales poseen capacidades de proponer soluciones para demandas y problemas locales, influenciando positivamente en la gestión del público. En esta perspectiva, el voto no es el único elemento legitimador de las acciones del gobierno, pasando a emerger la posibilidad de interlocución con los actores de la sociedad civil” (RIBEIRO; GUGLIANO, 2015, p. 3).

Aunque cabe mencionar que la participación ciudadana no debe apuntar únicamente a responder problemas locales, ni limitarse únicamente a la representación política a través del voto. Sino que sus intenciones tienen que trasladarse al contenido y el alcance de las políticas públicas en tanto esta puede responder a sus necesidades. Ahí podemos hablar de una mayor inclusión de la sociedad, cuando la ciudadanía pueda gozar de una verdadera representación y pueda acceder a sus derechos como ciudadanos.

## 2.2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CIUDADANÍA

En nuestro cotidiano vivir, muy seguramente desde una edad muy temprana, nos hemos encontrado con el concepto de ciudadanía o ciudadano, ese mismo concepto lo seguimos escuchando y reproduciendo cada momento de nuestra vida, bien sea en el escenario académico, político, cultural y/o social, intentando reafirmar el papel que ejercemos dentro de la sociedad a través de su relevancia e importancia. Este concepto está muy presente en la Constitución Política de Colombia de 1991 – carta magna que rige los derechos y deberes de todos los colombianos –

responsable de velar por el cumplimiento y la puesta en práctica de los derechos inalienables; el derecho a la vida, a la propiedad privada, a no recibir tratos inhumanos y degradantes, etc. Al mismo tiempo, sobre los ciudadanos recaen una serie de obligaciones, responsabilidades o deberes constitucionales, responsables de garantizar un equilibrio dentro de la sociedad, la cual nos permite vivir en completa paz y armonía.

Las revoluciones burguesas de occidente, entre mediados del S. XVII y principios del S. XIX, estuvieron influenciadas por los pensamientos filosóficos de Hobbes y Locke. Por su parte, John Locke (1632-1704) un filósofo inglés, que sentó las bases filosóficas y, posteriormente, su materialización, las reivindicaciones políticas de los burgueses, al tiempo que definió los fundamentos conceptuales de la ciudadanía moderna al plantear que los seres humanos, por naturaleza, poseen derechos a la vida, la propiedad y la libertad. Dentro del pensamiento de Locke concibe que los hombres, por naturaleza, se encuentran en:

“Un estado de perfecta libertad para que cada uno ordene sus acciones y disponga de posesiones y personas como juzgue oportuno, dentro de los límites de la ley de naturaleza, sin pedir permiso ni depender de la voluntad de ningún otro hombre. Es también un estado de igualdad en el que todo poder y jurisdicción son recíprocos, y donde nadie los disfruta en mayor medida que los demás. Nada hay más evidente que una criatura de la misma especie y rango, nacida todas ellas para disfrutar en conjunto las mismas ventajas naturales y para hacer uso de las mismas facultades, hayan de ser también iguales entre sí, sin subordinación o sujeción de unas a otras” (LOCKE, 2006, p. 10).

Bajo estas premisas se gestan las revoluciones burguesas, por un lado, la revolución americana de 1772 que, guiados bajo los ideales de igualdad y libertad de todos los hombres, consumaron su revolución en la Declaración de los Derechos del Hombre (1776) y posteriormente, en 1789 la Carta de los Derechos. La Revolución francesa de 1789 derrocó al viejo régimen monárquico dando lugar al ascenso de la burguesía al poder político. Sus ideales revolucionarios fueron plasmados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

A partir de allí, se empieza a hablar de la concepción moderna de la ciudadanía, las cuales fueron elaboradas y desarrolladas por Thomas H. Marshall a partir de la distinción de tres elementos presentes en el ejercicio de la ciudadanía: el derecho civil, el derecho político y el derecho social

Sobre el elemento social, Marshall plantea que un ciudadano puede acceder al “derecho de bienestar y la seguridad económica hasta el derecho a compartir con el resto de la comunidad,

derecho a la educación, salud y a vivir la vida como un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad” (MARSHALL, 1992, p. 8). En consecuencia, la ciudadanía podrá disponer de un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona, por su pertenencia a un Estado, adquiere derechos y deberes dentro de la sociedad. De acuerdo al desarrollo de los tres elementos; civiles, políticos y sociales, Marshall va a desarrollar su categorización o definición de ciudadanía. La ciudadanía es para, Marshall un status que se conceden a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica (Marshall, 1998, p. 37). Esta definición es planteada a través de tres importantes rasgos sociales; derechos, igualdad y el reconocimiento o vínculo que posee un ciudadano en una determinada comunidad.

Ahora bien, la ciudadanía en Colombia, tanto la obtención y el reconocimiento del ciudadano, tanto para hombres como mujeres, se produjo como resultado de un largo proceso histórico. Fue en la Constitución de 1886 en donde se estampa por primera vez la idea del ciudadano, convirtiéndose en el promotor del ejercicio de la ciudadanía. Aunque la concesión de derechos a los ciudadanos fue apenas incipiente, ya se manifestaba una cierta idea clara del papel del ciudadano en la sociedad. En el año 1886 se declara que son ciudadanos únicamente los hombres que tuvieran 21 años de edad. Además, que pudieran demostrar cierta solvencia económica, poseedor de ciertas propiedades, una profesión u ocupación que sea legítima y lícita. Desde luego, tener conocimientos demostrables tanto para la escritura, así como para la lectura. Las mujeres no fueron consideradas como ciudadanas, por lo tanto, se les reservaba el derecho de participar de la actividad política y social (Constitución Política de Colombia, 1886).

Los derechos fundamentales para la ciudadanía se posicionan y comienzan a conquistar un espacio protagónico en la Constitución Política de Colombia de 1991. Así, la ciudadanía pasa a jugar un papel central, obteniendo el reconocimiento de igualdad y equidad. Otros aspectos importantes de la Constitución del 91 fueron la incorporación de nuevas categorías sociales como: mujeres, negritudes, ambientalistas, animalistas, etc. Todo lo anterior, tenía la firme intención de visibilizar las “condiciones particulares de la vida de las personas.” Para ello, se formuló que:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades, gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o

familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991).

Del mismo modo, el Estado promoverá las condiciones para que esa igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados” (Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, 1991).

Ahora bien, este recorrido analítico nos deja como reflexión que la ciudadanía dada su complejidad y más allá de su importancia dentro de un modelo democrático no es únicamente la asignación de un reconocimiento social, sus intenciones, en la práctica, se desplazan más allá del simple reconocimiento. En últimas, “lo que hace a la ciudadanía y al ciudadano moderno no es su nacimiento en un territorio, sino formar parte de una colectividad en la (...) que se articula en procesos públicos para constituir estructuras de participación a favor de la comunidad como un todo en procura del bien común” (Instituto Pensar, Universidad Javeriana, 2002). Por lo tanto, se trata de que los ciudadanos puedan ejercer la ciudadanía participando en los asuntos públicos, ya sea a nivel local, nacional o internacional.

La ciudadanía se hace efectiva en la medida en que pueda hacer parte integral de la construcción de una sociedad que permita una sana convivencia. Ciertamente, allí radica la importancia de la participación ciudadana en una sociedad democrática, en la existencia de un espacio donde los ciudadanos puedan incidir en las decisiones del gobierno, sin necesidad de integrar partidos políticos que limiten o amarren las decisiones a dogmatismos o intereses políticos particulares, que no se conducen con las realidades sociales y territoriales.

Como bien lo diría, Luis Fernando Allen, sobre la ciudadanía y su actuación en los espacios de participación: infiere que la ciudadanía “es el motor de los procesos de cambio” (ALLEN, 2009, p. 1). Esos cambios deben estar orientados hacia una sociedad más equitativa e incluyente, donde se respeten los derechos de todos los ciudadanos. Para ello, el ejercicio democrático debe descansar sobre la base de la responsabilidad ética y, los principios elementales como la igualdad, la justicia y la equidad. Estas condiciones permiten “asegurar la vigencia del Estado” (ALLEN, 2009, p. 1).

Resumidamente, la ciudadanía fortalece las estructuras políticas, sociales, culturales y económicas de una nación en la medida en que el Estado logre establecer una interacción permanente entre la ciudadanía y sus instituciones.

## 2.3 LA EXPERIENCIA DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA

Este apartado dedicado a la democracia tiene como objeto, hacer una precisión histórica y contextual del término, así como mencionar algunos detalles relevantes de los procesos políticos e históricos que hicieron posible su aplicación en Colombia. Es preciso dedicar algunas reflexiones sobre el tema debido a que es uno de los conceptos más empleados dentro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. Desde luego, el Estado Colombiano para lograr la definitiva paz en su territorio, planteó como desafío fortalecer la democracia, ampliar sus fronteras y alcances, para ello tendría que hacer uso de herramientas y estrategias que posibilitaran nuevamente la confianza de la sociedad en sus instituciones, siempre cuestionadas y debilitadas por la desconfianza, la corrupción, el narcotráfico, la desigualdad social y el fenómeno del paramilitarismo.

Rodríguez y Francés entienden la democracia como:

“Una forma de gobierno en que el poder político del Estado, la soberanía, pertenece por derecho a todo el pueblo, entendido como el conjunto (casi) universal de ciudadanos, sin exclusiones por razones de sexo o clase social, y no a un grupo específico y limitado del mismo. Su finalidad última es que los ciudadanos controlen, intervengan y definan objetivos en relación con ese poder político. Se entiende que el gobierno debe reflejar y expresar la voluntad del pueblo, interpretando de este modo las nociones tradicionales de soberanía popular y gobierno popular” (RODRÍGUEZ; FRANCÉS, 2010, p. 12).

Algunos de los modelos democráticos existentes en algunos países son: democracia representativa, participativa y republicana. La primera, concibe a la participación ciudadana como “algo que atenta contra el espíritu y la estabilidad del sistema y tiende a desalentarse su incorporación en las tareas y actividades del gobierno” (DÍAZ, 2017, p. 343). Es decir, que la ciudadanía únicamente puede incidir en las decisiones políticas, sociales y económicas a través del voto. Por el contrario, en el modelo participativo se sostiene que la ciudadanía es:

“Necesaria para gestionar la complejidad y el pluralismo consustanciales a los procesos democráticos de gobierno. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana constituye la materia prima por excelencia del proceso político y en consecuencia un *input* que debe maximizarse todo el tiempo para obtener los mejores resultados en términos de vitalidad de la comunidad política y de la generación de bienes públicos y de instituciones con incentivo para la rendición de cuentas” (HELD, 1996).

Los dos modelos democráticos descritos anteriormente tienen similitudes en la medida en que contemplan la participación a través del voto como el alcance máximo de la representación política. Estos gobiernos consideran a las elecciones como el umbral que soporta y sostiene la democracia y que la ciudadanía puede participar de ellas y decidir por el destino político de la nación. Por su parte, el modelo democrático republicano se ha caracterizado por “la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones pública más intensas (...) sostienen que el involucramiento activo de los ciudadanos en los asuntos públicos permite la generación de virtudes ciudadanas y la realización del bien común” (DÍAZ, 2017, p. 344).

La experiencia democrática en Colombia a lo largo de su historia, ha pasado por ciertas experiencias democratizadoras. Las primeras empezaron en las elecciones presidenciales de 1910, entre liberales y conservadores, presentándose elecciones competitivas. Esta experiencia democrática en Colombia duró hasta el periodo del Frente Nacional 1958- 1974 (TOVAR, 2009, p. 17). Otra de la experiencia democrática en Colombia aparece con la Constitución Política de 1991, allí se introdujeron:

“Varias reformas entre las cuales destacan el reconocimiento parcial de la multiculturalidad y la pluriétnicidad, así como los derechos de indígenas y negros; el reconocimiento de igualdad para las religiones y cultos; la primacía de los derechos civiles sobre los religiosos (matrimonio y divorcio); la vigilancia del ordenamiento constitucional (Corte Constitucional), el derecho del individuo a reclamar sus derechos y recibir pronta respuesta (Derecho de Tutela) y la creación de la Defensoría del Pueblo. También se logró la elevación de los Territorios Nacionales (Intendencias y Comisarías) a la calidad de Departamentos”<sup>1</sup>

La Asamblea Nacional Constituyente, materializó la promulgación de la Constitución política de Colombia de 1991, el cual fue un resultado político surgido a raíz de tres factores o tendencias relevantes: el primero de los factores que incidió en la promulgación de la Constitución de 1991, se materializó debido a la:

“Tendencia hacia el cambio en el sistema de partidos con la emergencia de la Alianza Democrática como fuerza nacional; un claro rechazo del modelo político tradicional, en particular, de la forma de hacer política y el fortalecimiento de nuevas fuerzas sociales que buscaban la ampliación de canales de participación política. (PEÑA, 2007, p. 204).

---

<sup>1</sup> Párrafos basados en: José Alfonso Valbuena Leguizamo & Pedro Julio Mahecha Ávila. (2004). En el “Modulo de derechos humanos” FECODE. Colombia.

En procura de acabar con estos modelos decadentes, característicos de la política colombiana, la Constitución se proyectó a modernizar la vida política e institucional del país. Evidentemente, la fracturada y débil institucionalidad colombiana precisaba de un ordenamiento desde sus estructuras a través de reformas en la organización y administración territorial.

La promulgación de la nueva Constitución de 1991 en Colombia, trajo consigo la apertura de nuevos espacios y formas de participación políticas como el:

“Referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato; y el gobierno se comprometió a contribuir en la organización y promoción de asociaciones profesionales, cívicas y no gubernamentales con el fin de abrir mecanismos de participación, concertación y control de la gestión pública” (PEÑA, 2007, p. 205).

El reconocimiento de los nuevos actores sociales como parte de la sociedad colombiana fue trascendental en la medida en que se expandían las fronteras sociales, culturales y políticas de visibilizar al otro, de reconocer a la sociedad como heterogénea, que se es parte de una nación y que junto a aquella heterogeneidad se podría aspirar a la construcción una nueva historia política y social colombiana.

Bajo el anterior panorama se empieza a concebir un acercamiento entre el Estado y sociedad, cuyo objetivo estaba orientado en procurar el bienestar conjunto y pacífico de todos los ciudadanos y a integrar a todos en las decisiones políticas del Estado. Desde luego, solamente algunos acuerdos fueron ejecutados o se han hecho efectivos, por ello, y muy a pesar de los alcances obtenidos, hay un malestar generalizado en la sociedad colombiana. Por ejemplo, a través del impulso de la democracia participativa se aspiraba a la “gestación de escenarios de participación más allá de la democracia representativa, hacer de la Constitución un “pacto de paz” (PEÑA, 2007, p. 206), la cual no sucedió. Al contrario, aparecieron actores armados al margen de la ley, el narcotráfico, la extorsión., poniendo en tela de juicio la democracia colombiana al no poder garantizar la paz, la autonomía, y la libertad de sus habitantes.

## 2.4 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Podemos empezar este apartado sobre las políticas públicas afirmando que no ha sido tan fácil consensuar sobre la definición concreta de políticas públicas, sobre todo a lo referente a su

delimitación y la existencia de múltiples perspectivas. Del mismo modo, a las políticas públicas se le han conferido como el resultado de las acciones exclusivamente del Estado. Es decir, que tanto la formación como la concreción de las políticas públicas es “competencia exclusiva del gobierno y que su ejecución es únicamente su responsabilidad, olvidando todo el apoyo social y político que se requiere para llevarlas a cabo” (TORRES; SANTANDER, 2013, p. 55). Lo anterior, únicamente ha acrecentado la idea de que las políticas públicas son exclusividad del Estado. No obstante, si bien es cierto que las políticas públicas son responsabilidad directa del Estado, las acciones que se tomen en su interior responden a satisfacer el bienestar de la sociedad, razón que lo lleva a involucrar la participación de múltiples actores. (TORRES; SANTANDER, 2013, p. 55).

Desde aquella perspectiva, se omite e invisibiliza el papel que ejerce los actores sociales dentro de las políticas públicas. El problema de la definición de la política pública radica en que es difícil encontrar una definición homogénea e integral. Se incorporan o se excluyen elementos relevantes que hacen parte de la política pública, dando como resultado una definición restrictiva o muy general.

Lo anterior, nos obliga a hacer una revisión que dé cuenta de algunas definiciones conceptuales de políticas públicas donde se muestren algunos elementos relevantes de las políticas públicas y finalmente su relación con los actores sociales y la participación. Para ello, analizaremos el texto de André Noël Roth, que ofrece un panorama general y muy detallado de las categorías de algunos autores que han definido; políticas públicas. Roth, concibe la política pública como un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institucional gubernamental o institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social (ROTH, 2018, p. 36).

La revisión detallada que hacer Roth acerca de las diversas categorías y definiciones de las políticas públicas posibilita una definición más completa y mejor elaborada. Las definiciones que examina Roth, parten desde los planteamientos de, Laswell y su propuesta de las políticas públicas como las “elecciones más importantes de la vida organizada y de la vida privada” (LASWELL, 1992 en Roth, 2018, p. 36). Mény y Thoenig infieren que las políticas públicas son “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (MÉNY; THOENIG, 1998, p. 8, en: ROTH, 2018, p. 36).



Otros autores que son analizados son autores de gran reconocimiento como Hogwood, Deborah Stone, Muller y Surel y sus planteamientos de que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (MULLER Y SUREL, 1998, P. 13, EN: ROTH, 2018, P. 36). Del mismo modo, Roth, realiza una revisión de los autores colombianos que han definido la política pública. Con base en esas revisiones conceptuales, Roth hace un ejercicio de gran valor rescatando cada elemento presente en cada una de las definiciones abordadas. Es así como a partir de la existencia de cuatro elementos centrales; implicación del Gobierno o de una autoridad pública, percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones, definiciones de objetivos y procesos, Roth va a plantear que una política pública existe cuando “las instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio (ROTH, 2018, p. 37).

En medio de estas dificultades, Torres y Santander trazan una definición a través de dos conceptos fundamentales: lo político y lo público. En ese sentido, afirman que la “política pública precisa ser comprendida a través del resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores claves” (TORRES; SANTANDER, 2013, p. 56). En esta definición de Torres y Santander, se rescatan dos aspectos: las políticas públicas como resultados de una acción colectiva y una serie de transacciones políticas. Es decir, allí están conectadas los dos conceptos fundamentales que plantean los autores; lo político y lo público, es indisoluble, cada una precisa de la otra para obtener resultados satisfactorios. Además, que suele mencionar la “acción colectiva” y la “cooperación de actores”, estos dos términos infieren que las políticas públicas son desarrolladas, en últimas, “para y por medio de actores sociales. Son seres humanos actuando en nombre de una colectividad, quienes la conciben, la deciden y la implementan. Igualmente, los destinatarios de ella, directa o indirectamente, son personas” (Roth, 2018, p. 38).

Sobre los primeros momentos de la política pública se puede inferir que:

“Durante la formación de la política, el gobierno tiene que interactuar con múltiples actores del Estado, de la sociedad civil o agentes privados. Esto porque la política

pública es un escenario continuo de expresión de intereses, lo que lleva a múltiples actores pretendan incidir para moldear la política a sus objetivos. La necesidad de interacción se da porque las habilidades y recursos del gobierno son limitados y no alcanzan a cubrir todos los requerimientos que las acciones de políticas públicas demandan y el gobierno requiere convocar a múltiples actores, en una clara relación de interdependencia de recursos” (ADAM; KRIESI, 2007; PETERSON, 2003, P. 57).

Dadas estas interpretaciones, debates y conceptualizaciones en torno a la política pública, es preciso abordar las interpretaciones de John Peterson sobre el tema. Este autor, entiende las políticas públicas como la configuración de redes, de acuerdos entre diversos tipos de actores. En ese sentido, Peterson formula que las políticas públicas se “hacen y entregan a través de algún tipo de acuerdo híbrido que involucra una gama de diferentes actores, incluidos algunos representantes privados o instituciones no gubernamentales. Para Peterson, las políticas públicas están o son “responsabilidad de las autoridades públicas y su objetivo es satisfacer alguna visión del “bien público” (PETERSON, 2013, p. 1). A la gama de diversos actores suele conocerse como *red política* y es pertinente reseñarlo debido a la relación y existencia de diversos actores en la formulación de una política pública.

Peterson menciona que una “red” es utilizada con frecuencia para describir grupos de diferentes tipos de actores que son unidos en la vida política, social o económica. Las redes pueden estar poco estructuradas, pero todavía capaz de difundir información o participar en acciones colectivas” (PETERSON, 2013, p. 1). En últimas, lo que Peterson ha propuesto es que la existencia de una red política, donde confluyen diversos tipos de actores sociales, evidentemente existe un interés de “participación” en un determinado sector de políticas públicas, bien sea para ayudar a determinar el éxito o fracaso de las políticas.

### 3. LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Al centrarse el estudio en la política pública de educación rural en Colombia, es necesario desarrollar una mirada histórica y contextual de la educación. Se ha partido desde la precisión de toda la estructura del modelo educativo en Colombia, su evolución, su funcionalidad, su fuente de financiación y la revisión de algunas leyes que configuraron el actual modelo educativo para las zonas rurales en Colombia. Por otra parte, se aborda las condiciones estructurales de la escuela y se desarrolla una caracterización de la ruralidad, así como sus problemas presentes en ella.

De acuerdo al principal interés del PEER; procurar una oportunidad histórica de ofrecer a los ciudadanos que habitan las zonas rurales una educación de calidad, pertinente y que responda a sus necesidades de contexto, es necesario tener un óptimo conocimiento del problema que se pretende solucionar. Por ello, es preciso visibilizar los problemas y las condiciones que resultaron prioritarios y posibilitaron la formulación del PEER. En ese sentido, este capítulo presenta una caracterización de las zonas rurales; los problemas que han contribuido a la emergencia de nuevos problemas, las condiciones de las escuelas, la violencia, sus condiciones demográficas, las distancias geográficas, etc.

La contextualización de las condiciones de las zonas rurales es de vital importancia en la medida en que nos permite conocer detalles sobre el porqué de la implementación de una política pública de tal dimensión. Del mismo modo, responde a mucho de los interrogantes que giran en torno a la ruralidad y sus modos de vida, comprender las formas en que se han reinventando para sobrevivir en un escenario de constante conflicto armado y en medio de una aguda pobreza.

Sobre los problemas identificados en este capítulo, se empieza a comprender la inaplazable importancia de la inversión para las zonas rurales de Colombia, en este caso, principalmente desde la educación. El reconocimiento de la existencia de un problema ya es una ganancia importante para estas zonas, pero sobre todo cuando las acciones están tendientes a satisfacerlas.

#### 3.1. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

De acuerdo a Bárbara García, el estado de abandono de la educación pública colonial se tradujo en la ausencia de escuelas públicas y en la carencia de maestros (GARCÍA, 2005, p. 240).

Durante el periodo comprendido entre 1778 y 1813 emerge un interés manifiesto y permanente por la escuela pública, que pronto se encontraría con las limitaciones de la época; la falta de profesionalización de maestros, la incapacidad de llevar a cabo los planes formulados para las escuelas públicas.

El siglo XVIII se caracterizó por la emergencia de una mentalidad ilustrada, es decir, la transformación intelectual, donde el conocimiento podría disipar las tinieblas de la ignorancia logrando avanzar a un mundo intelectual y racional, se saboreaba un panorama prometedor para el campo de la educación. Si bien estas transformaciones se impregnaron en buena parte de la mentalidad criolla de la época, no resultaron suficientes y satisfactorios para consolidar la educación como el motor de transformación social o como un derecho fundamental de sus habitantes y, desde luego, no podría aspirarse al advenimiento de una sociedad educada. Los selectos miembros que habían accedido a la educación de la época vieron sus resultados tanto en el campo de la ciencia como en la botánica, en la declaración de los derechos del hombre y, posteriormente, en la independencia, pero el conocimiento se limitó a ser casi exclusivo de la élite criolla (GARCÍA, 2005, p. 240).

El siglo XIX fue un periodo de grandes transformaciones culturales, políticas, económicas y sociales en Europa; las revoluciones liberales y nacionales de 1820, 1830 y 1848, la Revolución Industrial, el ascenso de la burguesía, la emergencia de un incipiente capitalismo, la expansión imperialista y las corrientes literarias e ideológicas empezaban a sentar las bases de la sociedad europea. En Colombia, el panorama fue distinto, no hubo grandes reformas y transformaciones sociales, culturales y educativas (GARCÍA, 2005, p. 240).

El incipiente Estado colombiano, denominado, Estados Unidos de Colombia, de acuerdo con la constitución de 1863, se había dedicado a invertir todas sus fuerzas a sostener diversas guerras civiles entre centralistas y federalistas, que más tarde, continuaría entre liberales y conservadores ya entrando el siglo XX. El panorama sería aún más desalentador con la Constitución de 1886 – un retroceso en materia educativa – la educación volvería de nuevo a mano de la iglesia católica y ya no dependía exclusivamente del Estado. En consecuencia, los efectos de las decisiones políticas del momento en materia social, económica y educativa fueron precarias, insuficientes y no se lograron satisfacer las necesidades de los sectores más vulnerables como las zonas rurales.

El surgimiento y evolución de la educación primaria en el S. XIX se encontró con muchos obstáculos que provocaron su lento desarrollo y consolidación. De acuerdo a Ramírez y Salazar, la respuesta al anticuado sistema de educación de la época se debe a que:

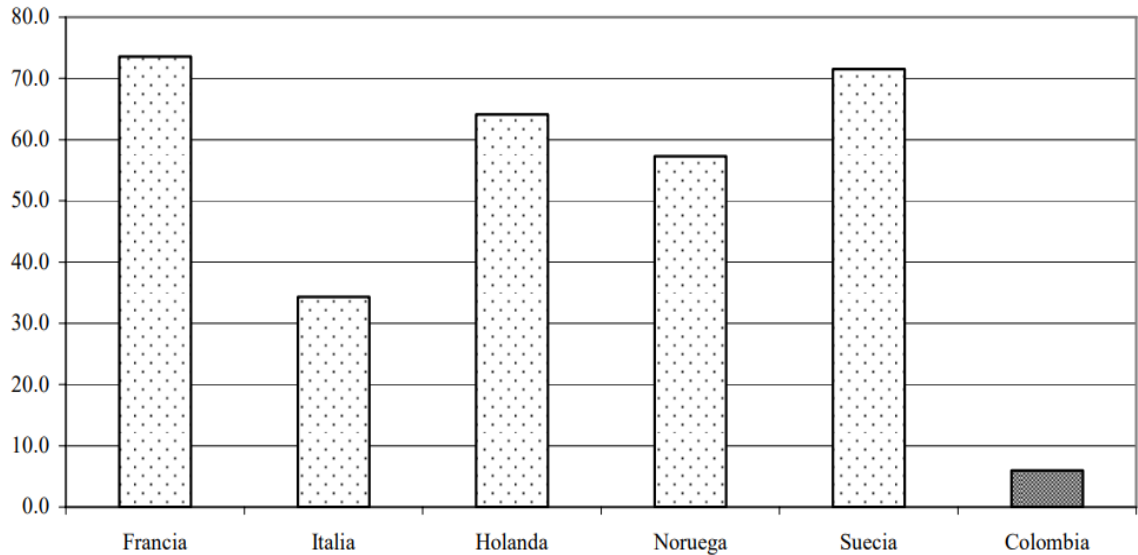
“Las élites no consiguieron ponerse de acuerdo sobre cómo se debería educar a la población. Adicionalmente, la estructura económica del siglo diecinueve, rural y agrícola, no ofrecía los incentivos económicos necesarios para que ciertos sectores de la población obtuvieran un mayor nivel de educación, debido a que este tipo de actividades no demandaba mano de obra calificada” (RAMÍREZ; SALAZAR, 2007, p. 2).

Por último, las autoras concluyen que “durante el siglo diecinueve, Colombia fue uno de los países más atrasados del mundo en materia educativa (...) el indicador de alumnos en educación primaria como porcentaje de la población en Colombia era bastante inferior al obtenido por los países desarrollados e incluso menor al del promedio latinoamericano” (Ramírez; Salazar, 2007, p. 3). Tras una mirada comparativa de las autoras con algunos de los países desarrollados, (véase ilustración 1. pág. 49). se evidencia que a mediados del S. XIX:

“El número de alumnos en educación primaria era cercano al 20% de la de la población de EE. UU, más del 10% de la población en Holanda y Reino Unido, cercano al 10% en Francia y superior al 5% en España. En Colombia este indicador no alcanzaba el 2%, y esta brecha entre Colombia y los países desarrollados se mantuvo durante todo el siglo” (Ramírez; Salazar, 2007, p. 3).

Los fracasos, y los lentos progresos de la educación tienen sus orígenes, según Ramírez y Salazar en las “guerras civiles, la pobreza, la falta de recursos y conflictos internos, la compleja geografía, la precaria infraestructura de transporte, fragmentación” (Ramírez; Salazar, 2007, p. 55) y la falta de organización política, las deficientes instituciones, las relaciones iglesia-Estado. Todas las anteriores condiciones “contribuyeron (...) a que en Colombia no se presentara una transición hacia una educación primaria masiva durante el siglo XIX” (Ramírez; Salazar, 2007, p. 55).

Ilustración 1. Alumnos en Educación Primaria, 1875 (% de la población entre 5 y 14 años)



Fuente: Ramírez; Salazar, 2007, p. 4.

En resumen, las condiciones económicas y políticas de Colombia llevaron a Salomón Kalmanovitz a plantear que era muy difícil, a finales del siglo XIX, hablar de Colombia como un Estado- nación, debido a que las regiones tenían muy pocas relaciones comerciales y económicas entre sí, y cada una de éstas tenía su propio ejército y que cuya fragmentación se debía a la precaria infraestructura de transporte. La característica particular de la deficiente política educativa en Colombia, según Ramírez y Salazar, eran tan deplorable, que sólo podían ser comparadas con Brasil, Bolivia y Perú (RAMÍREZ; SALAZAR, 2007, p. 5). Las mediciones se tomaron teniendo en cuenta a los países latinoamericanos que obtuvieron su independencia casi a la par.

El siglo XX, en materia educativa en Colombia, se caracterizó por la reactivación de los proyectos modernizadores de la educación, que fueron estimulados por el auge económico y las bonanzas coyunturales. Aquel largo siglo, constituyó para Colombia una búsqueda desesperada por renovar las incipientes políticas económicas, sociales, culturales y educativas. Sin embargo, estos ideales de modernización resultaron esporádicas e insuficientes, sostenidas, algunas veces, por la coyuntura económica del momento. En el caso de la educación, se presentó un acelerado proyecto educativo encaminado a la alfabetización y una mayor cobertura que reflejó resultados alentadores, aunque no fueron políticas que se sostuvieron con el tiempo.

En ese sentido, Téllez y Ramírez afirman que “la expansión de la educación, tanto primaria como secundaria a lo largo de la primera mitad del siglo XX fue muy lenta. Las transformaciones educativas sólo empezaron a ocurrir en la década de los cincuenta, cuando se presentó un rápido y sostenido crecimiento económico y un cambio significativo en la estructura económica y demográfica del país.” (RAMÍREZ; TÉLLEZ, 2006, p. 1) No obstante, indicaban que, muy a pesar de los elevados índices económicos de país y de sus renovadas políticas educativas, cuyo fin procuraba la inserción y mayor cobertura educativa de la población colombiana, resultaron en un proyecto inconcluso y en una tarea postergada. Todo ello se debió a la “vaguedad en las competencias y obligaciones en términos administrativos y financieros de los diferentes niveles gubernamentales.” (RAMÍREZ; TÉLLEZ, 2006, p. 1).

De acuerdo con lo planteado por Téllez y Ramírez podemos afirmar que durante la primera mitad del siglo XX hubo un rezago en materia de política educativa en Colombia, reanimada más tarde en los cincuentas como consecuencia del acelerado proceso de desarrollo económico, una renovación en la estructura económica y el crecimiento demográfico del país, que encontró su límite a comienzos de los ochentas. En dicho periodo, los indicadores crecieron a un ritmo nunca antes visto. Durante la segunda mitad del siglo XX, se presentaron importantes cambios en la historia política educativa del país, aunque esporádicos, debido a que seguían presentándose carencias y serias deficiencias, cuyas responsabilidades descansaron o fueron atribuidas al Estado; la falta de maestros preparados, la forma como se descentralizó el sistema educativo, la poca prioridad que le dieron los gobiernos a la educación y la falta de recursos.

Todo lo planteado y expuesto en este balance sobre la educación en Colombia, detalla cómo los problemas relacionados con la educación tienen raíces históricas al igual que el conflicto armado y que la educación es un tema que se ha venido postergando desde la época colonial hasta nuestros días. De allí surge la necesidad de la formulación de una política pública que marque un precedente para la educación en el país. Las dos partes en diálogo comprendieron dicha necesidad prioritaria y junto a la ciudadanía se propusieron desarrollarla.

### 3.2 SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL EN COLOMBIA

La consolidación de la descentralización política y educativa en Colombia se debió a la promulgación de la Constitución de 1991. Dicho suceso marcó un precedente importante para el

sector de la educación en Colombia reconociendo y declarando a la educación como un derecho fundamental y como un servicio público, que bien puede ser ofertado por el mismo Estado y bajo su supervisión a los particulares. Dentro de este contexto, dos momentos o etapas son importantes para la comprensión histórica de la educación:

“La primera, entre los años 1993 y 2001, en la que se desarrollan los principios constitucionales en materia de descentralización de competencias y recursos y se definen la estructura y organización del sector. La segunda, a partir del año 2002, más enfocada en la atención a los problemas de cobertura, permanencia y calidad, así como también en el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Educación Nacional MEN, como máximo ente rector del sistema. (DELGADO, 2014, p. 21)

Con la expedición de la ley 60 de 1993 se delegó la provisión y administración de los servicios de educación y salud a las entidades territoriales, para lo cual, la nación debía transferirles una porción creciente de sus ingresos corrientes para el financiamiento de la educación. La distribución de los recursos se estableció sobre la base del gasto histórico de las entidades educativas y no sobre el número de estudiantes actuales y potenciales como lo planteaba la Constitución. En consecuencia, tanto las medidas de sostenibilidad financiera y la capacidad de cobertura resultaron contraproducentes y adversas. Delgado, sostiene que la medida realizó una distribución inequitativa generando concentración de los recursos para algunas regiones con mayor densidad demográfica o “con mayor número de docentes o en donde estaban los más calificados, en desmedro de las zonas más pobres y marginadas del país” (DELGADO, 2014, p. 21).

En la década de los noventa, la puesta en marcha de las propuestas formuladas dentro de la Ley 60, generaron ciertas grietas al interior de las finanzas del Estado. Estas situaciones encuentran explicaciones al comprobarse que el:

“Acelerado crecimiento de los costos superaba las transferencias de la nación, faltante que debía ser cubierto por el gobierno nacional. Adicionalmente, el Mineducación (Ministerio de Educación Nacional) no contaba con la estructura organizacional ni las herramientas necesarias para ejercer una adecuada vigilancia y control del sistema por lo que el mayor flujo de recursos no se tradujo en mejoras proporcionales en cobertura ni calidad”

Estas distribuciones inequitativas de los recursos para la educación han tenido serias repercusiones e impactos negativos para las zonas rurales. Aquello detalla la ineficiente inversión



de educación donde la población rural es inferior tanto en la demografía como en número de docentes calificados. Si bien es cierto que ha existido una evolución progresiva de la educación, estas medidas han amortiguado el desarrollo de nuevo modelos de financiación y políticas educativas en detrimento de la educación en las zonas rurales.

### 3.2.1. Ley General de Educación.

Al igual que la Constitución de 1991, la Ley General de Educación sentó las bases para la organización del sistema educativo nacional. La Ley 115 de febrero 8 de 1994 decretó como artículo primero, que la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. Dentro de la misma Ley, el Artículo 11 de la Ley 115, se han definido y reglamentado todo lo relacionado con los niveles de educación formal en Colombia. Se organizaron en tres niveles y de acuerdo a la siguiente manera: el preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio, la educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: la educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y por último la educación media con una duración de dos (2) grados. Resumidamente, el sistema educativo está dividida de la siguiente manera:

Cuadro 3. Organización del sistema educativo en Colombia.

<b>Educación preescolar:</b>	Corresponde a la educación impartida a los niños y niñas menores de 6 años. Abarca tres años, aunque solo uno es obligatorio para las entidades pública (transición).
<b>Educación básica:</b>	Comprende los ciclos de básica primaria que incluye los grados primero quinto y básica secundaria que va del sexto al noveno grado.
<b>Educación Media:</b>	comprende los grados diez y once.
<b>Educación superior:</b>	corresponde a la educación técnica, tecnológica y universitaria, con una duración que de 1 a 7 años.

Fuente: elaboración del autor a partir de la LEY 115 DE 1994

Sobre la Ley 115 de 1994 es preciso detallar algunos puntos relevantes que permiten comprender una parte de todo el entramado del funcionamiento de la educación en Colombia. La Ley 115 tiene múltiple importancia histórica para la educación en Colombia, entre otras funciones de gran importancia está el haber organizado la educación formal en los tres niveles: preescolar, básica (primaria y secundaria) y media. Además:

“Determinó la obligatoriedad de 10 años de educación. Así mismo, se amplió el alcance del sistema al incluir también la educación no formal e informal, la de los grupos étnicos, los campesinos, los adultos y la población discapacitada. En materia de gestión se destaca la autorización a escuelas y colegios para formular su propio proyecto educativo, en un esfuerzo por fortalecer la institución educativa otorgándole mayor autonomía y flexibilidad” (DELGADO, 2014, p. 23).

De acuerdo a Delgado, la Ley también estableció el compromiso de formular, a través de la vía participativa, un plan decenal con los lineamientos para el desarrollo de largo plazo del sector, en el cual se deben enmarcar las políticas educativas de los diferentes gobiernos, tanto nacionales como territoriales (DELGADO, 2014, p. 23). En ese contexto se han formulado (...) dos planes decenales: *Educación de Todos (1996-2005)* y el *Pacto Social por la Educación (2006-2016)*.

### 3.2.2. Financiación de la educación

En el caso colombiano, los recursos que son destinados para la financiación de la educación varían de acuerdo a la proporción del provienen del Producto Interno Bruto (PIB). De acuerdo a los estudios realizados por Delgado, en la última década ha oscilado entre el 7,3 y el 8,1 por ciento. (Delgado, 2014, p. 6). Una vez definido la proporción de inversión para la educación, es deber del Ministerio de Educación Nacional suministrar y distribuir los recursos públicos para la educación básica y media. Existen otros organismos e instituciones que realizan aportes para el sector educativo como el:

“Departamento para la Prosperidad Social (DPS) que administra los subsidios condicionados a la asistencia escolar de los niños de hogares de bajos ingresos atendidos por programas como Familias en Acción; el Ministerio de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones que maneja programas como proveer de computadores y de conexión a internet a los colegios públicos. También participan las entidades territoriales que destinan recursos provenientes de fuentes distintas a

las transferencias para apoyar programas complementarios como alimentación y transporte, entre otros.” (DELGADO, 2014, p. 7).

Las transferencias (Sistemas General de Participaciones) son el mayor y principal fuente de financiación de la educación en Colombia. Este mecanismo de transferencias se originó con la reforma a las trasferencias, cuya iniciativa surgió desde la acción gubernamental que se desarrolló en el año 2001 “mediante un Acto Legislativo que reformó la Constitución y modificó las reglas para calcular la fórmula que define la fuente de financiación de los recursos para educación y la manera como se condiciona el ritmo de su crecimiento a lo largo de un periodo de tiempo (ÁVILA, 2017, p. 9). De acuerdo a Ávila, como consecuencias de estas medidas se creó el “Sistema General de Participaciones (SGP) y la mecánica para su funcionamiento, estableciendo cómo serán las transferencias de recursos de la nación a los entes territoriales, cuál debe ser la base para el cálculo de dichos recursos, cómo se asignan y cuál va a ser su funcionamiento en la financiación de los sectores de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y propósito general (ÁVILA, 2017, p. 9).

El nuevo mecanismo de reparto de recursos conocido como Sistema General de Participaciones (Acto Legislativo 001 de 2001) fue reglamentada mediante la Ley 715 de 2001. Con la reglamentación del SGP se definieron con mayor claridad:

“Las responsabilidades de la nación de las entidades territoriales y de las instituciones educativas en la prestación del servicio. Según esta Ley, le corresponde al Ministerio de Educación Nacional formular las políticas y objetivos de desarrollo del sector, fijar las normas para su organización, distribuir los recursos del SGP, definir la asignación por estudiante, establecer normas técnicas y curriculares, reglamentar los concursos para la selección y ascenso de los docentes, evaluar la gestión de las entidades territoriales y ejercer las labores de vigilancia y control del sistema. Los departamentos y municipios, por su parte, tienen la función de dirigir planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media; administrar y distribuir los recursos en su jurisdicción y ejercer las actividades de vigilancia y control” (DELGADO, 2014, p. 6)

Tanto la Ley 715 de 2001 así como la Ley 1117 de 2007 constituyen un texto que regula tres sectores: Estado, finanzas y la educación, lo cual “ha sido organizado a partir de su capacidad para formular el acomodo de la financiación de la educación con base en tres reglas elementales del mercado: la implementación de ajustes fiscal, la asignación del presupuesto sometido las fluctuaciones de la demanda y la búsqueda por lograr que se generen dinámicas para que aumenten las responsabilidades locales en la financiación del gasto público” (ÁVILA, 2017, p. 10).

### 3.3. LAS ZONAS RURALES EN COLOMBIA

Al indicar que la investigación se centra en el estudio de la participación de la ciudadanía en la formulación del PEER, se hace referencia a los ciudadanos que habitan las regiones rurales de Colombia. En razón de lo anterior, fue oportuno presentar una caracterización de lo que son y se entiende por zonas rurales; una mirada histórica, composición social, su economía y sus diversos problemas presentes en dichos territorios. Además, cabe señalar que es el espacio físico o geográfico donde se pensó implementar el Plan Especial de Educación Rural y en donde las apuestas y desafíos del Estado estuvieron orientadas a saldar una deuda histórica con el campo.

Estas regiones poseen características muy marcadas, una población eminentemente rural, de poblaciones dispersas unas de otras. Por lo general, estas zonas son entendidas como los “municipios que tienen cabeceras de menor tamaño (menos de 25 mil habitantes) y presentan densidades poblacionales intermedias (entre 10 hab. X /km<sup>2</sup>). En Colombia, las zonas rurales del país están representadas en un total de “373 municipios para 2014 con población rural de 5’402.735 y el área municipal de 19,8%”. La población rural en Colombia está conformada por:

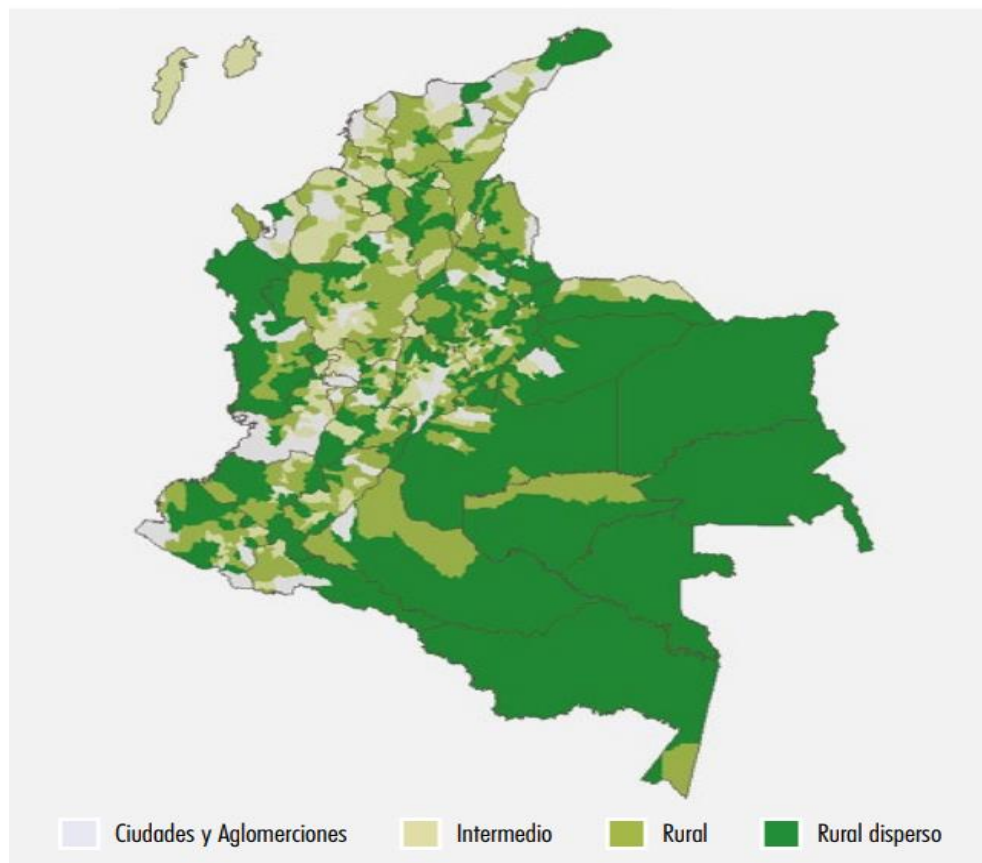
“Campesinos pobres, los pequeños, medianos y algunos propietarios. También son pobladores rurales los pescadores, los artesanos y quienes se dedican a las actividades de la minería. Asimismo, los indígenas y gran parte de los miembros de las comunidades negras conforman la población rural” (PÉREZ, 2002, p. 37)

José Antonio Ocampo plantea que “cerca del 60% de los municipios que tiene Colombia deben considerarse como rurales y existe, además, una población rural dispersa en el resto de municipios, con lo cual la población rural representa poco más de 30% de la población del país.” (Ocampo, 2014, p. 4) Continúa, “nuestro espacio rural es tremendamente heterogéneo, no solo en razón de la compleja geografía del país sino del peso de las distintas conformaciones sociales que son el legado de nuestra historia: la población indígena, las formas de subordinación de la población indígena y mestiza (...) la migración de población blanca en una etapa avanzada de la colonia, que generó asentamientos de medianos y pequeños productores en dos regiones del país (Antioquia y Santander). La apertura de la frontera agrícola reprodujo estas diferencias a lo largo y ancho del territorio” (OCAMPO, 2014, p. 5).

Por otra parte, Ocampo formula que:

“Debido a la historia y geografía heterogénea de nuestro mundo rural, y a las desigualdades que han caracterizado el desarrollo regional del país, el mundo rural abarca desde zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con ciudades grandes e intermedias hasta otras extremadamente pobres, generalmente en las regiones más apartadas del país. Abarca también desde zonas (mayoritarias en términos de territorio) donde predomina la gran propiedad hasta otras donde se asientan pequeños productores e incluso minifundistas.” (OCAMPO, 2014,). **Ver mapa 1.**

Mapa 1. Las zonas rurales en Colombia



Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP, 2016, p. 9.

Los problemas existentes en las zonas rurales en Colombia tienen raíces históricas. El olvido institucional provocó efectos trágicos para el bienestar de los habitantes rurales; la emergencia de actores armados al margen de la ley, la proliferación de cultivos ilícitos, despojo, desplazamiento forzado, violaciones sistemáticas de derechos humanos, una fuerte migración del campo a la ciudad, estas acciones fueron ejecutadas por diferentes actores como los paramilitares,

guerrilleros, bandas criminales y las fuerzas militares que se disputan los territorios donde existen zonas aptas para el cultivo ilícito y la salida de cocaína (comercialización), entre otros.

La tenencia de la tierra es otro problema que tiene raíces históricas en Colombia. Los efectos adversos de las políticas de los tenedores (acumuladores) de tierras han sido desastrosos para los habitantes de las zonas rurales. Se han efectuado despojos y desplazamientos forzados con el fin de ocupar los territorios que dejan los campesinos. Con la agudización de la violencia, las experiencias de despojo de tierras y la compra de estos terrenos con un valor muy inferior a su precio original se ha vuelto una práctica muy característica de esta forma de violencia. Por su parte, los campesinos han contado con pocas herramientas jurídicas y legales para poder acceder a recuperar sus tierras. Aunque la actual experiencia muestra resultados visibles, hay muchas zonas donde el conflicto aún se mantiene y con ello la poca esperanza de retornar a una vida normal en las zonas rurales. De ese modo, el Estado colombiano ha prolongado toda acción que conlleve a solucionar la deuda con el campo y con lo relacionado con la redistribución equitativa de la tierra.

A pesar de diversos intentos de reformas agrarias, la deuda histórica con los campesinos se mantiene, bien sea porque las apuestas y políticas han sido ineficientes, inconclusas o porque han sido postergadas. Contrario a lo que se esperaba, los intentos de reformas han terminado en el aumento de la concentración de la tierra por parte de hacendados y terratenientes, generando improductividad de la tierra o en prácticas como el monocultivo a gran escala; ganadería extensiva, palmas africanas, caña de azúcar y el cultivo de coca. La incapacidad del Estado de garantizar el bienestar y la convivencia en las zonas rurales ha desencadenado en una continua “deslegitimidad política” (TREJOS, 2013, p. 57) y en el cuestionamiento de una democracia sólida y robusta.

Las zonas rurales de Colombia ha sido el espacio geográfico más afectada por la violencia, su convivencia con la experiencia trágica, cruel y amarga del conflicto armado durante medio siglo. Fue a causa de todos los antecedentes que se pensó para los habitantes rurales el ofrecimiento de un espacio protagónico dentro de los Acuerdos de Paz. Por ello, la Reforma Rural Integral – primer punto en el Acuerdo Final – incorporó a la educación rural como uno de los bastiones en materia educativa. Es decir, convertirla en la “principal herramienta para crear condiciones transformadoras del campo colombiano” (PEER, 2017, 13).

### 3.3.1. La educación en las zonas rurales

La escuela es una figura central en las regiones rurales, se ha convertido en un espacio de diálogo social y de saberes que integra a todos los miembros de la comunidad. Allí están presentes diferentes actores; alumnos, padres de familia, directivos, maestros y las organizaciones sociales. Por todo lo anterior, la escuela se ha convertido en un actor visible políticamente en cuanto puede incidir en las decisiones de los diferentes organismos e instituciones del Estado. Desde la escuela pueden gestarse propuestas que apunten a mejorar las condiciones de vida de la comunidad, el manejo del territorio, y se abre a las propuestas en diferentes áreas como la salud, el deporte, ambiente, entre otros y estas propuestas se debaten para posteriormente ser presentadas en las instituciones del Estado para poder ser vinculadas dentro de la agenda.

El auge de la educación rural se inicia en la década de 1970 cuando el Gobierno Nacional incorpora la educación a las políticas de reforma agraria y de desarrollo rural para promover el cambio social. (CARRERI; GONZÁLEZ, 2017, p. 81). Desde los primeros planteamientos de las propuestas para la educación rural se proyectó que estarían orientadas y encaminadas a la productividad con el fin de mejorar la vida de los habitantes rurales.

De acuerdo a la Ley 115 de 1994, capítulo cuarto y artículo 64 del Fomento de la educación campesina, se detalla lo que se proyecta para la educación campesina y rural, estipulando así a la educación rural como la “formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales que contribuyan a mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos y a incrementar la producción de alimentos en el país. (Ley 115 de 1994, art. 64).

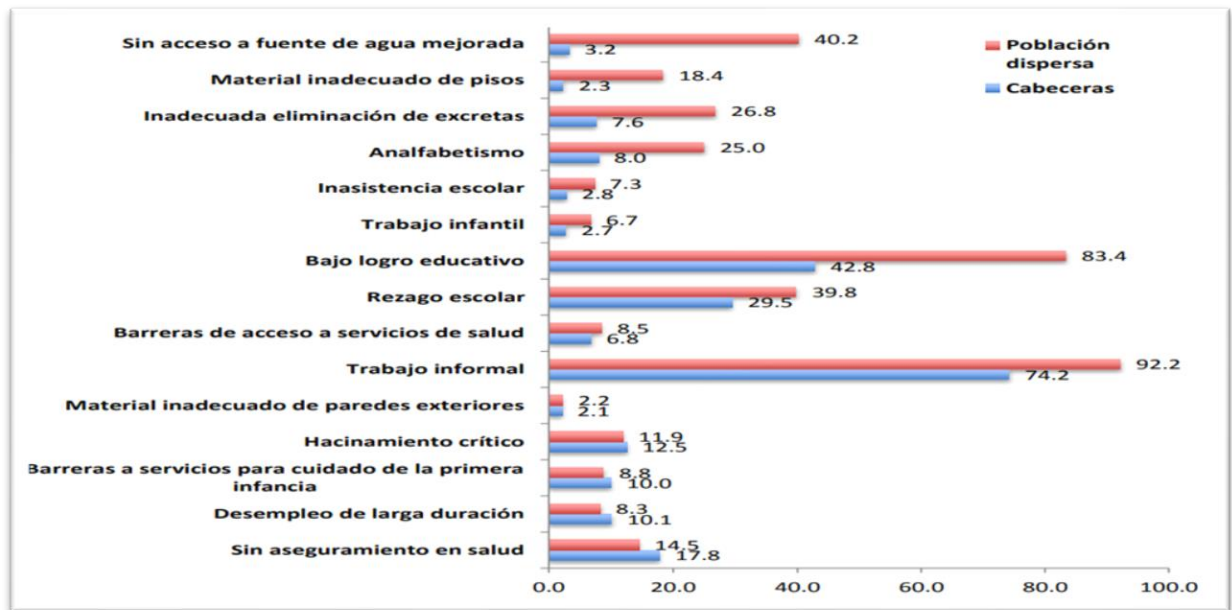
Ahora bien, la evolución histórica de la educación tanto urbana como rural, muy a pesar de su notoria desigualdad una de otra, han representado una fórmula que no ha funcionado a la par de las expectativas. No es ajeno, en ese sentido, la educación en las zonas rurales de Colombia, donde los resultados que detallan analistas y académicos en el tema, dan muestra de unas precarias condiciones de vida de la población rural, tal es el caso de la educación. Este último sector ha sido el reflejo de una frágil y debilitada institucionalidad, precarios resultados obtenidos, deficiente inversión y mejoramiento de la calidad de vida e infraestructura. Analizando las anteriores aseveraciones en cifras puede notarse, de acuerdo a José Antonio Ocampo que:

“El bajo logro educativo en las zonas rurales es notorio. Mientras que la población urbana de 15 años y más tiene al menos los 9 años de educación obligatoria, la

población en zona rural tiene tan solo primaria completa (5,1 años). Si bien la brecha se ha cerrado gracias a los esfuerzos por la universalización de la primaria, el reto es grande en educación secundaria y media, y sobre todo en acceso a educación superior. El problema no es solo en cobertura sino de pertinencia y calidad, para que la educación se traduzca en mayores ingresos, productividad y competitividad.” (OCAMPO, 2014, p. 7).

Sumado a lo anterior, existen múltiples problemas asociados con el campo y sus habitantes, el trabajo informal, las precarias condiciones de las escuelas, el bienestar de los habitantes, inexistencia de fuentes de agua potable (**véase gráfica 1**). De acuerdo a los análisis del Marco para la Transformación del Campo concluyen que los efectos más significativos debido a la ineficiente política del Estado es la pobreza extrema y multidimensional. Las mayores carencias en este último caso se dan en materia educativa (analfabetismo, bajo logro educativo y alto rezago escolar)” (Ocampo, 2014, p. 6).

Ilustración 2. Indicadores de pobreza cabeceras municipales vs población dispersa



Fuente: DANE. Encuesta de calidad de vida, 2013.

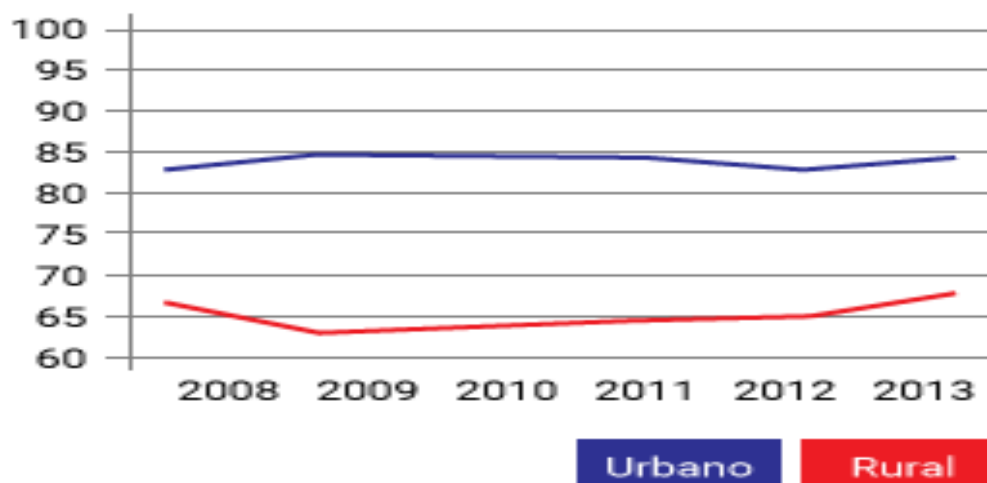
Sobre la baja cobertura de inversión en materia educativa en las zonas rurales del país y la ineficiencia de las políticas estatales se ha señalado que tienen efectos negativos como el desnivel en la tasa de estudiantes matriculados en los colegios rurales, una fuerte obstrucción y limitaciones para los jóvenes de ingresar a los estudios superiores. Un diagnóstico con relación a



la matrícula de jóvenes en los colegios rurales es inferior a la matrícula de los jóvenes en colegios urbanos.

De acuerdo a lo anterior, podría plantearse que “la tasa de matrícula neta continúa siendo baja en la educación básica secundaria, en las zonas rurales. En particular, la matrícula en la educación secundaria llega al 68 % en zonas rurales, frente al 84 % en zonas urbanas” (véase **gráfica 2**). (MARTÍNEZ, 2016, p. 1).

Ilustración 3. Tasa de matrícula neta en la educación secundaria por zona



Fuente: MARTÍNEZ, Susana; Pertuz, M. Cecilia; Ramírez, Juan, 2016, p. 1.

El panorama comprobado con cifras es desalentador, de acuerdo con los resultados obtenidos en el siguiente diagnóstico sobre la educación rural muestran que la magnitud de la brecha educativa del sector rural con su contraparte urbana es aún bastante alta, con lo cual los avances mostrados no han sido suficientes para asegurar el mandato constitucional de ofrecer educación a toda su población (PERFETTI, 2003, p. 167).

### 3.3.2. Experiencias desde la ruralidad

La experiencia de, Marín, docente que ha trabajado durante más de 30 años con comunidades campesinas, indígenas y afros describe que trabajar en una escuela rural se ha convertido en una opción de vida para él. Allí, los aprendizajes han sido suficientes para poder

llegar a comprender la historia de los pueblos rurales, sus exclusiones y discriminaciones en la formación del Estado colombiano. Del mismo modo, ha aprendido conviviendo en estos espacios rurales las formas de vida de la comunidad, sus diversas maneras de relacionarse con su entorno y la forma en que perciben el mundo y la vida. Argumenta que todo ese conocimiento, únicamente es obtenido a través de la interrelación con este medio, del diálogo social con la comunidad, lo cual lo ha llevado a profesar que el conocimiento del territorio proviene de aquellas personas que conocen de primera mano las necesidades y demandas de las comunidades rurales.

A través del eje de la educación se ha vinculado con las poblaciones de las zonas rurales de Colombia. Su labor docente la ha ejercido durante buena parte de su vida. A través de la CEIBA, organización donde trabaja, ha gestado, junto a varios colegas y profesionales, esfuerzos considerables sobre el tema de la educación rural, uno de aquellos esfuerzos se ha visto en las demandas presentadas en el Cuarto Congreso Nacional de Educación Rural en el año 2016. La Ceiba, es una corporación que nace dentro de la ruralidad y lo hace para contribuir al fortalecimiento de sus procesos de vida, desde la educación, desde el acompañamiento técnico, desde la comprensión y el apoyo en los sistemas productivos, organizativos y de gestión del territorio.

El profesor relata que la CEIBA hace parte de las organizaciones que impulsaron y acompañaron la creación de las Mesas desde el 2010 (MARIN, ENTREVISTA). Las Mesas hacen parte de las recomendaciones de la plenaria final del Congreso Nacional de Educación Rural, llevadas a cabo por los esfuerzos realizados desde organizaciones como la CEIBA. El profesor aclara que el PEER surge a partir de unos acuerdos y no por un proceso concertado para impactar la realidad de los contextos rurales, como efectivamente sucede actualmente.

#### **4. ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO**

Este capítulo expone contextualmente lo que involucra el Acuerdo Final. Es decir, se enfoca en algunos puntos relevantes del Acuerdo Final que estén relacionados con el tema de la educación rural. Para ello, se precisó comprender lo relacionado con el primer punto del Acuerdo Final; Reforma Rural Integral y, por último, la formulación del PEER. De aquella manera ordenada se ilustra contextualmente el escenario que hizo posible cada punto dentro del Acuerdo.

Sobre la Reforma Rural Integral se intenta visibilizar el notable papel que le fue conferido y otorgado a la ciudadanía a través de la participación. Es decir, buena parte de los grandes aportes y logros de una paz estable y duradera recaía sobre la responsabilidad, no únicamente de los actores en negociación, sino también de los actores sociales. De esta manera, puede notarse que la participación en un mecanismo que está presente en cada uno de los puntos del Acuerdo Final.

Del mismo modo, este capítulo ilustra las particulares del PEER, las apuestas, desafíos y propuestas que se gestaron para la educación en las zonas rurales de Colombia, se detallan todos los pormenores de la política pública. Cabe señalar que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera es un acuerdo de paz firmado entre el Estado Colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- FARC con el fin de acabar con casi medio siglo de conflicto armado interno.

##### **4.1 EL ACUERDO FINAL Y EL FIN DEL CONFLICTO EN COLOMBIA**

Comprender la fundación de las FARC implica indagar hasta la guerra bipartidista entre conservadores (Estado) y liberales. Aunque la fundación sería muchos años después, las incursiones y represalias armadas de los conservadores por esos años estimuló a que los campesinos se armaran para defenderse. Dicho conflicto sentó las bases para la creación de las FARC. Este grupo armado es un brazo armado al margen de la ley que fue creada tras una ofensiva del Gobierno colombiano contra la “República de Marquetalia”, una comunidad integrada por grupos armados comunistas y liberales que están en la selva. (EL TIEMPO). Desde aquel entonces se han presentado infructuosos acuerdos de paz como las del 28 de marzo de 1984, los fallidos diálogos de El Caguán en 1998. Bajo aquel panorama desalentador y con experiencias fallidas, en

el año 2012, el presidente, Juan Manuel Santos, de centro derecha, se interesa por los diálogos de paz con las FARC en la Habana, Cuba para dar fin al conflicto armado.

El año 2012 fue un momento histórico para Colombia; se iniciaban los diálogos de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ese diálogo de paz duró cuatro años – entre febrero de 2012 y el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón en Bogotá y tuvo como escenario tanto Colombia como La Habana, Cuba – Aquellos diálogos de carácter históricos dieron como resultado un documento con una serie de acuerdos, denominado como el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (AFTC) 2012-2016– que es el acuerdo central –. El objetivo principal del Acuerdo Final fue la terminación de un conflicto armado de más de medio siglo; 1964- 2016, que afectó las zonas rurales de Colombia, siendo éstas las más afectadas y cuyas características estuvieron siempre marcadas por la experiencia fatídica, cruel y amarga de la guerra, la desigualdad y la exclusión (KAY, 2003, p. 221).

Para ello, acordaron que “luego de un enfrentamiento de más de medio siglo de duración, el Gobierno nacional y las FARC-EP hemos acordado poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno” (ACUERDO FINAL, 2016, 6). El significado y la esperanza que tuvo, para la sociedad colombiana, el Acuerdo Final estaba expresada en la consecución de poner fin al “enorme sufrimiento que ha causado el conflicto” (ACUERDO FINAL, 2016, 6). Además de las todas las víctimas de desplazamiento y desaparición forzada, el cese de los sufrimientos de todas las poblaciones que habían quedado en medio del fuego cruzado, donde los victimarios no distinguieron entre sexo, religión, posición política e ideológica, mucho menos niños, jóvenes, ancianas, indígenas, etc.

Con este panorama devastador, el Acuerdo Final le apostaba a la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. En palabras textuales, el Acuerdo buscaba “contribuir a una mayor integración de los territorios, una mayor inclusión social –en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer la democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional” (Acuerdo final, 2016, p. 6). En últimas, las verdaderas intenciones centrales del Acuerdo Final descansaban sobre un pilar fundamental: La construcción de una paz estable y duradera, un Acuerdo que buscaba construir la paz a través de la “participación de todos los colombianos y colombianas” (Acuerdo final, 2016, p. 6).

El acuerdo está compuesto de una serie de acuerdos, permeados por un mismo enfoque de derechos. En ese sentido, el acuerdo reconoce, “sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona como fundamento para la convivencia en el ámbito público y privado y, a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y de los derechos de sus integrantes” (Acuerdo final, 2016, p. 6). Del mismo modo, el acuerdo propone que en la implementación del acuerdo se “garantizará las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se adoptarán medidas afirmativas en favor de grupos discriminados o marginados, teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencia o del género” (Acuerdo final, 2016, p. 6)

El enfoque de género, dentro del Acuerdo Final representa “reconocer y tener siempre presente las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad” (Acuerdo final, 2016, p. 6). Este apartado es fundamental toda vez que hace alusión en que la sociedad, en este caso la ciudadanía, hace parte integral en las políticas públicas que formulará el Estado para enfrentar los problemas presentes en los territorios.

En ese sentido, el Acuerdo Final propone como fundamento general de todos los acuerdos; la participación ciudadana. Por lo tanto, la participación estaba enfocada desde lo general donde la sociedad podía intervenir en la construcción de la paz y una participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia” (Acuerdo Final, 2016, p. 7).

En últimas, lo que el Estado colombiano buscaba con la participación ciudadana y el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad era que contribuyeran a la “construcción de la confianza y a la promoción de una cultura de tolerancia, respeto y convivencia en general, que es el objetivo de todos los acuerdos. Es decir, que, ante el problema de la desconfianza institucional debido a décadas de conflicto interno, se habían generado ciertas grietas y fracturas en la sociedad. Para estas problemáticas de fondo, como es la desconfianza institucional, el acuerdo ha propuesto como medida de reparación la apertura de espacios de participación ciudadana, en cuyos espacios se “reconozcan a las víctimas, donde exista el reconocimiento y establecimiento de

responsabilidades, y en general, el reconocimiento por parte de toda la sociedad de lo ocurrido y de la necesidad de aprovechar la oportunidad de la paz" (Acuerdo Final, 2016, p. 7)

El Acuerdo Final está fundamentada bajo 6 puntos relevantes o centrales. Cada punto contiene su correspondiente acuerdo, los cuales “pretenden contribuir a las transformaciones de necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera”: (Acuerdo Final, 2016, p. 7). El primer punto del Acuerdo Final es la Reforma Rural Integral, que “contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de la ciudadanía” (Acuerdo Final, 2016, p. 7)

El segundo punto del acuerdo final es: “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” El acuerdo consideró que para lograr la construcción y la consolidación de la paz en el marco del fin del conflicto, era necesario y se requería de una “ampliación democrática que permitan que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales (...) fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política” (Acuerdo Final, 2016, p. 7).

Así mismo, la implementación del acuerdo contribuirá a la ampliación y a la profundización de la democracia en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política (...) a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantía plena para quienes participen en política, y de esa manera abrirá nuevos espacios para la participación” (Acuerdo Final, 2016, p.7)

El punto tres del acuerdo contiene el: “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas”. Este punto hace alusión a la “terminación definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, y en general de las hostilidades y cualquier acción prevista en las Reglas que Rigen el Cese (...) contiene también el acuerdo de “reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político” (Acuerdo Final, 2016, p. 8)

El punto cuatro contiene el acuerdo “Solución al problema de las Drogas Ilícita”. Ambas partes en disputa consideraron, en este punto, que para “construir la paz es necesario encontrar una

solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas (Acuerdo Final, 2016, p. 8)

El punto cinco trata el asunto de las “Víctimas”. Punto clave, toda vez que se ha planteado que el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo. Es así como el acuerdo se propone crear un “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, que contribuya a la lucha contra la impunidad combinando mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido” (Acuerdo Final, 2016, p. 8)

Por último, el punto seis relacionado con los “Mecanismos de Implementación y Verificación” en el que se “crea una “Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final”, integrada por representantes del Gobierno Nacional y de las FARC- EP con el fin de, entre otros, de hacer seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento, servir de instancia para la resolución de diferencias, y el impulso y seguimiento a la implementación legislativa” (Acuerdo final, 2016, p. 9).

#### 4.1.1 La Reforma Rural Integral – RRI –

El primer punto del Acuerdo Final entre el Estado colombiano y las FARC- EP fue la Reforma Rural Integral. La emergencia de este primer punto, dentro del Acuerdo Final, nace a partir del reconocimiento del Estado de que gran parte del problema del conflicto armado en Colombia tenía sus raíces históricas en la inequidad y en la pobreza existente en el campo. En ese sentido, se propone dentro del Acuerdo Final introducir estrategias para resarcir los problemas presentes en las zonas rurales. Es así como se formula como primer punto del Acuerdo; La Reforma Rural Integral, que busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, creando condiciones de bienestar para la población rural –hombres y mujeres – y de esa manera contribuir a la construcción de una paz estable y duradera” (ACUERDO FINAL, 2016, p. 10).

Tanto para el Estado colombiano, así como para las FARC- EP aquella transformación debe contribuir a:

“Reversar los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio (...) contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad de la sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños” (ACUERDO FINAL, 2016, p. 10).

Otro aspecto relevante de este primer punto del Acuerdo Final es el reconocimiento que se hace a las zonas rurales de Colombia. Allí se reconoce el territorio rural como un escenario socio- histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades –hombres y mujeres – desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural. (ACUERDO FINAL, 2016, p. 10)

En este punto se pretendía que el desarrollo rural promoviera la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país (Acuerdo Final, 2016, 11). Es decir, aspirar por una verdadera transformación de la realidad rural colombiana, una transformación integral que involucre la erradicación de la pobreza de las zonas rurales y, desde luego, se garantice los derechos de la ciudadanía y la no repetición de la violencia y el conflicto en sus territorios. Para ello, dentro de este primer punto se propuso la promoción del uso adecuado de la tierra, estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma con el fin de garantizar el acceso a la tierra. Sin embargo, el Estado reconoce que nada de estas transformaciones estructurales planteadas es suficiente si no se estimula, se establecen planes y políticas sociales cuya financiación provengan del Estado. Así, se concibe que la transformación real del campo precisa de una provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, con el fin de brindar bienestar y buen vivir a la población rural – niñas, niños, hombres y mujeres.

Desde luego, que dicho reconocimiento del campo provino de su utilidad y su servicio al sustento de miles de hogares colombianos, bien sea desde la generación de empleo, la producción de alimentos. Del mismo modo, el reconocimiento del papel de la mujer dentro de la producción, el desarrollo y la economía rural, garantizando la producción de alimentos y la generación de ingresos para sus hogares. Lo anterior, asegurando siempre, tanto la calidad, cantidad y precio de los alimentos para hacerlos más accesibles a las familias tanto rurales como urbanas.

La Reforma Rural Integral propone, así mismo, la “promoción de una amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales



participativos y democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados. La participación es así misma, garantía de una mayor inclusión de las comunidades rurales – mujeres y hombres – en la vida política, económica, social y cultural de sus regiones y, por ende, de la nación (Acuerdo Final, 2016, p. 11). Muchos actores como los campesinos de las zonas rurales, comunidades indígenas, negras, afro-descendientes, etc., están convocados como artífices de la transformación estructural del campo y del cierre de la frontera agrícola, toda vez que la RRI prioriza los “territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial” (Acuerdo Final, 2016, p. 11).

Los principios bajo el cual se formuló el RRI son:

Cuadro 4. Principios de la Reforma Rural Integral

REFORMA RURAL INTEGRAL		
1	Transformación estructural:	Cambios profundos de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia
2	Desarrollo integral del campo:	Un adecuado balance respecto a los modos y formas de producción, la competitividad y el fomento de la inversión en el campo.
3	Igualdad y enfoque de género:	Reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos, con acceso en condiciones de igualdad a la propiedad de la tierra y proyectos productivos.
4	Bienestar y buen vivir:	Erradicar la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales
5	Priorización:	La ejecución del desarrollo agrario integral prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables y, las comunidades más afectadas por la violencia.
6	Integralidad:	Asegura la productividad mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra
7	Restablecimiento:	Restitución de los derechos de las víctimas del desplazamiento y la reversión de los efectos del conflicto.
8	Regularización de la propiedad:	La lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los legítimos dueños.

9	Derecho a la alimentación:	Aseguramiento de que todas las personas tenga acceso a una alimentación sana y adecuada.
1	Participación:	Tanto la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes deben efectuarse a través de la activa participación ciudadana.
1	Beneficio, impacto y medición:	La RRI debe beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanas y ciudadanos
1	Desarrollo sostenible:	Ambiental y socialmente sostenible y requiere de la protección y promoción del acceso al agua y dentro de una concepción ordenada del territorio
1	Presencia del Estado:	La presencia del Estado y vital para la construcción de una paz estable y duradera.
1	Democratización del acceso a la tierra:	Mecanismos y garantías para acceder al uso y posesión de la tierra.

Fuente: PEER, 2018.

Dentro de los objetivos de los planes nacionales de la RRI se contempla la “superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad” (Acuerdo Final, 2016, p. 23). Para ello, se formuló la implementación de medidas específicas y diferenciadas. Algunas de las medidas formuladas fueron: infraestructura y adecuación de tierras; con el fin de lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales, infraestructura de riego, infraestructura eléctrica y de conectividad. Además, unos planes destinados al desarrollo social, donde se incluyen sectores como: salud, educación, vivienda y la erradicación de la pobreza.

Dentro de este contexto y con miras a satisfacer los objetivos planteados dentro del marco del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” y de la Reforma Rural Integral, en el año 2012, se formula el Plan Especial de Educación Rural (PEER). La RRI se posicionó como el punto, cuyo gran objetivo, apuntaba a la inversión en materia educativa y la formulación de una política pública de educación rural. La RRI debía tener dentro de sus prioridades: “Brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales (...) y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural” (Acuerdo Final, 2016, p. 26)

#### 4.1.2 Plan Especial de Educación Rural

El Plan Especial de Educación Rural Hacia el Desarrollo Rural y la Construcción de la Paz –PEER – es una política pública de Educación rural formulada en el año 2012 por el Ministerio de Educación de Colombia. El PEER es el producto y/o resultado de unos acuerdos planteados y formulados para el sector de la educación dentro de la Reforma Rural Integral – RRI que, del mismo modo, hace parte de un documento central que es el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El PEER se empieza a diseñar buscando siempre dar cumplimiento eficiente de los objetivos trazados y diseñados dentro de la RRI, en materia educativa, y procurando la “transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural (...) promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía” (ACUERDO FINAL, 2016, p. 7).

De acuerdo a lo anterior, la formulación del PEER, diseñada bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional de Colombia (MEN) – que es la garante de formular las políticas públicas en materia educativa – apostó desde sus primeros momentos por conocer el diagnóstico de las problemáticas de las zonas rurales del país y lo llevó a formular una política pública que contrarrestara todas las problemáticas que estaban presentes y debidamente identificados en las zonas rurales y que respondieran, de alguna manera, a cerrar las brechas de desigualdad entre las zonas rurales y urbanas, la pobreza, la exclusión, la deserción escolar y la desigualdad. Enorme responsabilidad atribuida al PEER sobre todo cuando de ella se espera que sea la “principal herramienta para crear condiciones transformadoras del campo colombiano” (PEER, 2017, p. 13).

El contenido del PEER está dotado de una amplia radiografía de los problemas estructurales de las zonas rurales de Colombia. Por ello, la imperante necesidad de una política pública en materia educativa, debido a que podría contribuir y aportar en la construcción de la paz y el posconflicto. El PEER detalla los problemas característicos de las zonas rurales, evidencia las relaciones entre conflicto y educación, y la evidencia brecha rural-urbana en materia educativa y en lo referente a la calidad de la educación. Además, retrata los problemas de infraestructura y los factores que inciden en la deserción escolar. Es decir, el PEER posee una confección técnica muy buena, que, aunque incompleta, tiene un diagnóstico bastante útil:

“Presenta cifras claras en lo sectorial educativo, un enfoque apropiado respecto a los déficits de cobertura, información básica sobre indicadores de calidad en aprendizajes cognitivos estandarizados (...) y una mirada desde la economía más que desde la pedagogía” (PEER, 2018, p. 1)

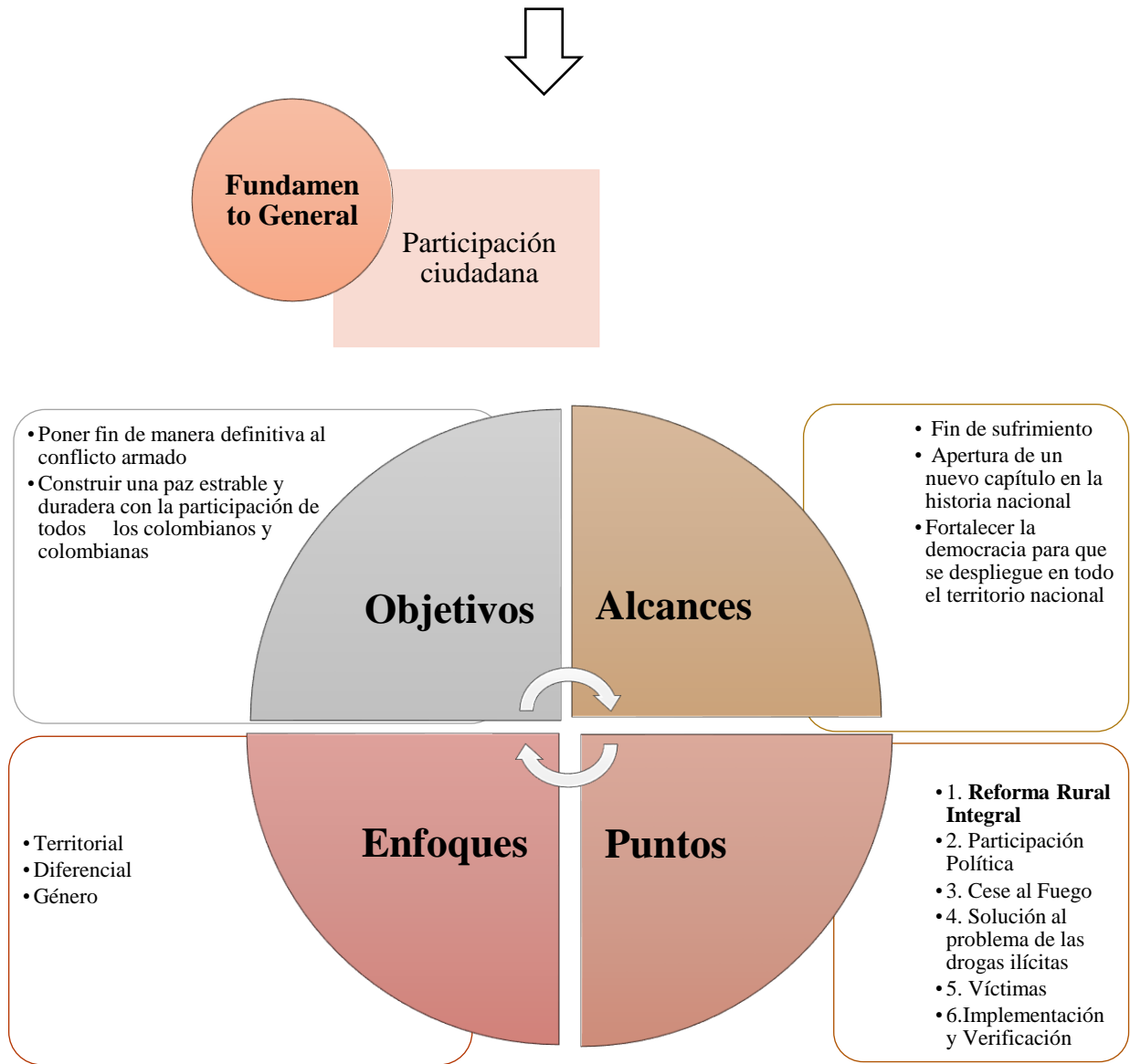
Todas estas problemáticas identificadas, así como los cuatro supuestos bajo los cuales habría que poner en marcha el PEER; primero, “que las injusticias de este país de profundas desigualdades no se podrán superar sin un enfoque generacional. Segundo, que el mundo urbano ha excluido sistemáticamente al mundo rural. Tercero, que la guerra se alimenta de los chicos del campo y el último supuesto que infiere que la educación rural es un consenso político en Colombia (...) supuestos que llevan a pesar que estamos frente a una primerísima prioridad” (PEER, 2018, p. 4).

Todo lo anterior, fueron los argumentos o antecedentes que permitieron y posibilitaron la formulación del PEER. Un plan que tuviese bien definido sus objetivos y sobre todo sus alcances a través de estrategias que hicieran frente a los problemas identificados. Los alcances giraban en torno a tratar los problemas relacionados con educación inicial, básica y media, escuela, familia y comunidad, infraestructura y dotación, los docentes, lo relacionado con administración, los modelos educativos aplicables, la educación superior, el acceso de la población a la educación superior y el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo rural del territorio y la consolidación de la paz.

Los acuerdos firmados y/o logrados dentro del AFTC, como bien lo mencionábamos anteriormente, contienen unos objetivos, alcances, enfoques y puntos orientadores que dieron soporte y camino a los casi 5 años de diálogos entre ambas partes en conflicto. En total, son seis (6) los puntos que componen el AFTC. El primer punto es la Reforma Rural Integral - (RRI). Dentro de la reforma rural está el sector de educación y es en dicho sector que se formula el Plan Especial de Educación Rural (ver, ilustración I, p. 63).

El cronograma del PEER estaba definido de la siguiente manera: se habló del inicio de la implementación para el 2019, durante el año 2017 se estaba construyendo su metodología y en el 2018 se diseñan las estrategias para una caracterización de la población y el territorio.

Ilustración 4. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera- AFTC



**Fuente:** Elaboración del autor. Estructura de la formulación del PEER.

Como bien puede observarse, el cuadro ilustra cómo a través del fundamento general del Acuerdo Final; participación ciudadana, se proyectó que conjuntamente con la ciudadanía se aspirase a poner fin de manera definitiva al conflicto armado y a partir de allí elaborar propuestas tendientes a satisfacer las necesidades de las zonas rurales con unos objetivos realizables; con alcances, enfoques y puntos.

La formulación del PEER obedeció a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales, fortalecer la democracia y visibilizar la institucionalidad. Por ello, los alcances del PEER se dirigieron a las zonas que históricamente habían sido marginadas y olvidadas por la institucionalidad, reconociendo la diversidad cultural y de actores sociales que precisan de una mayor atención integral. Dentro de aquel ejercicio, se plantearon debates, reflexiones y un llamado a una mesa de diálogo nacional que reuniese a distintos actores de los sectores rurales en el país y que pusieran sobre la mesa los problemas más sentidos para sus habitantes. Es así como el PEER se propuso combatir la deserción en las zonas rurales desarrollando modelos flexibles de educación que se adaptaran a las necesidades de las comunidades, garantizando la cobertura y la calidad educativa y la inversión en infraestructura.

Dentro del PEER, se planteaba que la “formulación de soluciones, en un contexto rural desarticulado, disperso, caracterizado por la carencia de infraestructura, etc., requieren de gran compromiso político, de una apuesta rigurosa, pero sobre todo efectiva” (PEER, 2016). En ese sentido, para el sector educativo, el Mineducación se comprometía con:

Cuadro 5. Propuestas del Mineducación para las zonas rurales

1	Cobertura universal con atención integral a la primera infancia
2	Flexibilización en los modelos educativos, adaptables al contexto rural
3	Construcción, reconstrucción, adecuación de la infraestructura educativa
4	Gratuidad de la educación para todos los niveles
5	Condiciones para el accesos y permanencia de los niños en las escuelas
6	Ofertas de programas e infraestructura para el deporte, recreación y cultura
7	La incorporación de la formación técnica agropecuaria
8	Disponibilidad de becas condonables para el acceso a servicios de capacitación técnica
9	La promoción de la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales
10	Implementar un programa especial para la eliminación del analfabetismo rural
11	Fortalecimiento y promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario

12	Incentivar el acceso a los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas Rurales
13	La promoción de la oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en área relacionadas con el desarrollo rural
.	

Fuente: Plan Especial de Educación Rural, 2018, p. 8

## **5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ESTADO Y LOS ACTORES SOCIALES**

Al ser la participación ciudadana uno de los conceptos fundamentales en la investigación y el fundamento general de todos los acuerdos, fue preciso hacer una caracterización de sus alcances dentro del PEER a través de los actores institucionales y los actores sociales; en este caso los beneficiarios del PEER y quienes han participado de su formulación. Es pertinente detallar las acciones que fueron ejecutadas por parte de la institucionalidad y las acciones que estuvieron a cargo de los actores sociales en tanto responden a los intereses de la investigación.

Los temas abordados en este capítulo son: una caracterización de las zonas rurales del país donde estaba proyectado la implementación del PEER, el papel del Estado colombiano y los actores sociales, la participación ciudadana y la forma en que estuvo organizada la participación, es decir, sectores, regiones, espacios, etc., la ciudadanía y la democracia. Allí se detalla el papel del Estado, las concepciones e interpretaciones sobre las zonas rurales de Colombia, sobre el papel de la ciudadanía, la democracia y lo relacionado con la interpretación que tienen los actores acerca de las políticas públicas en estos territorios.

De acuerdo al fundamento general, todos los acuerdos contemplados allí, desde la Reforma Rural Integral, el PEER y otras políticas públicas adscritas al Acuerdo Final, tendrían que vincular a la ciudadanía para, conjuntamente proponer, identificar y diseñar soluciones a sus necesidades. Es decir, todas las políticas que surjan o se desprendan del Acuerdo Final deben estar absorbidas por decisiones y tomas de decisiones conjuntas entre las instituciones y los actores sociales; el Estado y la participación de la ciudadanía y organizaciones.

### **5.1 EL ESTADO COLOMBIANO Y LOS ACTORES SOCIALES**

Este capítulo sobre el Estado colombiano, contiene elementos analíticos que proponen una mirada desde dos ángulos: la institucionalidad y el papel de los actores sociales dentro de la formulación del PEER. Del mismo modo, las reflexiones en torno a la ciudadanía ocupan un espacio importante en la medida en que hace parte integral del PEER. En este capítulo se visibilizó el papel de la ciudadanía con el fin de comprender su vinculación en la toma de decisiones por



parte del Estado. Las instituciones regionales presentes en las zonas rurales del país fueron abordadas únicamente de manera contextual, pretendiendo ilustrar sus funciones prácticas en aquellos territorios, considerando que estas instituciones representan al Estado en las regiones rurales. A pesar de que sus funciones y operaciones son trascendentales y asumen el papel de fortalecedores de la democracia y garantes de los derechos de los ciudadanos no serán abordadas profundamente.

Dentro de la formulación del PEER, el papel del Estado es mencionado en los documentos y en las Memorias como un agente siempre visible y permanente. Aquella presencia del Estado cuyo representante fue el Ministerio de Educación, ha sido la encargada de convocar a la ciudadanía y a los profesionales para la formulación del PEER, incluso desde los primeros momentos del Acuerdo Final. El Mineducación propuso la creación o formulación de una política pública en materia educativa, como respuesta a los Acuerdos logrados entre las partes en conflicto. Con miras a cumplir aquellos propósitos, el PEER se propone ser formulado a partir de la integración y colaboración de la ciudadanía, maestros, organizaciones sociales, instituciones oficiales y privadas.

La iniciativa de vincular a la ciudadanía en la hechura de la política pública exteriorizaba la importancia y el reconocimiento que hacía el Estado a la ciudadanía en la construcción y en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas de la educación rural. Todas estas iniciativas tenían sus orígenes en el fundamento general del Acuerdo Final; participación ciudadana. Con ello se procuraba tener alcances más sólidos y de impactos positivos en las políticas públicas, donde la suerte y el destino de los problemas identificados por la ciudadanía pudieran ser tratadas a través de las iniciativas de la ciudadanía, que éstas pudiesen hacer parte, en la medida de lo posible, en las decisiones que les afectase.

Guiados bajo el fundamento general del Acuerdo Final; participación ciudadana, todos los acuerdos contemplados allí, tendrían que vincular a la ciudadanía para, conjuntamente proponer, identificar y diseñar soluciones a sus necesidades. Dicho de otro modo, todas las políticas que surjan o se desprenden a partir del acuerdo deben estar absorbidas por decisiones y tomas de decisiones conjuntas entre las instituciones y los actores sociales. Es decir, el Estado y la participación de la ciudadanía y organizaciones, tal como se establece el fundamento general:

“Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas

en los territorios, que es además una garantía de transparencia” (ACUERDO FINAL, 2016, p. 7).

Con la participación ciudadana, se esperó un reconocimiento e identificación de las organizaciones y actores sociales que participaron activamente dentro de la formulación del PEER. Con todo ello, se realizó una radiografía sobre los actores y organizaciones públicas y privadas que colaboraron en la proposición de ideas. La mirada del PEER a través de sus gestores, instituciones involucradas, maestros, organizaciones de la sociedad civil aportaron elementos claves para entender el papel de la ciudadanía en la formulación del PEER. En ese sentido, desde un primer momento, fue contemplado un espacio abierto para la acción e intervención de la ciudadanía, dispuesto a vincular a la ciudadanía, garantizando, entre otros aspectos, una participación ciudadana “unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes” (ACUERDO FINAL, 2016, p. 13).

Para indagar lo relacionado con el Papel del Estado dentro del PEER, fue necesario recurrir a algunos funcionarios públicos del Mineducación, presentes en diferentes momentos de la política pública. En ese sentido, Peña, detallaba que, mucho antes de su vinculación al Ministerio de Educación Nacional y al PEER, trabajó con temas relacionados con la atención integral a la primera infancia. Una vez vinculado al Mineducación, desarrolló aportes relacionados con la parte técnica del PEER, las cuales son conocimientos y aportes valiosos obtenidos para el desarrollo de la investigación. Peña, reconoce que el tema de la primera infancia es de vital importancia para el PEER. Por ello, su primera participación en esta política pública fue desde aquel sector. Posteriormente, actuó como asesor en el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y tuvo responsabilidades inmediatas en las decisiones que se han tomado respecto al PEER.

Peña, reconoció que el “PEER, desde sus inicios, se ha convertido en un instrumento como de planeación que se generó desde el Acuerdo Final, en el marco de los planes nacionales que se le ordena al gobierno diseñar para desarrollar el punto 1 del Acuerdo Final; el de Hacia una Reforma Rural Integral”. Es decir, que desde que el PEER comenzó a elaborarse en el año 2017, se había convertido en uno de los planes más avanzados en su gestión.

Ciertamente, desde el Estado se propuso suministrar e incentivar a la sociedad en la construcción del PEER a través del Ministerio. Lo que en realidad sucedió, según los relatos de Peña es que, “a pesar del esfuerzo del Estado, los compromisos con la ciudadanía no fueron cumplidas y hay un desconocimiento enorme sobre el contenido del PEER” (ENTREVISTA,

PEÑA, 2020). Por otro lado, el acercamiento con los actores sociales se realizó a través de la consulta de fuentes secundarias y técnicos. Peña, comenta que, con base en esos resultados se fue construyendo el documento del PEER. Continúa, lo anterior, “es una de las razones por las cuales, pocos maestros de las escuelas rurales del país tienen completo desconocimiento acerca de la formulación del PEER” (ENTREVISTA, PEÑA, 2020).

Por otro lado, desde la percepción y desde el conocimiento rural, Bermúdez, docente rural, ha expuesto un completo desconocimiento de las políticas públicas que desde el Mineducación se ha propuesto para las zonas rurales. Dicho desconocimiento se debe a que el papel del Estado en estas zonas ha sido insuficiente y/o inexistentes. Cuestiona el papel ausente del Estado argumentando que la “única presencia que existe del Estado se ve a través de la Alcaldía. No existe organizaciones o colectivos o relaciones ligadas entre la comunidad y la Escuela Rural, que las mismas decisiones sobre funcionamiento o relacionadas con gastos, infraestructura y planeación se desarrollan entre miembros de la misma institución” (ENTREVISTA, BERMÚDEZ, 2020). El distanciamiento geográfico expuesto por, Bermúdez, sobre la zona donde trabaja da luces acerca sobre la poca información que circula en dichas zonas, es decir, no ha existido una real y verdadera intención de divulgación e inclusión de actores centrales en el PEER.

Igualmente sucede con la intervención del Estado en muchas de las escuelas de las zonas rurales del país. Las descripciones presentadas por, Bermúdez, dan cuenta de “una intervención y presencia deficientes hasta inexistentes. Hay una lógica de auto sostenimiento que nace a través de los mismos miembros de la comunidad para contrarrestar la precariedad y el constante abandono estatal que existe en la ruralidad colombiana.” (ENTREVISTA, BERMÚDEZ, 2020) “Los padres y miembros de la comunidad, motivados por el sentimiento de progreso para la escuela, se reinventan para hacer frente a las carencias y déficits de las escuelas”, argumenta, Bermúdez.

La descripción detallada por, Bermúdez, surgieron a través de sus experiencias como docente en la ruralidad, y de sus experiencias de vida, ilustra y ejemplifica la forma en que se omitió la participación de la ciudadanía, a pesar de que la política pública surge y se desprende del Acuerdo Final. Aquel mecanismo o metodología empleado por el Estado para que, conjuntamente con los actores sociales, se formule una política pública, no resultó del todo exitoso. La ciudadanía parcialmente fue vinculada en la hechura de la política pública, es decir, no todos los actores

resultaron vinculados. Ciertamente, existe un incumplimiento de los fundamentos del Acuerdo Final por parte del Estado con la ciudadanía, continuando con la marginalidad de las zonas rurales y, en consecuencia, continuando con la reproducción de la brecha de desigualdad al seguir marginando a la ruralidad, desconociendo y omitiendo su relevancia dentro del PEER.

La experiencia de, Peña contrasta con las vivencias cotidianas presentes en la ruralidad; en el caso de, Bermúdez, un joven criado en el campo, de padres cuyos orígenes provienen de familias campesinas y que la mayor parte de sus estudios los realizó en una escuela rural, sobreponiéndose y conviviendo con las necesidades más difíciles. Motivado por estas experiencias y penurias, que a la vez sirvieron de inspiración y motivación, consagró su tiempo y su esfuerzo a la enseñanza en una escuela rural de su pueblo, animado, así mismo, por contrarrestar un poco de las deficiencias que atraviesan las escuelas rurales en cuanto a calidad se refiere.

Es así como la oportunidad de hacer efectivo un acercamiento real y comprometido por parte del Estado con las regiones rurales, se relegaba a la incorporación meramente técnica y prescriptiva de fórmulas de soluciones para el PEER. Por su parte, la ciudadanía se conformaba con la incorporación de demandas realizadas en los diferentes congresos, donde un reducido grupo de organizaciones, docentes, maestros y miembros de la comunidad fueron convocados para participar en la elaboración de propuestas sobre educación rural para posteriormente ser recogidos por los analistas y técnicos del PEER. De esta manera, el Estado colombiano, materializó, tal vez, lo que estaba planteado como participación ciudadana.

Con todo lo expuesto anteriormente y, con base en los relatos de, Bermúdez, se perciben que no muchas organizaciones o miembros de los profesores fueron considerados dentro de la formulación del PEER. Concretamente, no se efectuó una plena garantía democrática de la participación, donde la ciudadanía pudiese acceder directamente en la toma de decisiones políticas que estaban surgiendo en aquel momento. Resumidamente, desde el Estado no se garantizó el cumplimiento de las propuestas acordadas dentro del Acuerdo Final y del mismo fundamento general, se desconoció la participación activa de la ciudadanía y por ende se incumplió con lo estipulado dentro del Acuerdo Final.

## 5.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PEER

Los mecanismos de participación dentro del PEER fueron propuestos a través de Mesas; Mesa Nacional de Educación Rural (nacionales y regionales) y la Mesa de Política Educativa para la Paz, estas fueron propuestas por diferentes organizaciones civiles y privadas. En ese sentido, la participación de la ciudadanía estuvo mayormente desde las propuestas de las Mesas, ofreciendo espacios y/o escenarios donde las comunidades se asociaron para incidir y se tomaron decisiones respecto a los problemas identificados. De esta manera, se establecieron los diálogos y relaciones directas e inmediatas con el Estado, así mismo, estos espacios fueron escenarios de interacción entre la escuela, maestros y líderes de las comunidades.

Sin embargo, a pesar de que se ofertaron estos espacios participativos y se presentó un grupo heterogéneo de ciudadanos no fueron considerados muchos líderes o actores sociales quienes han abogado por una educación rural de calidad, no habían sido vinculados a los procesos de concertación y, por lo tanto, desconocían mucha de las iniciativas planteadas dentro del PEER. Contrariamente a lo propuesto en el PEER donde la participación ciudadana estaba diseñada para hacer posible la convergencia de múltiples actores, dispuestos a incidir en las decisiones políticas y poner en la agenda al PEER.

Los espacios de participación ciudadana en el PEER estuvieron integradas por diversas organizaciones nacionales e internacionales. En ese sentido, dos momentos o espacios son claves para entender el tema de la participación ciudadana dentro del PEER. Por un lado, la Mesa Nacional de Educación Rural, que pertenece al primer escenario descrito y, su comprensión es fundamental para todo este entramado de la participación, la Mesa Nacional de Educación Rural, que fue constituida en un movimiento de la sociedad civil, su origen obedeció al resultado de cinco (5) congresos nacionales de educación rural, el segundo espacio es la Mesa de Políticas Educativas para la Paz.

### 5. 2.1 Mesa Nacional de Educación Rural

La Mesa Nacional de Educación Rural fue un “mandato y un pedido general de los cuatro congresos nacionales realizados en Colombia que convocó a diversos actores y organizaciones públicas y privadas de la sociedad civil, bajo la convicción de que con un trabajo conjunto, local,

regional, nacional e internacional se construirían interacciones, articulaciones e integraciones solidarias. Fueron los congresos, realizados desde el año 2004 hasta el 2018, que dieron origen a la Mesa Nacional de Educación Rural. El primer Congreso se realizó en la ciudad de Manizales, el segundo en Villavicencio en el 2006, en Medellín en 2010 y dos congresos en Bogotá en 2016 y 2018. Dichos espacios generados al interior de la Mesa sirvieron para la:

“Reflexión, debate, construcción de conocimientos, de incidencia política, de interlocución directa con instancias gubernamentales y de la sociedad civil organizada y de gestión de propuestas en materia de educación rural en los territorios y con las poblaciones priorizadas: comunidades campesinas, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas” (PEER, 7, p. 2018).

Del mismo modo, la MNER fue definido como una herramienta encargada de promover “ejercicios permanentes de acción ciudadana en materia de cumplimiento del derecho a la educación y avanzar en procesos pedagógicos que tengan como principio el reconocimiento histórico de los pueblos priorizados, el diálogo de saberes, el lenguaje común, el establecimiento de alianzas, la participación y la organización social” (PEER, 2018, p. 7). Además, tiene otro propósito fundamental, el de:

“Incidir en la construcción de políticas y propuestas alrededor de la educación rural en el país (...) En relación con el diseño e implementación del Plan Especial de Educación Rural, la Mesa pretende ser un actor clave, generador de propuestas y acciones de movilización ciudadana que contribuyan a definir una política pública nacional para la educación de la población rural” (PEER, 2018, p. 7).

De ese modo, la MNER, se constituyó en un movimiento que actuó en representación de la sociedad civil para abordar temas relacionados con la educación rural. Entender la naturaleza y el porqué de la realización de los Congresos permite dimensionar la necesidad imperiosa con que diversas organizaciones de la sociedad civil, tanto en el ámbito local, regional y nacional percibieron los problemas de la educación en las zonas rurales de Colombia. Aunque los problemas más visibles de las zonas rurales han sido retratados y visibilizados por diversos estudios de académicos e investigadores, sus análisis no habían sido objeto de serias consideraciones por parte del Estado, todo terminaba siendo un diagnóstico más de la realidad rural. No obstante, el Acuerdo Final representó para estas organizaciones sociales una oportunidad inaplazable para formular propuestas concretas y reales que avancen más allá de la identificación de los problemas rurales.

Por ello, más que la identificación, observación, catalogación o definición de los problemas, esta vez, los objetivos de las organizaciones sociales estaban enfocadas en poner los problemas de la educación en la agenda del Estado.

La configuración y composición social e intelectual que participó de los Congresos generaron propuestas concretas y reales que serían consideradas como la fórmula de soluciones a los problemas identificados. Bajo aquel panorama se propone la creación de la Mesa Nacional de Educación Rural, dentro de un contexto histórico que hace posible su realización y ofrece las condiciones favorables para la ejecución de las propuestas que habían surgido de dichos espacios. La Mesa Nacional de Educación Rural fue definida como el:

“Escenario propicio para debatir los problemas más sentidos del campo colombiano, entre ellos la exigibilidad de derechos para hacer efectivo el cumplimiento del mandato constitucional, referido a reglamentar la Ley General de la Educación y propender por ofrecer una educación con calidad, que dignifique la clase campesina para que puedan optar participar, decidir y planear con autonomía, proyectos productivos, sociales y culturales, en defensa de los territorios y de la vida misma” (IV CONGRESO MESA EDUCACIÓN RURAL)

El trabajo solidario y el llamado a la adopción de una propuesta de política pública de educación fueron los fundamentos adoptados por la Mesa. Así, la Mesa terminó convirtiéndose en el generador de propuestas, cuyas acciones movilizarían a la ciudadanía en procura de contribuir en la formulación del PEER. La participación ciudadana fue considerada por la Mesa, para ello, propusieron conjuntamente incidir en temas relacionados con la política pública de educación rural y conformar mesas regionales en los territorios que produzcan contenidos y herramientas para aportar a una política pública de educación rural” (PEER, 2018, p 7). Para efectos de la Mesa, se cumpliría así con la propuesta participativa de la ciudadanía a la cual estaba orientada.

Desde la perspectiva del ideal de participación y tal como está planteado en los objetivos de las Mesas, podría decirse que se sostuvo una participación abierta para la ciudadanía. Basado en la forma en que estaba proyectada la participación ciudadana, se contemplaba vincular a los “representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil, grupos étnicos, gobierno, academia y actores involucrados con la problemática educativa en las regiones” (PEER, 2018, p. 7). En consecuencia, toda la coordinación de actores favorecería el trabajo que a la postre facilitaría la interlocución entre las regiones y a nivel nacional articulando las voces, peticiones y demandas de las zonas rurales en Colombia relacionadas con el sistema educativo.

La Mesa Nacional de Educación Rural tiene 4 líneas de trabajo: incidencia; se propone aportar a la construcción de la política pública nacional de educación rural. Fortalecimiento; responsable de garantizar un acompañamiento de calidad con los diversos procesos territoriales vinculados a la MNER y encargadas de vincular los análisis y propuestas formuladas desde las regiones para cualificar la política pública de educaciones rurales y visibilizar experiencias exitosas de educación rural que desarrollan los procesos en los territorios. La tercera línea de trabajo es el Observatorio y se encarga de “las diferentes iniciativas en torno a educación rural que han tenido el Estado colombiano y otras organizaciones durante los últimos 40 años y de las que no hay una indagación continua y sostenida que permita visibilizar trayectorias y retrocesos; la oportunidad actual que se teje en la Mesa por la información que pueden allegar las instituciones y docentes participantes y el acopio de experiencia logrado por el Mineducación en el Foro Nacional y los Foros Territoriales durante el 2018, entre otros aspectos” (MESA NACIONAL DE EDUCACIÓN RURAL).

La última línea de trabajo es la Comunicación: “transversal a las otras líneas (incidencia, observatorio, fortalecimiento) debe soportar el proceso de consolidación, transmisión, cruce, creación de contenidos y de información que la Mesa en general va generando a través de las acciones de los procesos locales de educación rural (Mesas Regionales).

Por últimas, el papel de la Mesa Nacional de Educación Rural se ha concentrado en la participación y en el aporte a la construcción de la matriz de trabajo denominada “Marco estratégico del Acuerdo de Paz”. Aquella iniciativa se ha “propuesto desde el Ministerio de Educación Nacional de Colombia y cuyo objeto estaban orientadas hacia la construcción del Plan Especial de Educación Rural” (CUERVO, 2017, p. 4).

### 5.2.2 Las Mesas Nacionales y Regionales

De las Mesa Nacional de Educación Rural se desprenden las Mesas Nacionales y Regionales. Sobre éstas podemos afirmar, según el mismo documento del PEER que son:

“Instancias de análisis y elaboración de propuestas frente a la problemática educativa de los territorios, con foco en la ruralidad. Están abiertas a la participación de



representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil, grupos étnicos, gobierno, academia y actores involucrados con la problemática educativa en las regiones” (PEER, 2018, p. 7).

Las Mesas regionales cumplen una función de valorización de las alternativas y experiencias educativas construidas por las diversas comunidades en los territorios. Criterios importantes son la garantía del derecho a la educación, la generación de condiciones para el desarrollo regional sostenible, la superación de las inequidades y la justicia social. De acuerdo con estos criterios, las mesas tienen en cuenta las particularidades de los territorios, las principales brechas de inequidad y hacen propuestas para incidir en la política pública educativa.

Es decir, existe toda una coordinación de un trabajo conjunto que facilita la interlocución entre las regiones y a nivel nacional. Además, tiene la facultad de:

“Promover ejercicios permanentes de acción ciudadana en materia del cumplimiento del derecho a la educación y avanzar en procesos pedagógicos que tengan como principio el reconocimiento histórico de los pueblos priorizados, el diálogo de saberes, el lenguaje común, el establecimiento de alianzas, la participación y la organización social” (MESA NACIONAL DE EDUCACIÓN RURAL).

La Mesa de Educación Rural es clave aquí porque representa un movimiento cuya misión es articular las voces, peticiones, solicitudes y demandas de las zonas rurales de Colombia en temas relacionadas al sistema educativo en la sociedad.

El foco de acción de las Mesas regionales es la ruralidad. En esos contextos, estas Mesas se convierten en instancias de análisis y formulación de propuestas que responden a las problemáticas sobre educación presentes en estos territorios. Este espacio es importante en la medida en que está abierta para la participación de representantes de las diferentes organizaciones de la sociedad civil y a los actores que se ven afectados por el problema de la educación rural.

Cuadro 6. Instalación de las Mesas regionales

1	<b>Arauca</b>
2	Antioquia
3	Valle del Cauca
4	Cundinamarca

5	Ibagué
6	Caribe
7	Meta (Acacias) (Puerto López)
8	Florencia Caquetá

Fuente: PEER, 2018, p. 7

Comprender las labores efectuadas desde las Mesas tanto nacionales como regionales, permiten tener una idea de la organización y la responsabilidad en la construcción y formulación de la política pública. Desde luego, allí se abogaba, por la pertinencia de la educación para las zonas rurales, sobre todo el esfuerzo que se sostuvo con relación al diseño e implementación del Plan Especial de Educación Rural. Del mismo modo y, no menos importante, sobre la participación de la ciudadanía en estos espacios.

### 5.2.3 Mesa de Política Educativa Para la Paz

La MPEP es el segundo espacio que fue creado por las organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado, aquel espacio operó como un canal de diálogo entre los actores y el Estado. Cronológicamente, las relaciones se dieron primero con el Ministerio/ Consejería para el Posconflicto y, después con el Ministerio de Educación Nacional. Uno de los objetivos de la Mesa de Políticas Educativas para la Paz fue “generar aportes prácticos al sector educativo para la implementación de los Acuerdos de Paz entre 2016 y agosto de 2018” (PEER, 2018, p. 5). Entre muchas de sus funciones de esta Mesa estaba la designación como acompañante de la:

“Presidencia de la República, el Mineducación, el SENA, el ICBF, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Interior, el Congreso de la República y las demás entidades del Estado responsables del diseño e implementación de las dieciocho disposiciones que integran los tres ejes de trabajo relacionados con educación, infancia y juventud en el marco de los acuerdos de paz” (PEER, 2018, p. 5).

La Mesa de Política Educativa para la Paz surge dentro del contexto del Proceso de Paz, exactamente durante el último periodo del ex presidente Juan Manuel Santos, 2016- 2018. Como uno de los objetivos centrales de la Mesa se formuló generar aportes prácticos al sector educativo para la implementación de los acuerdos de paz entre 2016 y agosto de 2018, concretamente fue

diseñada y creada para contribuir en iniciativas relacionadas con la educación rural y estimular en la formulación del PEER.

La Mesa dentro de sus funciones operó y sostuvo un acompañamiento coordinado con las demás instituciones oficiales que configuraron la red de colaboradores y responsables del diseño e implementación de las disposiciones que integran los tres ejes de trabajo relacionados con educación, infancia y juventud en el marco de los Acuerdos de Paz.

Los ejes de la MPEP son:

- El componente de educación inicial, básica y media del Plan Especial de Educación Rural.
- El componente de educación superior del Plan Especial de Educación Rural
- Un programa de Educación para la Ciudadanía y la Democracia, incluyendo la prevención de consumos de sustancias psicoactivas.

La Mesa fue configurada como un espacio de carácter abierto y voluntario. En este espacio confluyeron diversas entidades y organizaciones especializadas en temas de educación.

Sociedad civil y ONG nacionales:

Cuadro 7. Instituciones y organizaciones promotoras del PEER.

<b>1</b>	<b>Sociedad civil y ONG nacionales:</b>	Cinep/ PPP, Fundación Escuela Nueva, Fe y Alegría, Fundación para la Reconciliación, Aulas en Paz, Avina, COREDUCAR
<b>2</b>	<b>Académicas:</b>	Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana de Ca
<b>3</b>	<b>ONG internacionales:</b>	Save to Children, Consejo Noruego para refugiados, Mercy Corp, War Child Holland, Plan International Colombia,
<b>4</b>	<b>Cooperación internacional y OI:</b>	Embajada de Canadá, UNICEF, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
<b>5</b>	<b>Sector privado:</b>	Fundación empresarios por la Educación, Fundación Comparti, Fundación Corona

Fuente: PEER, 2018, p. 5

La participación ciudadana dentro de la Mesa, aunque fue un espacio de carácter abierto, estuvo centralizada. Allí se priorizó la participación de las instituciones oficiales mientras que las organizaciones de la sociedad civil mantuvieron una participación minoritaria. Concretamente, la

Mesa estuvo conformada por una secretaría Técnica la cual es rotativa, en adelante, estuvo conformada por organizaciones internacionales y nacionales.

Los productos o insumos desarrollados durante los dos años de actividad de la Mesa de Políticas Educativas para la Paz fueron diversos productos concretos hasta el 2016, resumidos en: mapeo de la experiencia e intervenciones relevantes en el territorio, documentos de aportes generales al PEER y trece documentos breves de política sobre temas puntuales incluidos en el PEER (PEER, 2018, p. 5). De los documentos producidos surgieron unas recomendaciones en política pública para el Plan de Educación Rural (educación inicial, básica y media). Estos documentos producidos contenían temas relacionados con:

- Alfabetización rural
- Comunidad y gestión territorial
- Educación inicial
- Docentes
- Etnoeducación
- Docentes
- Etnoeducación
- Género
- Gestión escolar
- Internados
- Protección y apoyo psicosocial
- Voz de los NNJ
- Educación socioemocional y ciudadana rural.

De las anteriores recomendaciones y propuestas planteadas por la Mesa de Política Educativa para la Paz, el Ministerio de Educación incorporó al contenido del PEER lo relacionado con: comunidad y gestión territorial, educación inicial, docentes y educación socioemocional y ciudadana rural. Dentro de las estrategias del Plan Especial de Educación Rural se contempló priorizar la educación inicial, preescolar, básica y media cuya propuesta es sugerida dentro de la Mesa. Todas estas propuestas están configuradas dentro de las dimensiones escuela, familia y comunidad académica y pedagógica, docentes y directivos docentes, y ambiente escolar y bienestar cuyo objeto se orientó a “promover la igualdad de oportunidades para el acceso, la calidad, la permanencia y la pertinencia de la educación en zonas rurales” (PEER, 2018, p. 61).

Estas propuestas fueron planteadas junto a unas estrategias que consistieron en: 1). Fortalecimiento de la participación familiar en la gestión educativa. Esta estrategia “responde a la necesidad de fortalecer la participación corresponsable de las familias y las comunidades en la gestión educativa de los establecimientos educativos rurales” (PEER, 2018, p. 63). Para estas propuestas se propusieron una serie de acciones que consistieron en la asistencia técnica para el fortalecimiento de los gobiernos escolares, fortalecimiento de las Juntas Municipales de

Educación- JUME. 2). Fortalecimiento de las familias y cuidadoras en su rol de apoyo en aprendizajes y desarrollo integral de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Para la segunda estrategia se propusieron las siguientes acciones: fortalecimiento de capacidades de las familias para promover el desarrollo de los niños en educación inicial y preescolar.

Las tres últimas estrategias, es decir, la 3, 4 y 5, cuentan con estrategias que abordan temas relacionadas con la educación para la paz, la reconciliación y la convivencia, ofertas de aulas abiertas culturales y deportivos para la comunidad y educación para los adultos. Muchas de estas recomendaciones surgidas y planteadas por las diferentes Mesas y congresos tuvieron como necesidad el fortalecimiento de la participación de las familias y las comunidades en la gestión educativa. Del mismo, se proyectaron mecanismos que garantizaran la construcción de la paz en los territorios rurales. Para ello, se proyectó “movilizar a los actores comunitarios y las comunidades educativas para formar ciudadanos que resuelvan conflictos de manera constructiva, participen democráticamente en iniciativas que busquen mejorar las condiciones de vida de sus territorios” (PEER, 2018, p. 66)

De las propuestas planteadas por la Mesa de Política Educativa para la Paz no fueron tenidos en cuenta propuestas como: alfabetización rural, etnoeducación, género, gestión escolar, internados, protección y apoyo psicosocial y la voz de los NNAJ. Estas propuestas no se encuentran dentro del PEER.

Sobre los productos y documentos producidos por la Mesa, muchos de estos fueron generadas en parte al diálogo con las comunidades y escuelas para escuchar y:

“Comprender sus expectativas en la coyuntura, la asistencia técnica a través de la discusión de borradores de documentos aportados por el gobierno y los integrantes de la Mesa, costeo de las disposiciones que contemplan los acuerdos, revisión de la experiencia de las entidades de la mesa para enriquecer la asistencia técnica, diálogo constante con entidades públicas para escuchar y comprender, tender puentes y explorar desafíos y finalmente, el acompañamiento a algunas de las consultas regionales territoriales que el Mineducación ha realizado sobre el Plan Especial de Educación Rural” (PEER, 2018, p. 6).

La Mesa de Políticas Educativas para la Paz realizó aportes considerables que facilitaron el desarrollo del documento del PEER; para su diseño e implementación. Fueron ejercicios realizados por la Mesa donde se diagnosticaron, identificaron y definieron muchas de las propuestas que serían incorporadas a los documentos de la Mesa. Muy a pesar de no ser incorporadas todas las demandas, se tuvieron en cuenta puntos fundamentales como la educación

inicial, los docentes y las comunidades cuyas propuestas surgieron del interior de las organizaciones sociales y sus representaciones. El acompañamiento de la Mesa fue clave no solamente para el PEER sino también para el Acuerdo Final, desde allí se gestionó el sistema de seguimiento a la implementación de los acuerdos de paz.

La Mesa de Política Educativa para la Paz, en la práctica, ofreció iniciativas concretas que engrosaron y definieron alternativas posibles sobre el tema de la educación rural en Colombia. Muchas de las iniciativas planteadas proyectaron fórmulas de soluciones que aspiraban al apoyo de la niñez, la juventud y el campo. Concretamente, la Mesa Política Educativa para la paz presentó unos documentos sobre educación rural finalizados en el año 2016, cuyo contenido versaba sobre intervenciones dentro del territorio, sobre los aportes realizados al PEER y los documentos sobre política que fueron tenidos en cuenta en el PEER.

La incidencia promovida desde la Mesa busca:

- I. El enfoque y estrategias de los planes
- II. Su vinculación al territorio y en particular a la construcción participativa de los PDET
- III. Su financiación inmediata y de largo plazo
- IV. El diseño de las reformas normativas necesarias para su implementación
- V. La coordinación interinstitucional necesaria para su diseño e implementación
- VI. El sistema de seguimiento a la implementación de los acuerdos.

Desde la Mesa de Políticas Educativas para la Paz se ha realizado diversos productos concretos hasta el 2016 resumidos en: mapeo de la experiencia e intervenciones relevantes en el territorio, documentos de aportes generales al PEER y trece documentos breves de política sobre temas puntuales incluidos en el PEER (PEER, 2018, p. 5). La Mesa contempló algunas facilidades que traería consigo el proceso de diseño e implementación y entre ellos se identificaron unos posibles desafíos: voluntad política del gobierno, el consenso político en torno al tema en el país, compromiso y aportes concretos de las organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y la academia nacional, regional y de la comunidad internacional y, por último, un trabajo técnico productivo con funcionarios. Los principales desafíos en el proceso de diseño e implementación de una política pública de educación rural se encuentra el diálogo Nación, Territorios-Comunidades, Financiación, precisar componentes de Educación Superior, Coordinación Interinstitucional, preparación técnica y participativa.

## **6. ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS Y NUEVOS ESPACIOS DEL PEER**

Este capítulo describe y responde teórica y empíricamente a los objetivos y preguntas de investigación a través del análisis de la información ofrecida y recolectada de los actores sociales (organizaciones, colectivos, etc.), las instituciones, las fuentes escritas, las memorias de los diferentes Congresos realizados por la Mesa Nacional de Educación Rural, etc. Este ejercicio permitirá ofrecer un panorama general de la forma como se elaboró la investigación, pero también lo relacionado con sus alcances.

Del mismo modo, se exponen elementos novedosos sobre la participación ciudadana y la ciudadanía; conceptos relevantes y de gran interés en la investigación. Y son de gran relevancia porque expresan y responden a los interrogantes de la investigación y a los objetivos formulados. Es decir, se detallan los objetivos que fueron alcanzados y de qué manera se lograron cumplir, o, por el contrario, exponer las situaciones, contextos, contradicciones que impidieron e imposibilitaron la consecución o alcance de los objetivos.

Así mismo, en este capítulo se detallan todas las particularidades adscritas a la ciudadanía y el Estado; sobre la forma en que se elabora o se formula una política pública, sobre los cuestionamientos y sobre la metodología que emplea el Estado al momento de incorporar o vincular a la ciudadanía dentro de la formulación de una política públicas. Se responden a interrogantes relacionados con la participación ciudadana tanto por parte del Estado, así como por parte de los actores sociales.

Lo anterior, es totalmente indispensable, considerándose como la aportación original al tema de investigación. Es decir, este capítulo, responde a los interrogantes que giran en torno a la forma, la manera en que el Estado vincula a la ciudadanía dentro del PEER y cómo los ciudadanos se organizan para poder incidir dentro en la toma de decisiones que les afectan.

### **6.1 LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL PEER**

Sobre la participación de los actores sociales dentro de la formulación del PEER, se ha logrado evidenciar que ha existido una fractura o más bien un distanciamiento entre el Estado y

los actores sociales. La participación ciudadana como el fundamento general de todos los acuerdos, se ha reducido a una participación secundaria donde los aportes realizados por éstos, fueron considerados a través de la recolección de información de anteriores eventos condensados en documentos finales.

El Ministerio de Educación Nacional de Colombia, como organismo responsable de los temas relacionados con la educación, asumió el reto de formular una política pública de educación rural cuyos insumos, datos, cifras, contextos sobre la población, alcances, etc., fueron producidos por organizaciones, ONGs nacionales e internacionales, algunas universidades, entre otras. Aquellos insumos fueron empleados en la construcción del PEER y, cuyo contenido estaban dotadas de fórmula y propuestas para el sector educativo en tres sectores: educación inicial, básica y media. Aquellos sectores mencionados, se enfocaban en temas relacionadas con la alfabetización rural, comunidades y gestión territorial, educación inicial, docentes, etnoeducación, género, gestión escolar, internados, protección y apoyo psicosocial y educación socioemocional y ciudadana rural.

Cinco puntos son fundamentales para la comprensión y la indagación de la participación ciudadana ya que dejen entrever la forma en que se efectúa la participación, pero, además, todo lo que involucra y contiene el ejercicio de la participación: autonomía, interlocución de actores, relaciones de poder, participación en las decisiones y el pluralismo (Ortíz, 2003, p. 36). Sobre la autonomía: los actores sociales gozaron de cierta “independencia” en la toma de decisiones, originando, al mismo tiempo, cierta libertad para conformar espacios participativos a través de la autogestión. No obstante, la activación ciudadana no se hizo efectiva. Es decir, el grueso respaldo de la ciudadanía no tuvo efectos inmediatos ni de grandes impactos para incidir en la toma de decisiones. Aunque en la interlocución de actores existe una cierta autonomía sobre la conformación de las Mesas Nacionales, resultados de los diversos congresos, en realidad, fue gracias a la interlocución entre organizaciones de la sociedad civil que se gestaron dichos espacios con intermediación de las instituciones oficiales. Evidentemente, las relaciones de poder siempre han estado presentes en dichos espacios debido a la presencia de múltiples actores, con opiniones e intereses tanto particulares como individuales. Lo anterior, considerando que la participación implica conflictos de intereses, tensiones entre sectores subordinados vs los poderes locales y nacionales.



En el caso de la formulación del PEER, la participación en las decisiones se efectuó de manera indirecta, no fue de una manera representativa, más bien, las opiniones, percepciones y los planteamientos de soluciones a los problemas de la educación rural se consideraron a través de los insumos hechos por los actores sociales. Aquellos insumos fueron productos de diversos congresos realizados, de allí resultaron memorias, en cuyo contenido reposaban las fórmulas a los problemas que afrontaban las zonas rurales en temas relacionados con la educación. Finalmente, el pluralismo, una de las particularidades más evidentes de la participación: los diversos eventos y congresos sobre la educación rural han convocado a un público muy diverso, de distintos lugares de la geografía nacional. Allí se vio manifiesta las verdaderas intenciones de los actores sociales de hacer un llamado nacional al reconocimiento de las diversidades étnicas, resaltando particularmente el reconocimiento de la pluralidad de los actores sociales presentes en los diferentes Congresos. Cabe anotar que la pluralidad, en el caso del PEER, no significa que la participación haya sido efectiva, por el contrario, se vinculó a un sector muy diverso pero la incidencia fue menor, se excluyeron a otros sectores.

El funcionario 1 advierte que la participación ciudadana, aunque se hizo efectiva, solo fue una representación indirecta. Únicamente algunas recomendaciones e indicaciones fueron tomadas en cuenta dentro del PEER, lo cual pone en tela de juicio las intenciones de Estado con la ciudadanía. La manera en que se diseñó y propuso la participación de la ciudadanía en la formulación del PEER por parte del Estado, infringió el fundamento general del Acuerdo Final. Es decir, los actores sociales que fueron convocados a participar lo hicieron de forma activa y abierta, aunque el Ministerio de Educación Nacional no adoptó las medidas estipuladas y reglamentadas dentro del Acuerdo Final. Cabe aclarar que, según las definiciones de Oscar Oszlak sobre la participación ciudadana, en el PEER, no existió un proceso que conllevó a que determinados actores de la sociedad civil se movilizaran y se activaran. A pesar de haber logrado irrumpir dentro de un escenario público, no se ha logrado influir sobre las reglas y los procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción (OSZLAK, 2007, p. 4).

Sobre ello, el docente 1, infiere que quizás existió cierta voluntad de adelantar alguna revisión y construcción de los procesos de educación rural. Tal cual sucedió en los primeros momentos del PEER, donde las organizaciones fueron consultadas en la fase de construcción del

PEER. Allí se ofrecieron y brindaron sugerencias del caso, los cuales, al final, no fueron tomados en consideración del todo.

Uno de los grandes inconvenientes que recaen sobre la participación indirecta, en el caso del PEER, según, docente 1, se debe a que los verdaderos problemas que se presentan en las zonas rurales del país no están expresados en el contenido del PEER. Lo anterior, indica que la ausencia de la identificación e inclusión de los verdaderos problemas dentro del PEER, obedecen a una cuestión más estructural, donde se requieren de compromisos profundos por parte de las instituciones y de la mano de la misma ciudadanía. El evidente desinterés por realizar un acercamiento y un acompañamiento real y efectivo por parte del Estado, comprometen la comprensión de dichos territorios, olvidando que allí, en las comunidades rurales existen unas lógicas de entender y de relacionarse con el territorio, que las relaciones son diferentes a las que tienen las poblaciones urbanas, por ende, los problemas son diferentes, que hay que abordarlos desde otras perspectivas y con otras fórmulas.

Docente 1, advierte que el desconocimiento de las dinámicas que existen en los territorios por parte del Estado, tiene repercusiones en las fórmulas y en los planteamientos de soluciones idóneas, efectivas y que respondan al contexto rural. La importancia del conocimiento real y pertinente del territorio es de vital importancia, entendiendo, según él, que el territorio es uno de los factores esenciales para la concepción de planes de desarrollo y planes de estudio y uno de los factores determinantes de cualquier ordenamiento territorial. Sin embargo, nada de lo anterior se ha priorizado, en consecuencia, continúa reproduciéndose una carencia interpretativa de la realidad de las zonas rurales y de las problemáticas históricas presentes allí.

Aquel desconocimiento de la realidad en las zonas rurales, no ha permitido el planteamiento de soluciones eficientes, que respondan a las necesidades de contexto y que haga frente a los problemas complejos y diferenciados de cada territorio. Por ejemplo, docente 1, expresa que no se debieran hablar únicamente de una educación rural, sino de educaciones rurales y la diversidad de los pueblos rurales, es aquella motivación, argumenta, la que nos motivan a plantearnos las educaciones rurales integradas al desarrollo. Por tanto, antes de hablar de educación se trata de afirmar la voluntad de los pueblos expresada en los planes de vida (como comunidades humanas organizadas) y en los planes de vida de los territorios (como sistemas vivos, diversos y complejos).

Una explicación que plantea, docente 1 sobre los vacíos e insuficientes contenidos del PEER, tienen una respuesta y se encuentran en la ausencia y la combinación de los mecanismos representativos y participativos, expresadas en la teoría democrática, donde se concibe a la participación ciudadana como un mecanismo muy necesario en la medida en que se puede “gestionar la complejidad y el pluralismo consustanciales a los procesos democráticos de gobierno” (ALDRET, 2017, p. 343).

Concretamente, el docente 1, manifiesta que no ha existido una verdadera voluntad política que priorice o que haya permitido la concretización del PEER. Aquello, ha sido la causante de su constante aplazamiento tanto del PEER como de los acuerdos contemplados en el Acuerdo Final. Del mismo modo, no ha existido voluntad política con la educación porque no hay un verdadero interés en las poblaciones rurales del país. Del mismo modo, argumenta que todos aquellos problemas evidenciados vienen de vieja data, realidades que la Constitución del 91 no logró superar/transformar. Por ello, el PEER aparece como algo máximo y que, con alguna acción coyuntural, puede aparecer como en ejecución, dotando de sillas y tableros un par de escuelas rurales.

Otros grandes tropiezos del PEER es que no ha contado con el grueso del respaldo de la sociedad civil. Por el contrario, su respaldo social se reduce a un grupo muy reducido que manifiesta conocer toda la articulación que congregó la formulación del PEER y que, de la misma manera, lo respalda, pero es más desde las instituciones que los mismos actores sociales. Ante ello, Marín, manifiesta que el PEER no puede ser concebido como un instrumento, sino como un camino, proceso y estrategia articulado a los demás planes para lograr condiciones de bienestar en las poblaciones rurales y para la no repetición. Continúa, es muy repetido aquello que la paz no está en los papeles de los acuerdos, sino en la generación de procesos que transformen las condiciones históricas de los pueblos rurales y de aquello que dio lugar a la guerra en el país.

Docente 1 expresa abiertamente que no existió una verdadera intención por parte del Estado de incorporar a las comunidades en la toma de decisiones respecto a su formulación. El anterior planteamiento lo realiza basándose en el desconocimiento de experiencias de participación ciudadana por parte de los docentes y maestros de las zonas rurales de Colombia. Continúa, dentro de lo que él conoce, acudieron al sistema representativo en las pocas jornadas que realizaron y, los resultados de estos ejercicios: los documentos finales, parecieran que no fueron consultados y tenidos en cuenta para el diseño y formulación del PEER. Por ello, no hubo escogencia de

participantes en el proceso de toma de decisiones. Lo cual produjo una mayor desconfianza en las instituciones del Estado, por tanto, no hay porque suponer que creyeron en esta ocasión. Debido a lo anterior, ninguno de los espacios de participación cuenta con los consensos, cuando se trata de tomar decisiones y cambiar estructuras históricas en los procesos rurales.

Docente 1 argumenta que la única manera en que los actores sociales, como maestros, líderes sociales y miembros de la comunidad han participado en las tomas de decisiones políticas es a través de los procesos y espacios a los que nos convocan, ello no significa que nos acerquemos al nivel de toma de decisiones. Permanecemos en los niveles de asistencia, de consulta, de recomendaciones. Desde aquella perspectiva, el anterior planteamiento, va en contra vía de lo que Marshall entiende por el papel de la ciudadanía.

En ese sentido, la formulación del PEER fue un escenario que no reconoció los derechos de los ciudadanos, impidiendo la activación de los actores sociales en la vida social a través de las prácticas ciudadanas que supongan el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales en la experiencia de la vida. Si bien es cierto que los miembros de la comunidad poseen algún status, sus beneficios no son iguales en relación a derechos y deberes. Por otra parte, el elemento político de Marshall; la participación y que está vinculada con la “igualdad de participación en la esfera de la toma de decisiones” (BUENROSTRO, 2012, p. 64) no se ve contemplado dentro de la formulación del PEER y no fueron ejecutadas de acuerdo a sus requerimientos.

La interpretación que realiza, el docente 1 sobre la participación de los actores sociales en la toma de decisiones para la formulación del PEER, pone en cuestionamiento el papel y la identidad de los actores sociales debido a que no existe una autodeterminación como agentes políticos con poder de auto-organización de sus propios intereses. Es decir, que dentro de los ejercicios de derechos no hay un reconocimiento de sí mismo, mucho menos del cumplimiento de los derechos de participación de los actores sociales en las tomas de decisiones. Resumidamente, su participación se reduce a una participación indirecta a través de actores colectivos que logaron documentar muchos de los problemas visibles en el campo.

Ahora bien, la participación ciudadana, vista desde el lente de la institucionalidad, han posibilitado y han permitido controvertir y debatir desde las dos orillas el asunto de la participación de los actores sociales en la formulación del PEER. En ese sentido, funcionario 1 argumenta que en la construcción del documento existió involucramiento de los actores sociales. Esta

participación estuvo a cargo de algunas organizaciones de la sociedad civil y algunas instituciones. funcionario 1, afirma que dentro del PEER se han incorporado elementos, opiniones y consideraciones hechas por las comunidades como las iniciativas que están consignadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Los PATR son planes que se diseñaron respondiendo a otros compromisos del acuerdo relacionados con los Programas del Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Peña hace mención de dieciséis subregiones denominados PDET y esas subregiones PDET concentran 170 municipios. Según, Peña, en esos 170 municipios se hicieron consultas ciudadanas que permitieron identificar lo que se denomina PDET.

Las iniciativas mencionadas por funcionario 1 dan cuenta de que son temas diversos, relacionados con encuentros sobre educación y que tienen un carácter territorial. Dichas iniciativas relacionadas con el tema de educación, planteadas y propuestas en esos encuentros, reconocidas por, docente 1 como Mesas nacionales, fueron recogidas e incorporadas en el documento del PEER dentro de su versión actual y fueron incluidas parcialmente. Sin embargo, reconoce y aclara que dichas iniciativas no fueron directamente desarrolladas para el PEER, pero si tomadas como un proceso asociado de la implementación del Acuerdo Final.

De esta manera se dio la participación de los actores sociales. Es decir, se incorporaron las iniciativas de las comunidades sobre la educación en los PDET. funcionario 1 señala que aquella es una distinción importante en la medida en que la formulación del PEER, como tal, no contempló una consulta ciudadana. Dicho de otra manera, metodológicamente, el PEER no contempló hacer una consulta ciudadana. Sin embargo, funcionario 1 señala que el documento del PEER ha aprovechado las consultas que si fueron a través de participación de la ciudadanía y las incorporó a su contenido.

Funcionario 1 menciona que, resumidamente, el PEER responde a dos asuntos en términos de estructura: el acuerdo de paz le ordena al sector de educación responder a una serie de temáticas en donde se incorpora modelos de educación flexibles, dotación de útiles escolares, libros, infraestructura, temas de alimentación escolar, transporte escolar, temas de alfabetización, referencias a temas de convivencia, temas relacionados con atención integral a la primera infancia. Es decir, que el Acuerdo Final, de alguna manera acota una serie de temas a lo que el PEER se tiene que referir o a lo relacionado a su contenido. El otro asunto responde, según Peña, a la

integración que hace el PEER sobre lo que ya está planteado como política educativa y que quedaron establecidos en el Acuerdo Final y de allí surge el contenido del PEER.

Funcionario 1 reconoce estas acciones más como un ejercicio meramente técnico, donde todos los esfuerzos consistieron en identificar la oferta institucional ya existente y darle un orden y un sentido. En ese sentido, el PEER trabajó con base en información secundaria, es decir, no se desarrolló un ejercicio o trabajo de fuentes primarias, ni para el diagnóstico ni para la definición de estrategias, todo fue con base en información de fuentes secundarias y, aquellas fueron provistas por las mismas instituciones. Dicho de otro modo, mucha de la información surgió de las fuentes suministradas por el sistema de información del Ministerio de Educación. Otra parte de la información de la cual no disponía el Ministerio, provino de otras entidades, lo cual resultó ser un aporte en términos de orientación del espíritu que tiene y que debe venir de la sociedad civil y eso se incorpora, de cierta manera. Por último, están las iniciativas ciudadanas que se ordenan con base en las categorías que comienzan a dar forma y estructura al PEER.

Ahora bien, si bien el PEER responde a unas necesidades, no son las comunidades de las zonas rurales de Colombia que definen cuáles son los problemas a solucionar. Peña menciona que aquellas estrategias responden a un análisis realizado por la institución a través de los conocimientos que posee la institución y desde el contacto que la institución tiene con el mundo real y que a partir de allí los problemas son identificados, ofreciéndoles respuestas a través de unas líneas de acción estratégicas. Por lo tanto, durante la elaboración del documento del PEER no se consideró necesario la realización de consultas abiertas y consultas públicas. Toda su elaboración y contenido se debe, básicamente, al trabajo entre organizaciones y la institucionalidad. Peña, sostiene que toda la construcción del documento estuvo bajo responsabilidad del Ministerio de Educación, desde allí se planeó y ejecutó lo relacionado con la escritura, así mismo, la relación establecida con los demás actores.

La función de las organizaciones era realizar retroalimentación a las diferentes versiones del documento, la cual, posteriormente se convirtió en la versión final que se consideró en su momento. Funcionario 1 insiste en recordar que dicha versión del PEER no tuvo una consulta amplia tanto en la primera versión, así como tampoco en la segunda. Debido a la misma naturaleza de cómo fue formulado el PEER, no se contemplaba ninguna consulta con la ciudadanía.

Del mismo modo, reconoce que, desde el Ministerio, lo que se ha intentado es generar, en el sentido estricto de la palabra, una política pública para los temas de educación rural, que incorpore e integre el PEER mismo, logrando delimitar su alcance, hasta dónde puede llegar, sus compromisos propiamente y así poder distinguir lo que le corresponde a una política pública amplia y lo que le correspondería a lo que ahora se entiende por PEER. Para funcionario 1, el PEER es un instrumento de planeación que se genera como respuesta a un compromiso y obviamente, pues es orgánico en el sentido de que se une a otros planes nacionales que tiene la pretensión en su conjunto de resolver y de darle viabilidad a eso que se ha llamado la Reforma Rural Integral.

Continúa afirmando que el PEER es un instrumento que compromete principalmente la acción y la gestión del orden nacional. En el PEER termina expresado lo que depende directamente del orden nacional. Para funcionario 1, el PEER no compromete esa acción institucional, la política sí debería comprometer un poco más eso. Advierte que, la política en la medida en que se construye como consenso debería comprometer la acción, no sólo incluso del sector público o gubernamental, sino de otros actores de la sociedad civil etc. Es decir, debería visibilizarlos y, de alguna manera, decir cuál es el rol de ellos en términos de funciones. Funcionario señala que el PEER se suscribe a algo concreto, entonces es política pública en el sentido de que se genera como parte del Estado para la transformación de una situación que se considera que debe cambiar, pero hoy en día se está pensando el PEER cómo algo que puede hacer parte de esta política pública de educación rural más amplia. Por último, funcionario 1 indica que, si bien el PEER no se ha formulado, continúa retroalimentándose con procesos llevados a cabo con muchas instituciones y organizaciones dedicadas al tema de la educación rural.

Concretamente, el papel que ha ejercido la ciudadanía en la toma de decisiones para la formulación del PEER se resume a una participación indirecta. La forma en que el Estado ha involucrado e integrado a los actores sociales en los procesos de tomas de decisiones no ha generado nuevos espacios de participación. Por el contrario, ha sido muy limitado el espacio ofrecido para la ciudadanía. En ese sentido, muchos de las expresiones y propuestas de la ciudadanía relacionadas con la educación rural están ausentes y no están expresadas en el contenido de la política pública. Por ello, muchos de los profesores y actores sociales consultados,

manifiestan que las soluciones planteadas en el PEER no responden a las realidades del campo y que contienen fórmulas descontextualizadas.

La fórmula que empleó el Ministerio de Educación Nacional para la vincular a la ciudadanía dentro de la formulación del Plan Especial de Educación Rural fue la incorporación de insumos realizados por la ciudadanía, organizados en Mesas Nacionales y regionales y los productos surgidos de los diferentes congresos nacionales sobre educación rural. Dichos mecanismos utilizados por el Ministerio no han resultado vinculantes y ese resulta ser el blanco de controversias por parte de algunos actores consultados. Aquellos que indican que aquellos mecanismos participativos indirectos no han sido coherentes, efectivas y suficientes para responder a las demandas de las zonas rurales del país.

Los espacios generados en las Mesas Nacionales y los Congresos, concentraron a un selecto grupo de profesionales y expertos para tratar el tema de la educación rural y cuyos resultados y propuestas planteadas allí, algunas fueron consideradas dentro del PEER. Estos espacios no representaron la activación de la ciudadanía, ciertamente, el grueso de la población rural no estuvo representada y, desde luego, no pudo acceder a participar en la toma de decisiones. Se esperaría que estos espacios de discusión y debate sobre el tema de la educación rural, se convirtieran en los espacios donde se tuviera un acercamiento directo con el Estado. En el momento en que el Estado colombiano se propuso formular una política pública de educación rural, ya existían insumos relacionados sobre dicho tema, memorias, identificación de problemas y formulaciones de soluciones hipotéticas detalladas en las memorias de los diferentes Congresos. De aquellos insumos producidos, posteriormente, se seleccionarían para realizar un diagnóstico de las zonas rurales y, eventualmente, formular una política pública eficiente para solventar los problemas identificados, lo cual se ajustó a lo que se pretendía realizar con el PEER en el año 2012.

Existen ciertas incongruencias e insuficiencias respecto al papel que ejerció la ciudadana en la formulación del PEER a cargo del Estado. Una de la incongruencia más evidente, es la falta de articulación con la que el Estado y los actores sociales han afrontado el asunto de la educación rural desde posiciones distintas, en escenarios distintos y en distintas coyunturas. El acompañamiento del Estado a estos procesos no ha sido directa y permanente, por el contrario, cada uno avanzó desde posiciones y orillas distintas



Desde la perspectiva analítica de, Oszlak, la creación de las Mesas Nacionales y regionales de educación rural podría responder a lo que él se refiere por “activación ciudadana” (OSZLAK, 2007, p. 4), es decir, cuando ciudadanos comprometidos con la resolución de los problemas de sus comunidades irrumpen en los escenarios institucionales para poner dentro de la agenda estatal. El asunto allí es que no toda la comunidad pudo ser convocada, ni desde la identificación hasta la formulación de soluciones a los problemas identificados. Muchos maestros que fueron considerados dentro de la investigación mencionaban desconocer el PEER y esto se debía a que éste no era una política pública integral.

La esencia misma del PEER o, bien sea por la coyuntura política, no disponía del tiempo y las herramientas suficientes para hacerla más integral, es decir, contemplar una convocatoria nacional entre la comunidad, los maestros, los actores sociales e interesados en el tema con el fin de debatir y proponer soluciones planteadas desde la comunidad. Esta metodología, aunque incorpora a elementos de la sociedad, no goza del respaldo de la sociedad y de las zonas rurales en su totalidad.

## 6.2 PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS RURALES

Sobre el tema de la ruralidad existe un sinnúmero de obras e investigaciones que exponen, caracterizan y describen los problemas de las zonas rurales. El investigador, José Antonio Ocampo (Misión para la Transformación del Campo, 2014), ha detallado y dedicado mucho de sus esfuerzos en particularizar y caracterizar el contexto rural. Dichos resultados de sus investigaciones fueron considerados revisados para la formulación del PEER, una de sus investigaciones es: la Misión para la Transformación del Campo y la Ciudad. No debiese ser un problema la sobre producción de textos e investigaciones sobre el tema, en cierta medida si lo es, cuando los problemas de estas comunidades son plenamente diagnosticadas e identificadas y no hay una acción tendiente a satisfacerlas y/o solucionarlas desde el Estado. En consecuencia, casi nada o poco de estos problemas están incluidas dentro de la agenda política.

Es la voluntad política la que representa un verdadero desafío para estas zonas rurales, es la inexistente e ineficiente presencia institucional la que representa un problema y que se agudiza

más sobre estas regiones cuando no existe un verdadero interés por proponer soluciones reales y efectivas. Desde la mirada de los diversos actores sociales que fueron entrevistados durante la investigación coinciden en una fuerte crítica por parte del Estado en el abandono al que han mantenido a las zonas rurales del país. Uno de los sectores que más sufre y se ve completamente afectado es la educación. Los niños de estas regiones no gozan de una adecuada infraestructura donde puedan recibir sus clases, muchos manifiestan no contar con la dotación adecuada pero también con el acceso, bien sea por las distancias geográficas entre el pueblo y la escuela.

Muchos de los informes y textos consultados para la investigación narran y visibilizan la inexistencia e incapacidad del Estado para hacer frente a las dificultades que atraviesan estas regiones. Como resultado de esas políticas de olvido del Estado en estas regiones, estas comunidades; campesinos, indígenas, afros y mestizos han quedado a merced de un largo e incesante conflicto armado que ha perdurado por más de medio siglo. Sus efectos para las comunidades fueron desastrosas e irreparables, la incursión de diversos actores armados que, durante finales del S. XX, efectuaron desplazamientos forzados, desapariciones, masacres en un campo que poco a poco yacía devastado, olvidado y en la pobreza. Estos efectos, producto de la guerra interna, han desencadenado una fuerte migración del campo a la ciudad.

La incapacidad por parte del Estado de integrar estas regiones y potencializarlas para el mercado, la producción de bienes y el bienestar de sus integrantes, han generado una fuerte desconfianza hacia el Estado y sus instituciones, que poco han respondido y atendido a las demandas de la ciudadanía. Esta es, quizás, una de las grandes preocupaciones que desde el Acuerdo Final se ha expresado y se ha criticado enérgicamente al Estado, bien sea por la ineficiente e inexistente propuestas de políticas públicas que respondan a la realidad rural, la permanente violencia y la pobreza del campo o la débil presencia institucional en las zonas rurales del país. Lo anterior, es consecuencia de las políticas del Estado colombiano.

Aquellas condiciones y precariedades existentes en el campo, ha sido el detonante que incentivó y estimuló el descontento social, posteriormente dando surgimiento a grupos y actores armados al margen de la ley como las FARC. Este reconocimiento mutuo entre el Estado y las FARC, fueron claves para empezar a identificar el origen de los problemas que dieron inicio al conflicto armado y así proponer soluciones para los problemas que yacían sobre estas regiones y sobre su población. Las propuestas surgidas entre los dos actores (Estado y las FARC) partían de un reconocimiento de sus responsabilidades en el conflicto, pero así mismo, sobre propuestas del

fortalecimiento de la democracia, acercando a la ciudadanía, estimulando a la participación ciudadana y formulando políticas públicas que ayuden a saldar la deuda histórica con aquel sector.

Bajo aquel contexto, emerge la formulación del Plan Especial de Educación Rural. Cuya iniciativa fue conjunta entre el Estado y la guerrilla de las FARC, las propuestas surgidas, o más bien propuestas, tenían la intención de diseñar una política pública para la ruralidad colombiana y trasladar esas intenciones en algo concreto y real. Todos los acuerdos surgidos a partir del diálogo de paz, de alguna manera, o efectivamente, significó la representación del compromiso por parte del Estado en posicionar los problemas de las zonas rurales dentro de la agenda política. De esta manera, el Estado colombiano, planteaba ampliar sus fronteras democráticas, reconociendo la ruralidad como una región clave, tanto para la economía, así como el espacio que posee una amplia y diversa riqueza cultural. Si bien estos acuerdos se dieron en un contexto de negociación de paz, de una manera casi acelerada, tuvo efectos esperanzadores. Por un lado, mostró un verdadero interés y un compromiso por parte del Estado, reconocimiento que la violencia que ha estado presente en estas zonas obedece al olvido y a la debilidad institucional en estas regiones.

En ese sentido, el PEER se convierte en el resultado de un sentir nacional, si bien esta política pública se concentra y tiene su foco de interés en las zonas rurales del país, sus efectos inmediatos y a largo plazo resultan beneficiosas tanto para las zonas rurales como para las zonas urbanas. El incentivo proyectado para las regiones rurales pretende evitar la migración del campo a la ciudad, permite que se fortalezca la producción y el apoyo para el agro y los campesinos. Lo anterior, son una de las grandes apuestas que se proyectó desde la misma política pública del PEER, que no se limitó únicamente a afrontar el problema de la educación rural, sino que, desde la Reforma Rural, también se hicieron esfuerzos enfocados en solventar los problemas relacionados con la tierra, la producción, la salud, infraestructura y entre otros sectores.

Para dicho ejercicio, la ciudadanía o las comunidades rurales resultarían indispensables, su involucramiento dentro de la política pública facilitaría la comprensión de sus entornos, de sus realidades, de sus dinámicas sociales y culturales. De esta manera surge lo que en la investigación definimos como participación ciudadana y el esfuerzo del Estado por fortalecer la democracia en la ruralidad y hacer presencia a través de las instituciones en las regiones menos accesibles.

Para el caso de la formulación del Plan Especial de Educación Rural y otras políticas que emergieran dentro del Acuerdo Final, se proyectó la participación de la ciudadanía, un mecanismo

que consiste en acerca, vincular o unir a los diferentes actores de la sociedad, en este caso, a las comunidades y actores de las zonas rurales, cuyo fin sea el de exponer y proponer alternativas e ideas innovadoras sobre el tema de educación rural, que se conviertan en los representantes de un sentir regional y colectivo en procura de visibilizar y hallar soluciones a los problemas allí existentes. Aquella propuesta surgida por los actores en conversación, podría entenderse como el interés mutuo por entender el problema de las zonas rurales y crear condiciones de bienestar para sus habitantes, pero de alguna manera, la ciudadanía no ha sido considerada y tenida en cuenta para tales propósitos.

El Estado colombiano se desvincula de la ciudadanía para la formulación del PEER, pasando a convertirse en una política pública que no integra a los diferentes actores sociales en sus territorios. En efecto, como bien lo mencionaba, Marín, la formulación del PEER es pensada y propuesta desde la ciudad por técnicos o especialistas que poco o casi nada conocen de la ruralidad, olvidando todas las dinámicas presentes en el campo y sus realidades. Sin embargo, partiendo de aquel principio, desde el mismo Ministerio de Educación Nacional no se ha sido vinculante con la ciudadanía en su totalidad. Existen ciertos distanciamientos que se gestan desde el seno de las mismas instituciones locales. Es decir, no hay una conexión clara entre lo que se propone desde lo local hasta lo que se efectúa desde lo nacional. En ese sentido, las instituciones presentes en las zonas rurales del país, están condicionadas por las decisiones tomadas desde el Ministerio de Educación o, más bien, tienen poco margen de acción con la comunidad.

Docente 2, hizo mención sobre un distanciamiento grande por parte de la Alcaldía del municipio donde trabajaba. Argumenta que muchas de las falencias y carencias que se presentaban en la escuela tenían o eran resueltas por los mismos maestros o los padres de familias de los estudiantes. Las alternativas de soluciones que provinieran de la Alcaldía municipal eran inexistentes, de allí surgían pocas alternativas de solución para las escuelas de la zona. Las convocatorias generadas desde la escuela y los maestros producían efectos positivos en la medida en que se presionaba a través de padres y maestros al gobierno local. De lo contrario, la presencia instituciones resultaba ser una figura inoperante y excluyente con la comunidad escolar.

Ahora bien, lo planteado y detallado anteriormente está lejos de definirse y considerarse como la representación de la institucionalidad en las zonas rurales, su función de interlocutor y de canal entre el Estado y la ciudadanía se distorsiona y deja de cumplir sus obligaciones. Desde

luego, esto deja entrever un debilitamiento institucional que afecta el poder de convocatoria entre la comunidad y el Estado. Esta dificultad de establecer diálogos entre la ciudadanía y el gobierno local tiene consecuencias serias para la formulación del PEER. Si desde las zonas rurales no ha sido posible gestionar los recursos para hacer efectiva una participación de la ciudadanía, al Ministerio de Educación Nacional se le imposibilitaría y dificultaría más las labores de convocatoria de los actores sociales.

Resumidamente, la institucionalidad local (alcaldías, gobernaciones) en las zonas rurales del país ha funcionado como una figura institucional que posee gran operación e independencia en algunos casos, aunque funciona con escasos recursos económicos, tiene potestad para ejecutar proyectos y políticas públicas en las regiones, aunque sus operaciones han funcionado de una manera muy local y focalizada estos tienen efectos, pero no de grandes impactos. Estas instituciones del Estado, para la formulación del PEER no tuvieron la capacidad de movilizar e incidir para generar grandes propuestas que respondan a necesidades complejas.

Si bien estas instituciones nacieron para extender y tomar control de la totalidad del territorio nacional, también surgieron como la representación del Estado. Es decir, allí donde reside una institución local, allí está presente el Estado. Una de las muchas demandas de los gobiernos democráticos como Colombia, ha posibilitado que el Estado se extienda hasta los territorios más inhóspitos con el fin de procurar el control sobre los recursos, la población y el territorio. Sin embargo, esa representación, para el caso colombiano, ha sido más una figura institucional que genera cierta desconfianza por parte de sus mismos ciudadanos, no se ven representados y cada vez los problemas se intensifican, perduran en el tiempo y no son considerados dentro de la agenda política.

### 6.3 INTEGRACIÓN CIUDADANA EN LAS ZONAS RURALES

La integración de la ciudadanía resultó de los efectos positivos que trajo consigo los diferentes espacios creados para el tema de la educación rural y el PEER. En dichos espacios convergieron diversos actores sociales con el objeto de poner sobre la agenda nacional una política pública de educación rural. Los compromisos adquiridos por los diferentes actores y organizaciones sociales e institucionales con la educación produjeron resultados que sirvieron de

insumos para la creación de diversos documentos que alimentarían, posteriormente, de contenido al PEER.

De esta manera, los espacios generados por la Mesa y los Congresos ofrecieron a la ciudadanía las condiciones y las herramientas para activarse, integrarse, movilizarse e incidir en los asuntos relacionados con la educación rural. La integración de la ciudadanía en procura del bienestar colectivo no solamente tuvo efectos a nivel local, por el contrario, el interés colectivo trascendió más allá del plano local, tanto que se organizaron Mesas regionales y Nacionales buscando una mayor integración territorial. En ese sentido, surge la participación ciudadana a partir de la convocatoria realizada por las diferentes organizaciones civiles y actores sociales, colectivos, ONGs y organismos estatales y creando las Mesas nacionales y regionales que son organismos más amplios y diversos y que pueden tener incidencias políticas.

El contexto del Acuerdo Final significó una oportunidad trascendental para los intereses de las organizaciones sociales y los actores sociales. A partir de allí, las Mesas y los Congresos aprovecharon la coyuntura histórica, política y social para acelerar los esfuerzos enfocados en la construcción y formulación de la política pública educativa. Del mismo modo, el Acuerdo de Paz permitió que muchas de las regiones, antiguamente en conflicto, accedieran a participar de los espacios ofrecidos por las Mesas. Este fenómeno incrementó la participación de las zonas rurales y de las regiones distantes de las ciudades principales.

Lo anterior, puede entenderse como la apertura de una ventana de oportunidades, que sería aprovechada por la ciudadanía y por la comunidad para continuar con el tema de la educación. Aunque las propuestas sobre educación rural se venían trabajando desde mucho antes del Acuerdo Final, fue durante este periodo que se fortalecieron, duplicaron y se aceleraron los esfuerzos por poner sobre la mesa las fórmulas pensadas para abordar el problema de la educación rural. Estas iniciativas surgidas de la misma comunidad fueron, en su momento, respaldadas por el Ministerio de Educación Nacional, la que al mismo tiempo fortaleció la confianza y la legitimidad de las propuestas. Bajo este panorama, los diferentes espacios como las Mesas, resultaron esperanzadoras en la medida en que se dio la reapertura de espacios participativos e hizo posible una ventana de oportunidades debido a la coyuntura histórica y las propuestas e iniciativas por parte del Estado colombiano.

En ese sentido, la interlocución de actores y la coyuntura política permitió el planteamiento de una política pública amplia para el sector de la educación, en especial, para la

educación rural. Por otro lado, el gobierno se mostraba dispuesto a apoyar y patrocinar las iniciativas que surgieran de la ciudadanía. El esfuerzo colectivo de la ciudadanía resultó con un producto final; un borrador que tendría que ser ajustado al PEER. Con los detalles ajustados e incorporados, el PEER, a finales del año 2017, estaba pasando por sus fases finales, los borradores habían sido presentados, publicados y revisados, pero lo que estaba en dudas era la financiación de la política pública. Sin embargo, todo el esfuerzo realizado se tropezó con el cambio del mandato presidencial; un gobierno que no dispuso recursos económicos para el PEER ya que no fue contemplada como prioridad para el gobierno.

Un elemento a rescatar en este capítulo es sobre el respaldo social que recibió el PEER por parte de la comunidad. Aunque los espacios de participación contaron con un público diverso de organizaciones y líderes sociales no hay una satisfacción general por parte de las comunidades, de los maestros y líderes que fueron consultados. La insatisfacción tiene sus explicaciones en que únicamente los grupos organizados logran posicionarse en los espacios creados como las Mesas y los Congresos. Es decir, a pesar de que diversas organizaciones colaboraron en la formulación de propuestas para el PEER, no incorporó a la comunidad rural en general. Por ello, no tuvo un respaldo suficiente, por otro lado, el aparato burocrático no fue suficiente para sostener y posicionar aquella política pública en la agenda estatal. La inexistencia de un fuerte respaldo de la sociedad civil, cuando se trata de la implementación de una política pública posterga o se desatiende de la intervención inmediata del problema. Debe existir un fuerte respaldo por parte de la ciudadanía, así es como un problema puede ser considerado de prioridad y puesta dentro de la agenda estatal.

Todo el esfuerzo de la ciudadanía, la convocatoria que se efectuó, la gestión de las organizaciones civiles y los diferentes sectores en la ruralidad, vieron una vez más como sus esfuerzos acababan siendo postergados y relegados a promesas futuras. La oportunidad manifiesta en el contexto de un proceso de paz era crucial para concretar muchas de las soluciones detalladas en el PEER. En cierta medida, el Estado mostró disposición y voluntad a las propuestas surgidas dentro del acuerdo de paz.

El contexto del Acuerdo Final, aunque, fue un escenario inmejorable para las oportunidades que se estaban proyectando desde diversos sectores, los acuerdos obtenidos no fueron del todo exitosos tanto para el sector político, social y económico, etc... En el caso de la

participación de la ciudadanía, se puede apreciar que poco o casi nada de la intervención de la ciudadanía pudo sobreponerse a los intereses políticos que amenazaban lo hasta ahora construido.

El campo, la ciudadanía y las comunidades lograron integrarse parcialmente, en algunos espacios lograron ser escuchados, esto no significa el ejercicio pleno de participación, muchos, tal vez, habían sido conscientes de sus plenos derechos, en esos sentido, aspiraban a ser responsables de su devenir y su futuro. Sobre la participación ciudadana, no fue masiva en los congresos y eventos que se llevaron a cabo, aunque se produjeron y resultaron propuestas concretas que detallaron muchos de los problemas que se pretendían solucionar.

#### 6.4 ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PEER

Aquí se indaga por los espacios de participación que, en sincronía con la formulación del PEER fueron apareciendo. Del mismo modo, este análisis permite comprender las formas en que los espacios participativos se configuraron y organizaron, bien sea por parte de las organizaciones civiles o por parte del Estado. Este análisis permite detallar la manera en que la ciudadanía se activa y se movilizan para poder incidir en las decisiones políticas.

De la misma manera, esta sección aborda el papel de la ciudadanía. Aquí es donde se detalla cuidadosamente las particularidades de los espacios creados, el año en que fueron creados, los actores sociales, el Estado. Así mismo, el tipo de participación que fueron ofertados por las instituciones, las diferentes propuestas que de ellas surgieron y cuáles fueron sus principales contribuciones al contenido del PEER.

Para comprender la dimensión de la participación ciudadana en la formulación del Plan Especial de Educación Rural fue necesario el análisis y la comprensión del contexto histórico, político y social que posibilitó su formulación, el papel que ejercieron todas las asociaciones, organizaciones y, la generación de nuevos espacios de participación a partir de otros espacios. Es decir, de unas Mesas principales, se desprendieron y se crearon otros espacios adicionales que funcionaban en sincronía con las principales Mesas. Del mismo modo, la comprensión de todo el entramado que envuelve una política pública posibilitó identificar matices, dinámicas, procesos, ciclos, etc., que estuvieron presentes durante la formulación del PEER. Detallar y analizar estos procesos que hacen parte de una política pública, que van desde la identificación de los problemas



y la formulación de soluciones resultan fundamentales para todo analista y formulador de políticas públicas. Aunque cabe mencionar que no es de interés de la investigación indagar por dichos elementos, su comprensión absoluta sin otros análisis fuera limitada.

A lo largo de la investigación se desarrolló un ejercicio analítico y descriptivo que permitiera dar cuenta de los elementos, procesos, conceptos y características que rodearon la formulación del PEER. Ciertamente, la brújula que direccionó el análisis fueron los objetivos propuestos en la investigación. En la búsqueda de responder a aquellos objetivos concretos se recurrió a una metodología que consistió en establecer un diálogo entre los conceptos: participación ciudadana y ciudadanía, procurando establecer las relaciones o los vínculos que tuvieron las organizaciones de la sociedad civil con las organizaciones oficiales, evidenciado sus niveles de participación y los espacios donde se presentaron.

En ese sentido, las Mesas tanto nacionales como regionales, así como los diferentes Congresos fueron claves para detallar e identificar las formas en que se dio la participación de la ciudadanía en el PEER. De esta manera, la participación ciudadana puede entenderse desde la óptica de la diversidad y la pluralidad que configuraron los diferentes espacios. El ejercicio analítico de indagar por las funciones y operaciones de las Mesas Nacionales y regionales abrió un panorama que expone una realidad de la sociedad rural, que a la postre ha desnudado y ha permitido contemplar allí la existencia de un problema común; la educación rural. Por otro parte, comprender las labores de las Mesas, sus misiones y sus visiones ofreció luces para abordar el tema de la participación ciudadana en la medida en que estos espacios tuvieron una relación directa entre el Ministerio de Educación Nacional y las organizaciones de la sociedad civil.

Del mismo modo, los obstáculos que imposibilitaron su implementación pueden encontrar respuestas en el contexto político y social expuesto en la investigación o en la metodología empleada por el Estado en la construcción de la política pública. Es decir, en el caso del PEER, si bien es cierto que existió una participación considerable y organizada por parte de la ciudadanía en su formulación, no se tuvieron presentes otros elementos como poner el problema dentro de la agenda debido a su prioridad, el cambio político y el aparato burocrático. Por ello, en el caso del PEER, aunque tuvo una participación activa de la ciudadanía no fue garantía absoluta de que sería implementada. La anterior afirmación se sustenta a partir de toda la experiencia de la

formulación del PEER que van desde la conformación de las Mesas, el llamado nacional, la apertura de espacios participativos y las ventanas de oportunidades.

Sobre la implementación del PEER hay dos cosas importantes a resaltar: el primero tiene que ver con la falta de voluntad política por parte del gobierno que asumió la presidencia una vez finalizó el mandato de Juan Manuel Santos, dicho gobierno obstaculizó la implementación de los acuerdos logrados en la Habana, Cuba, lo mismo sucedió con la implementación de las políticas públicas que surgieron en el seno de los diálogos y de los acuerdos. La falta de recursos económicos fueron los argumentos del gobierno para desestimar los programas y políticas públicas ya formuladas. El segundo aspecto, se relaciona los mecanismos que se utilizaron para su formulación; el componente heterogéneo de la sociedad, la extensión de beneficiarios y la dimensión de sus alcances no significaron, en últimas, un grueso respaldo social y comunitario que posicionara al PEER dentro de la agenda del Estado.

Ahora bien, el ejercicio de analizar la participación, fue fundamental dentro de la investigación. Para ello, se realizó acercamientos de los diferentes actores vinculados a los procesos sociales y comunitarios que conformaron las Mesas, las organizaciones de la sociedad civil y maestros que, a través de pequeñas organizaciones o individuales, presentaron sus reflexiones y puntos de vistas sobre la realidad de la educación en las zonas rurales. Estos acercamientos con líderes, actores sociales y maestros a través de entrevistas virtuales y algunas presenciales, fueron claves porque permitieron comprender, desde la proximidad, sus entornos, sus realidades; todo ello a través de las experiencias, propuestas, expectativas, que habían surgido de las iniciativas de maestros de las zonas rurales.

Toda la información recopilada permitió realizar un balance del grado de participación de maestros, su intervención dentro de las Mesas y acerca de sus conocimientos sobre el PEER, pero así mismo, crear una red de contactos que posibilitaron acceder a los espacios y a las organizaciones como EDUCAPAZ, VIVA LA CIUDADANÍA, LA CEIBA, entre otras. Estas organizaciones ayudaron a entender todo el entramado que envuelve la participación ciudadana en el PEER, a conocer todos los tentáculos de las redes y organizaciones y la forma en que se organizaban y coordinaban. Así mismo, estos ejercicios nos acercaron a las Mesas y nos acercaron a los productos, documentos, borradores y resultados que de allí resultaron. Por su parte, la ciudadanía, que fue un concepto general e importante dentro de la investigación, pudo ser analizada a través del papel de las organizaciones civiles y la movilización social. Es decir, de toda

la integración nacional y regional, de los espacios como las Mesas y los Congresos que fue creada y organizada para abordar el tema de la educación rural y de los mismos actores sociales individuales.

El estudio y análisis del papel de la ciudadanía en el PEER, permitió entender la diversidad social y cultural que se logró convocar en torno a los intereses del PEER, pero así mismo, entender cómo desde la composición heterogénea de estos espacios se pudieron concretar y plantear una multiplicidad de propuestas orientadas a satisfacer el bienestar común de una sociedad plural y heterogénea. Una ciudadanía que aspiró a ser visibilizada y reconocida por su papel dentro de la coyuntura histórica, social y política de Colombia. Allí, en aquellos espacios se proyectó la apertura de una multiplicidad de posibilidades, de aspiraciones a una transformación social y, buena parte de estas recayó sobre la responsabilidad de la ciudadanía.

En ese sentido, hablar de la ciudadanía durante el curso de la investigación resultó indispensable y fue abordada desde las decisiones y acciones que conllevaron a la consolidación de los espacios participativos y las propuestas concretas surgidas desde allí. Del mismo modo, en las indagaciones de cómo la ciudadanía había sido vinculada en la formulación del PEER, fueron surgiendo nuevas reflexiones, nuevos conocimientos acerca de la dimensión y la apropiación de la ciudadanía frente a las políticas públicas. A partir de allí, fue abordado el papel de la ciudadanía y su importancia dentro de la formulación del PEER, un escenario donde se pretendió hacerse visible, con propuestas relevantes y procesos de organización sólidas.

Desde el fundamento general del Acuerdo Final: la participación ciudadana, se consideró pertinente analizar si se cumplían los requerimientos contemplados en el Acuerdo Final, todo ello pensando en la política pública del PEER. La participación ciudadana sería el componente esencial que tendría que adjudicar las políticas públicas procurando legitimar las decisiones políticas, pero también hacer partícipes a la ciudadanía de aquellas tomas de decisiones que surgieran desde los acuerdos. Otro elemento fundamental a mencionar se debe a la idea nacional del fortalecimiento de la democracia, todo ello proyectado a través de la participación ciudadana. Por ello fue decisiva que la ciudadanía sea activa; más allá de la participación electoral.

Existe un descontento manifiesto por parte de algunos maestros que fueron entrevistados, esto se debe a la prolongada lucha por la educación. Tantos años proyectando una educación de calidad para las zonas rurales de Colombia, ha generado que el incesante deseo de educación que resultó fallida produzca una gran decepción en los maestros. Con la formulación del PEER,

diversas organizaciones sociales han podido acceder a los espacios participativos, aunque, no vinculó de manera determinante cada espacio o región de Colombia.

#### 6.4.1 La ciudadanía en Colombia

Desde el punto de vista del Estado, el asunto relacionado con la participación ciudadana y la ciudadanía resulta ser tan enmarañado y difuso, desde su comprensión conceptual, hasta en la práctica. Desde el mismo PEER, como política pública, no se ha planteado o detallado las intenciones y/o aspiraciones que se tienen sobre el tipo o modelo de ciudadanía al que se aspira. Las relaciones de las instituciones estatales con la ciudadanía no trascienden más allá de ser un promotor o canal de diálogo con la ciudadanía, con las comunidades étnicas, los actores sociales, etc., y establecer una posición frente a los procesos de consulta o de diálogos que deben establecerse con la ciudadanía en diferentes regiones del país. De cierta manera, los grandes efectos proyectados por el PEER, con relación a la participación ciudadana, se resumen a unas líneas de trabajo muy definidas, puntuales y técnicas.

Funcionario 1 reconoce que el acercamiento a la ciudadanía, para efectos de los intereses del PEER, únicamente estuvieron enfocadas en los mejoramientos de las condiciones de vida de los habitantes rurales. Bajo aquella premisa, fue considerada la participación ciudadana, aunque en últimas, muchas de las decisiones que fueron tenidas en cuenta, se realizaron sin hacer efectiva las consultas ciudadanas. La ciudadanía se vio representada en espacios como las Mesas, donde se han debatido soluciones a los problemas de las zonas rurales del país. De la realización de reuniones, congresos y encuentros han resultado insumos que fueron aprovechados por Ministerio de Educación Nacional para la elaboración del PEER.

En consecuencia, una de las grandes apuestas de política pública de educación rural, proyectada a través de la participación ciudadana, quedó expectante tanto en su alcance, así como en su dimensión. Sin embargo, lo anterior no fue el único problema que atravesó el PEER, existían dos problemas enormes, una de ellas recaía sobre la financiación para su implementación y el otro se debía al escaso e insuficiente respaldo social. Es decir, la formulación del PEER, no estuvo acompañada de la acción ciudadana, a ello se debe que las decisiones políticas inmediatas, hayan truncado las aspiraciones de la implementación del PEER. Ciertamente, el PEER fue un documento o una política pública cuyo contenido o elaboración no absorbió, ni intercambió y

mucho menos se retroalimentó a través de la ciudadanía, para así obtener un enriquecimiento de su gestión.

El anterior argumento corrobora el planteamiento de, docente 1, sobre el PEER, plantea que, desde sus primeros momentos y, todas las propuestas allí contenidas fueron planteadas desde la capital, es decir, desde Bogotá. Muchas de esas iniciativas y propuestas fueron pensadas y elaboradas por técnicos que viven en Bogotá y que, aunque trabajan con educación; de pedagogía poco y de ruralidad nada. En consecuencia, todos los programas y las estrategias instituciones terminan en lógicas de pensamientos, lógicas de participación, lógicas de organización desde claves urbanas.

Contrario a los planteamientos y propuestas del Ministerio de Educación para el PEER, se han estado proponiendo desde la CEIBA y las escuelas, trabajos que conducen a la aceptación de que en este país existen unas poblaciones distintas, que piensan distinto, que tienen unas tradiciones distintas; culturas, espiritualidades distintas y que la educación tiene que respetar eso, incluidos lo que orientan la educación. Bajo aquella premisa, las comunidades rurales, las organizaciones y las escuelas le apuestan a una educación integral en donde se reconozcan la función de la ciudadanía y la diversidad rural.

Y que todo lo anterior, responden a unas claves que han ingresado a través de la educación. En ese sentido, es la educación la que tiene que construir otros códigos, otras claves para que, en este país, por ejemplo, acepten que existe la ruralidad. Y que en la ruralidad existen afros, indígenas y campesinos, cuyas culturas poseen valores, espiritualidad totalmente distinta a las lógicas con las que se construyó la ciudad.

Por otra parte, actor social 1, de la fundación Educapaz, hace énfasis en la prioridad de la educación, proponiendo una suma de esfuerzos en torno a este tema. Actor social 1, infiere que, si se juntan y potencian las capacidades de los ciudadanos, se convierten en unos sujetos que pueden hacer la diferencia, pueden modificar las voluntades políticas y pueden unificar los movimientos socioculturales para que aquello se haga realidad. Sánchez reconoce que una de las tareas que tiene el CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) con la ciudadanía es la de organizar a las comunidades para hacer incidencia territorial en los planes de desarrollo municipal y departamental y en los demás instrumentos de planificación que permita que la voz de las comunidades se escuche en el gobierno.

Actor social 1 propone que las propuestas sean desarrolladas por el CINEP a través de los Planes de Desarrollos con Enfoque Territorial, PDET. Los PDET fueron creados por el decreto 893 de 2017. Es

“Un programa subregional de transformación integral del ámbito rural a 10 años a través del cual se ponen en marcha con mayor celeridad los instrumentos de la RRI en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Es un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral- RRI., y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en los municipios priorizados” (PDET, 2017, p. 1).

Del mismo modo, Actor social 1, argumenta que, mediante el ejercicio de la suma de esfuerzos frente al tema de la educación, es clave que el CINEP realice la imperiosa y necesaria tarea de organizar y convocar a las comunidades para que se hablen de temas relacionadas con la educación, para que se hable de juventud y que eso no termine siendo únicamente una lista de puentes y carreteras.

Los relatos de, docente 2, a partir de su experiencia como docente en una escuela rural de Cundinamarca, tienen cierta concordancia con lo que plantea, Sánchez y los argumentos de, docente 1. Docente 2, infiere un cierto desconocimiento y acercamiento por parte de la institucionalidad en temas relacionados con las políticas públicas en temas relacionados con la educación. Las convocatorias realizadas por las escuelas para solventar problemas relacionados con infraestructura, entre otras, recaen sobre la participación misma tanto de los profesores, como de los mismos padres de familia. La institución más próxima es la alcaldía local, aun así, la escuela se acomoda y sobrevive a sus infortunios mediante los escasos apoyos del gobierno local, aunque resulta insuficiente.

Es justamente ese olvido generalizado de las escuelas rurales por parte del Estado, es la respuesta al desconocimiento del PEER, donde las soluciones que se plantean a las zonas rurales del país, están diseñadas desde el interior, desconociendo muchas de las realidades presentes en esos contextos y de los conocimientos que poseen los maestros sobre el tema. Los maestros como, Edison desconocen de la realidad del PEER, no porque demuestren desinterés por el tema, sino justamente porque el papel de la participación ciudadana dentro del PEER no ha sido tan relevante como debiese ser.

En ese sentido, el fundamento general del Acuerdo Final no se ve expresada en la construcción y/ o formulación de la política pública de educación rural. El papel de la ciudadanía estuvo expresada a través de la recolección de información e insumos, que sin bien representan el sentir, las necesidades, prioridades y soluciones a los problemas de la educación rural, no resultan vinculantes, en el sentido de que, solamente un número limitado de ciudadanos han hecho parte en su formulación. Justamente el PEER es una política que se desprende de la Reforma Rural Integral, por ende, uno de sus muchos alcances descansaba sobre “saldar la deuda histórica con el campo”. Desde luego, el campo incluye sus integrantes, sus ciudadanos, aquellos que habitan dichas zonas, realmente son con ellos que se tienen que saldar la deuda histórica.

El diálogo empieza de la buena disposición del Estado colombiano en lograr un canal directo con sus ciudadanos, donde los verdaderos planteamientos de las soluciones a los problemas históricos empiecen por su reconocimiento, la aceptación de las causas y las consecuencias de las decisiones políticas, sociales y económicas como la guerra, han permitido que estas zonas rurales sean las más afectadas debido a sus lejanías con las ciudades centrales y por el olvido institucional.

## CONSIDERACIONES FINALES

La investigación, en su etapa final, coincidió con la crisis sanitaria mundial causada por el SARS COVID-19, que obligó a que varios países optaran por el confinamiento de sus ciudadanos con el fin de evitar su propagación y así reducir el aumento de número de muertes. Esta enfermedad, definida como pandemia por la OMS, tuvo serias repercusiones en la vida diaria y en las actividades de las personas como el trabajo, la movilidad, las actividades deportivas y otras actividades. Colombia, siguiendo las recomendaciones de los organismos de salud, decidió implementar la cuarentena como mecanismo de prevención y así evitar el contagio entre sus ciudadanos.

Dentro de este contexto mundial, se desarrolló esta investigación, que encontró serias limitaciones para el trabajo de campo, indispensable en la investigación. Algunas entrevistas se desarrollaron de manera virtual y por vía telefónica, aquello representó un obstáculo para el desarrollo de la investigación, considerando que la propuesta metodológica de recolección de información consistía en el recorrido de las zonas rurales, la interacción con sus habitantes, con los actores sociales, y con las organizaciones que están presentes en dichas zonas. Se tenía proyectado el desplazamiento a los territorios donde debió ser implementado el PEER, realizar diagnósticos, diarios de campos, talleres y las entrevistas correspondientes. Esta experiencia de la pandemia y el impedimento de movilidad forzaron a realizar otras formas de recolección de información que, aunque no fue la planeada inicialmente, tuvo resultados satisfactorios.

Muchas de las informaciones que se requirieron sobre la formulación del PEER y la participación ciudadana pudieron obtenerse gracias a la disposición y voluntad de las organizaciones civiles en Bogotá y de los docentes presentes en las zonas rurales del país y al acceso que se pudo tener de las informaciones y memorias de los diferentes Congresos realizados y a las gestiones y actividades de las Mesas nacionales y regionales. Los documentos que fueron productos de estos encuentros ofrecieron luces y una radiografía de la forma en que se organizó a la ciudadanía para ejecutar propuestas relacionadas con la educación rural. Además, ofrecieron todo un panorama para comprender la inserción de la ciudadanía en la formulación del PEER, los organismos e instituciones involucradas y las propuestas concretas que de allí se desprendieron, los cuales resultaron trascendentales con miras a responder los objetivos trazados.



Ahora bien, dentro del contexto de la formulación del PEER y, considerando que Colombia atravesaba un momento histórico y de transformación social y político, las miradas de los diversos sectores de la sociedad estaban enfocadas en los Acuerdos de Paz entre el Estado colombiano y las FARC porque a través de ella se estaba vislumbrando y anhelando un futuro distinto para Colombia. Dentro de aquel contexto, la intervención de la ciudadanía resultó importante tanto para el surgimiento de propuestas como en el respaldo y legitimidad de los diálogos de paz. Se formularon políticas públicas y programas que respaldaran y garanticen un compromiso serio y real con los Acuerdos. Para llegar a la proposición de búsqueda de soluciones, debían identificarse los problemas que las afectaban y proponer desde allí las soluciones adecuadas y pertinentes.

Para el caso del PEER se identificaron las causas que prolongaron y mantuvieron la violencia en las zonas rurales de Colombia por más de medio siglo; se identificó que el conflicto armado tenía sus explicaciones en el abandono de las zonas rurales y la pobreza, la violencia y la desigualdad de dichas zonas, y que para atacar el problema se debía proponer políticas enfocadas a la inversión del sector educativo.

La ciudadanía fue propuesta dentro del fundamento general de Acuerdo Final como la responsable de acompañar, apoyar y nutrir de contenidos, propuestas y soluciones a muchas de las políticas y programas, incluido el PEER. El tema de la educación fue concebido por el Estado con un propósito fundamental de transformar la realidad de las zonas rurales de Colombia, donde la ciudadanía sea el artífice de su propio desarrollo. Bajo el anterior panorama, se gestó el interés que sirvió de estímulo para desarrollar una investigación; el de analizar la política pública del PEER. Es este compromiso ofertado a la ciudadanía por parte del Ministerio de Educación Nacional y el compromiso adquirido con la realidad histórica, fue la que originó el estudio de la participación ciudadana; indagar por la composición social, de la dimensión, el alcance e inclusión de la ciudadanía en la formulación de una política pública.

La investigación tuvo sus inicios en el año 2018 en Porto Alegre, Brasil, hasta el momento del desplazamiento a Colombia, donde se tendría que realizar el trabajo de campo. Los primeros momentos de la investigación consistieron en la adquisición y aprendizajes de conocimientos teóricos y metodológicos complementados con el ejercicio práctico, es decir, el trabajo de campo desarrollado en la ciudad de Bogotá, Colombia. Desde la capital colombiana se contactó a las personas que serían partícipes como entrevistados dentro de la investigación, también se

contactaron a representantes de las organizaciones de la sociedad civil que tuvieron participación dentro del PEER. Toda la logística y planeación fueron realizadas en Bogotá, debido a la pandemia, que muchas veces retrasó el normal funcionamiento de las actividades laborales y el curso normal de las entrevistas.

Que el PEER no se haya formulado, obligó a realizar una modificación sustancial al objeto de la investigación. La idea inicial abordaba el asunto de la educación rural, específicamente sobre la formulación del PEER y su contenido. Aquella decisión reorientó el objetivo de análisis y se interesó por la participación de la ciudadanía en la formulación del PEER. Ya no existía un interés por el contenido, sino en el cómo la ciudadanía fue convocada para identificar y proponer soluciones a los problemas relacionadas con la educación rural, ya no versaba sobre el documento sino sobre la ciudadanía, sus acciones, sus decisiones y acciones en pro de la educación rural, trataba sobre los actores, los maestros, sobre las organizaciones civiles que hicieron posible la apertura de diferentes espacios donde se debatieron sobre los problemas de la educación.

Sobre la no implementación del Plan Especial de Educación Rural merece un capítulo aparte, requiere de un análisis agudo y profundo que involucre los cambios políticos, la burocracia, las ventanas de oportunidades y todo lo relacionado con las políticas públicas. El estudio y análisis del PEER, ofrece respuestas novedosas y enriquece el conocimiento en todo lo relacionado con una política pública. A través del planteamiento de interrogantes novedosos se puede acceder al conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones estatales, lo relacionado con la formulación de una política pública y todo lo que ello conlleva, los alcances que se obtienen con la participación de la ciudadanía en una política pública, etc. Desde luego, que el PEER no haya sido implementado también puede ser entendida como una respuesta a un problema; que no merece intervención inmediata, porque no ha cumplido los requisitos de la agenda del gobierno o simplemente el problema ha desaparecido o ha sido solucionado.

La participación ciudadana fue detallada a lo largo de la investigación, se visibilizó el papel de la ciudadanía, los aportes y contribuciones que realizaron dentro del PEER. Dichos análisis permitieron la comprensión de las funciones y acciones de los actores sociales en las decisiones políticas y su papel dentro de las organizaciones nacionales y regionales que emergieron a partir de los Congresos nacionales. De acuerdo a los análisis realizados sobre su participación en el PEER se evidencia que algunas propuestas planteadas por la ciudadanía fueron consideradas dentro del documento final del PEER, aunque hayan resultado insatisfactorias e insuficientes.

Aunque hay cierta disparidad en torno al relato de la participación ciudadana por parte de algunos maestros y actores sociales, lo cierto es que un grupo heterogéneo de personas acudieron a dichos espacios. Lo que resulta paradójico es que, así mismo, muchos maestros y actores sociales desconozcan muchos de lo que estaba sucediendo con el PEER y no pudieran acceder a los espacios creados. Lo que realmente fue novedoso descubrir dentro de los espacios de participación tanto de los Congresos y las Mesas es que estuvo integrado por un público heterogéneo y plural, donde confluyeron una gama diversa de actores pero que no lograron tener tanta incidencia en la agenda estatal.

Los conceptos teóricos resultaron indispensables en la orientación y el curso de la investigación, además de darle un sentido también posibilitaron su delimitación. Por otro lado, los elementos de básicos de la participación tuvieron un papel importante, a través de estos elementos se desarrolló el ejercicio analítico de la investigación: autonomía, interlocución de actores, relación de poder, participación en las decisiones y el pluralismo. El análisis realizado a través de los elementos básicos ofreció un panorama acerca de la participación de la ciudadanía en la formulación del PEER, reconocer y detallar el grado de autonomía de estos espacios, grupos, sectores, lo relacionado con las relaciones de poder presente en cualquier escenario de la actividad política.

Una de las contribuciones de la investigación es que permite entender el fenómeno de la participación y la ciudadanía en Colombia. Desde la perspectiva de los actores sociales, Colombia no cuenta con una participación robusta impulsada desde sus instituciones. La participación ciudadana efectuada a través de la vía electoral, significa para la ciudadanía una fuerte y constante desconfianza en la institucionalidad y en su legitimidad, en este caso, en las instituciones electorales. Esta desconfianza ha permitido que muchos ciudadanos se abstengan de ejercer su derecho al voto. En el caso de la formulación del PEER, diversos espacios donde se han logrado concentrar diversas organizaciones sociales terminan con resultados desalentadores, decepcionados de la incapacidad del Estado de hacer efectivo las medidas necesarias y suficiente para enfrentar un problema público. Resumidamente, que muchos de los maestros y actores sociales no hayan sido vinculados a los procesos participativos evidencia el desinterés del Estado con la ciudadanía.

Todo lo detallado en la investigación sirve para comprender, primero que todo, la participación ciudadana. Un ciudadano al estar dotado de derechos, debe ser consciente que tiene

un papel importante en la sociedad, pero así mismo, tiene que ser consciente de cómo debe asumir esos derechos. De la misma forma, esta investigación, intenta resaltar la importancia de las políticas públicas, pero sobre todo que la ciudadanía se concientice de la dimensión de las posibilidades reales que existe cuando puede intervenir, incidir, decidir y tomar decisiones sobre los problemas que les afecta. Toda esta particularidad que vienen incorporadas en las políticas públicas posibilita que la ciudadanía entienda la relevancia de ser actores permanentes dentro de la sociedad, pero sobre todo cómo efectuarla.

## REFERENCIAS

ÁVILA, Jhon, **Vuelve y juega:** la financiación de la educación regida por las reglas del mercado. Revista Educación y Cultura, Bogotá, n. 118, p. 8-13, febrero 2017.

BOTERO, Patricia. **Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana- política juvenil en Colombia,** Revista Latinoamericana Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Vol. 6. n, 2, 2008.

BUENROSTRO, Israel. “**La ciudadanía de T.H. Marshall.** Apuntes sobre un concepto sociológico olvidado”. *In:* GALLEGO, Trijueque; DÍAZ Cano (coords.) X Premio de Ensayo Breve “Fermín Caballero”, Toledo: ACMS. 2012.

CALVACHE, Edmundo. **Las corrientes pedagógicas en Colombia,** Revista Hechos y Proyecciones del lenguaje. Universidad de Nariño, Pasto, n, 10, 2013.

CANO, Luisa Fernanda. **La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción:** respondiendo a los retos de gobernanza., Instituto de Estudios Políticos, 33, Universidad de Antioquia, Estudios Políticos, 2008

CASTILLO, Mónica. **El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza:** reflexiones teóricas, n, 23/ 157-180, FLACSO, Quito, Ecuador, septiembre - diciembre, 2017.

CARRERI, M y González, M. (2016). **La educación rural en Colombia:** experiencias y perspectivas. Praxis Pedagógica, Bogotá, Colombia, v. 16, n. 19, 2017, p. 79-89.

DÍAZ, Ana. **Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas,** vol. XXVI, núm. 2. II Semestre de 2017.

DELGADO, B, Martha, **La educación básica y media en Colombia:** retos en equidad y calidad, Fedesarrollo Centro de Investigación económica y social, Bogotá, Colombia, 2014.

GARCÍA, Bárbara, **La Educación Colonial en la Nueva Granada:** entre lo doméstico y lo público, Revista Historia de la Educación Latinoamericana, Bogotá- Colombia, n. 7, 2005, p. 217-238.

HORRACH, Juan Antonio. **Sobre el concepto de ciudadanía:** historias y modelos, vol. 6. Universidad de las Islas Baleares, Revista de Filosofía FACTÓTUM, 2009.

LEITE DE SOUZA, Clóvis, **Elementos caracterizadores da gestão pública participativa**. Vol. II. N° 3. Revista Gestão Pública: Práticas e desafios, Recife. Junio-2011.

LOCKE, John, **Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil**. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil, Colección Clásicos del Pensamiento, 2006.

MARSHALL, Thomas. **Ciudadanía y clase social**, Madrid, Editorial Alianza. 1988, 11-83 p.

MESA, Alejandro, **la formación ciudadana en Colombia**. Vol. 8 n. 3, Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, Medellín, 2008.

MARTÍNEZ, Susana; Pertuz, M. Cecilia; Ramírez, Juan. **La situación de la educación rural en Colombia**. Los desafíos del posconflicto y la transformación del campo, Alianza Compartir Fedesarrollo, Bogotá- Colombia, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. «**Democracia, agencia y estado**. Teoría con intención comparativa». Buenos Aires: Prometeo, 375 p. 2010.

OCAMPO, A. **Misión para la Transformación del Campo: Saldar la deuda histórica con el campo**. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, D.C, octubre de 2014.

ORTIZ, C, Santiago. **El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996-2003**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Quito- Ecuador, 2003.

OSZLACK, Oscar. **Políticas públicas, democracia y participación ciudadana**, Voces del sur, Revista publicada por el programa MERCOSUR social y solidario, Buenos Aires, Argentina. 1-7 p. 2007.

PEÑA, Sonia Lucía. **Sistema político y democracia en Colombia**. Redes de inclusión en los años sesenta y noventa. Una aproximación desde la teoría de los sistemas, Revista Diálogo de Saberes, n, 26, enero-junio de, p. 191-230. 2007.

PÉREZ, Edelmira; PÉREZ, Manuel, **El sector rural en Colombia y su crisis actual**, Cuadernos de Desarrollo Rural, Instituto Pensar, Pontificia Universidad Javeriana, 2002.

PERFETTI, Mauricio. **Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia**, Proyecto FAO- UNESCO. 2003.

PETERSON, J. **Policy Networks Political Science Series**. 2003.

RAMÍREZ, María; Téllez, Juana, **La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX**, Banco de la República, Bogotá- Colombia, n. 36, enero 12 de 2006.

RAMÍREZ, Teresa; Salazar, Irene, **El surgimiento de la educación en Colombia: ¿en qué fallamos?** Banco de la República, n. 454, Bogotá, septiembre- 2007.

RIBEIRO, Priscilla; GUGLIANO, Alfredo. **Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro:** o Conselho de Desenvolvimento Econômico e social, V. 23, n. 56, Revista Sociologia Política, p. 03-19, dez, 2015.

RODRÍGUEZ; Francés. **La democracia**, Filosofía Política II, 2010.

ROTH, D, André- Noël. **Políticas Públicas:** formulación, implementación y evaluación, 13ª Ed. Bogotá: Ediciones, 296 p. 2018.

SHORE, Cris. **La antropología y el estudio de la política pública:** reflexiones sobre la “formulación” de las políticas, Antipoda. Revista de Antropología, núm. 10, p. 21-49. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. 2010.

TOVAR, Jesus. **Las primeras democracias en Hispanoamérica**, Vol. 16, n, 1, Política y gobierno, México, ene. 71- 113 p. 2009.

TORRES, Jaime; SANTANDER. Jairo, **Introducción a las políticas públicas;** conceptos y herramientas desde la relación entre el Estado y ciudadanía, Instituto de Estudios de Ministerio Público, Bogotá, D.C., diciembre, 2013.

TREJOS, R, Luis Fernando, **Colombia;** una revisión teórica de su conflicto armado, Revista Enfoques, Vol. XI, n, 18, 55-75 p. 2013.

TRUJILLO, Inés Paola, **Reformas agrarias en Colombia:** experiencias desalentadoras y una nueva iniciativa en el marco de los Acuerdo de Paz, Ensayos de Economía, n, 45, Julio- diciembre de 2014.

VALBUENA, José Alfonso; MAHECHA, Pedro Julio. **En el “Modulo de derechos humanos”** FECODE. Colombia. 2004.

VERGARA, Jorge, **Teorías democráticas participativas:** un análisis crítico, Economías y Ciencias Sociales, Universidad Central de Venezuela, n, 2-3, 1998.

VILLAREAL, María Teresa, **Participación ciudadana y políticas públicas**. *In: Décimo certamen de ensayo político, Comisión Estatal Electoral*, Nuevo León, 31-48m p. 2009.

ALLEN, L. Fernando, Importancia de la participación ciudadana, La República. Net. Mayo, 2009. Disponible en: <https://www.larepublica.net/noticia/importancia-de-la-participacion-ciudadana>  
Consultado en: 18 de octubre de 2020.

COLOMBIA RENACE Posconflicto, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET., Bogotá, Colombia (sin años). Disponible en: [http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentro-regiones/docs/programas\\_desarrollo\\_enfoque\\_territorial\\_ART.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentro-regiones/docs/programas_desarrollo_enfoque_territorial_ART.pdf)  
Consultado en: 6 de abril de 2020.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL DISTRITAL, Alcaldía Mayor de Bogotá. D.C. Participación ciudadana, Bogotá, Colombia, 2016. Disponible en: <https://www.serviciocivil.gov.co/portal/content/participacionciudadana>  
Consultado en: 26 de septiembre de 2019.

ORTÍZ, Juan, Zona rural: características, actividades económicas y ejemplos, Liferder.Com (sin año). Disponible en: <https://www.liferder.com/caracteristicas-zona-rural/>  
Consultado en: 23 febrero de 2019

SCHUSTER, Mariano, <<El gobierno de Santos es claramente neoliberal>>. Entrevista a Jorge Robledo. El proceso de paz y la lucha de la izquierda, mayo, 2016. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-gobierno-de-santos-pretende-llevar-colombia-los-acuerdos-de-libre-comercio-de-marcado-signo-neoliberal/>  
Consultado en: 14 de noviembre de 2019.

VARGAS, Viviana, La tenencia de la tierra: *un problema en Colombia*, Agencia Prensa Rural, Desde Colombia con las comunidades campesinas en resistencia. Diciembre, 2007. Disponible en: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article1288>  
Consultado en: 15 marzo de 2020.

## DOCUMENTOS OFICIALES

1. ACUERDO FINAL Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera. Gobierno Nacional de Colombia, 2016.



**2. MANIFIESTO FINAL MEMORIA Y CONCLUSIONES.** IV Congreso Nacional de Educación Rural, Bogotá, 21, 12 y 23 de noviembre de 2016. Una reflexión histórica, política y pedagógica de Colombia en perspectiva de paz, para la construcción de una política pública de educación rural.

**3. Corporación Nacional para la Educación Rural COREDUCAR. PLAN ESPECIAL DE EDUCACIÓN RURAL.** Hacia el Desarrollo Rural y la Construcción de la Paz, 2018. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

**4. Misión para la Transformación del Campo, *definición de categorías de ruralidad*,** Dirección de Desarrollo Rural sostenible- DDRS, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C., diciembre de 2014.

## **MEMORIAS**

**1. IV CONGRESO NACIONAL DE EDUCACIÓN RURAL:** Un desafío que continúa desde las regiones de Colombia.

**2. Mesa Nacional y Mesas Regionales de Educaciones para las ruralidades.**

**3. Francisco Luis Cuervo, Coordinador IV Congreso Nacional de Educación Rural.** Bogotá D.C, 11 de mayo de 2017.

## **2. PROPUESTA DE LA MESA NACIONAL DE EDUCACIÓN RURAL:**

La paz con equidad y justicia social se construirá desde la ruralidad colombiana.

Gladys Yolanda Montes Ovalle. Representante Departamento de Arauca.

## ANEXO A

### PREGUNTAS DE LAS ENTREVISTAS

#### Participación ciudadana en el Plan Especial de Educación Rural

1. Cuéntenos un poco sobre usted, cómo se vincula y por qué la apuesta por la educación rural, sus años de experiencias.
2. ¿De qué forma se expresa la presencia del Estado en las zonas rurales del país? Cuáles son las instituciones oficiales y de qué manera interactúan con la comunidad. ¿Haces parte de alguna organización y/o colectivo?
3. ¿Han tenido, desde la escuela, alguna participación dentro de la formulación del PEER o en el Acuerdo Final?
4. ¿Alguna reflexión sobre la intervención del Estado en las zonas rurales del país?
5. ¿El Estado les ofrece canales, herramientas o espacios que posibiliten la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas del Estado?
6. ¿Qué problemas presentes en la escuela rural no se ha atendido y no se han tenido en cuenta por parte del Estado?
7. Cuéntenos su percepción sobre la no implementación del PEER por parte del Estado
8. ¿Por qué cree que han aplazado y no se ha priorizado la formulación e implementación del PEER?
9. Háblenos un poco sobre lo que usted entiende o comprende por las escuelas rurales, sus particularidades y/o características
10. Háblenos sobre la población rural, sus formas de organización, sus vínculos políticos u organizaciones.
11. ¿Tiene conocimiento acerca de la forma en que los maestros y la comunidad se integran dentro de los espacios de participación ciudadana?
12. Las formas cómo los campesinos participan dentro de la Escuela Rural
13. ¿Cómo se concibe el papel de la ciudadanía en la Escuela Rural?
14. ¿Se piensa un modelo de ciudadanos dentro de la Escuela Rural?
15. Coméntenos sus opiniones acerca de la democracia colombiana.
16. ¿Colombia ofrece garantía para un modelo de sociedad democrática, participación activa, derechos, etc.?
17. ¿De qué manera los profesores deciden o influyen sobre las decisiones del Estado dentro de las políticas públicas?

## ANEXO B

### ENTREVISTA DOCENTE RURAL

#### Participación ciudadana en el Plan Especial de Educación Rural

1. ¿Cuéntenos un poco sobre sus años de experiencias con la educación y por qué la apuesta por la educación?

Tengo 30 años de trabajo con comunidades campesinas, indígenas y afro. Esto se convirtió en una opción de vida, donde los aprendizajes han sido lo suficiente para comprender la historia de los pueblos rurales, sus exclusiones y discriminaciones en la formación del Estado colombiano. Por otro lado, sus formas de vida, sus maneras de relacionarse y de ver el mundo y la vida...

2. ¿Cómo se vincula a la Corporación Ceiba? ¿Qué es la apuesta de Ceiba, su misión con la educación?

Me vinculo por el eje de la educación con estas poblaciones. La CEIBA nace dentro de la ruralidad y lo hace para contribuir al fortalecimiento de sus procesos de vida. Lo hacemos desde la educación, desde el acompañamiento técnico, desde la comprensión y el apoyo en los sistemas productivos, organizativos y de gestión del territorio.

3. ¿Cómo se vincula CEIBA con la Mesa Nacional de Educación Rural y con el Plan Especial de Educación Rural?

La Ceiba hace parte de las organizaciones que impulsamos y acompañamos la creación de las mesas desde el 2010. Las mesas hacen parte de las recomendaciones de la plenaria final del Congreso nacional de educación rural y nos dimos a la tarea de hacerlas realidad. Lo del PEER surge por los acuerdos y no por un proceso concertado para impactar la realidad de los contextos rurales, como efectivamente sucede actualmente.

4. ¿Qué opiniones tiene acerca del Plan Especial de Educación Rural?

Se trata de un cumplimiento con los acuerdos, donde quizá existió cierta voluntad de adelantar alguna revisión y construcción de los procesos de educación rural. Como efectivamente pasó en su fase de construcción, nos consultaron, hicimos las sugerencias del caso, pero no fueron acatadas. Y en la fase de su implementación, desconozco sus modus operandi.

5. En el **PEER** están reflejadas los sentires, inquietudes, reflexiones, problemas de la población rural.

Solo para mencionar un aspecto estructural. Los acompañamientos con las comunidades rurales enseñan que las lógicas de entender y de relacionarse con el territorio son diferentes a las que tienen las poblaciones urbanas. Que esto es uno de los factores esenciales para la concepción de planes de desarrollo y planes de estudio y que, por tanto, uno de los factores determinantes de cualquier ordenamiento de ideas es el territorio. Desde acá planteamos (como CEIBA) los Proyectos Educativos Territoriales, donde el territorio (entendido como un todo) es el punto de partida para la concepción de desarrollo, de educación, pedagogía y didáctica. Pero los técnicos del MEN no lograron entender esto.

6. ¿Por qué cree que han aplazado y no se ha priorizado la formulación e implementación del PEER?

Porque no hay voluntad política ni con los acuerdos, ni con el cambio de la educación, ni interesan las poblaciones rurales. Estamos ante realidades que la Constitución del 91 no logró superar/transformar y por ello el PEER aparece como algo cumplido y que con alguna acción

coyuntural puede aparecer como en ejecución, por ejemplo, dotando de sillas y tableros un par de escuelas rurales.

7. Usted cree que el PEER tiene el respaldo de la sociedad rural. Es decir, de los maestros, investigadores, alumnos, organizaciones civiles de las zonas rurales del país ¿por qué?

Si no tiene el nuestro, creo que el respaldo es de muy pocos. Será el de aquellos donde llegaron las sillas y los tableros. La cuestión es que el PEER no puede ser concebido como un instrumento, sino como un camino, proceso y estrategia articulado a los demás planes para lograr condiciones de bienestar en las poblaciones rurales y para la no repetición. Es muy repetido aquello que la paz no está en los papeles de los acuerdos, sino en la generación de procesos que transformen las condiciones históricas de los pueblos rurales y de aquello que dio lugar a la guerra en el país.

8. ¿Cuáles son las propuestas que no se han tenido en cuenta en el PEER desde las zonas rurales?

No hablamos de educación rural sino de educaciones rurales y la diversidad de los pueblos rurales, nos motivan a plantearnos las educaciones rurales integradas al desarrollo. Por tanto, antes de hablar de educación se trata de afirmar la voluntad de los pueblos expresada en los planes de vida (como comunidades humanas organizadas) y en los planes de vida de los territorios (como sistemas vivos, diversos y complejos). Se trata de superar el antropocentrismo y la visión de vida y de mundo mecanicista y economicista de desarrollo.

#### SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

9. Cuéntenos de las experiencias de participación ciudadana en las zonas rurales del país en torno al PEER ¿Cómo se garantizó la participación de las escuelas y/o organizaciones civiles? ¿Cada cuánto se reunían, de qué otras instituciones participaban, eran las mismas personas o diferentes?

No conozco acerca de la participación de las comunidades. Dentro de lo que conozco, acudieron al sistema representativo en las pocas jornadas que realizaron y los resultados de estos ejercicios, los documentos finales pareciera que no consultaron con los que allí se construyeron.

10. ¿Cómo se escogieron a los participantes? ¿Eran espacios abiertos? ¿Si había credibilidad en el proceso? Si era fácil llegar a consensos (ponerse de acuerdo)

No existe ninguna confianza en las instituciones, menos en las del Estado, por tanto, no hay porque suponer que creyeron en esta ocasión. Ninguno de los espacios de participación cuenta con los consensos, cuando se trata de tomar decisiones y cambiar estructuras históricas en los procesos rurales.

11. ¿De qué manera las organizaciones sociales, los maestros, estudiantes se acercan al Estado? ¿Es decir, como inciden en las decisiones del Estado?

Participamos de los procesos y espacios a los que nos convocan, ello no significa que nos acerquemos al nivel de toma de decisiones. Permanecemos en los niveles de asistencia, de consulta, de recomendaciones...

**12.** Cuál es el tipo o modelo de ciudadanía se estaban pensando y/o proyectando para las zonas rurales del país dentro del PEER.

No creo que esto fuera uno de los aspectos intencionados a definir en el PEER

**13.** En las zonas rurales de Colombia, la ciudadanía de qué manera reivindica sus derechos constitucionales

Con la intención e interés de formarse, organizarse y participar en espacios de incidencia

**14.** Se han propuesto desde el PEER herramientas y propuestas para el alcance, fortalecimiento y garantía de la democracia en las zonas rurales.

No es más que un instrumento

**15.** Para la formulación del PEER ¿se tuvo en cuenta la creación de nuevos espacios públicos de participación, la apertura del Estado y la redefinición de actores políticos?

No

**16.** Cómo se sistematizó la información de las reuniones, quién centralizó todo eso, a cargo de quiénes estuvo a cargo las reuniones, talleres, etc.

El equipo técnico del Mineducación.

**17.** ¿Cuáles son sus consideraciones acerca de la democracia, la ciudadanía y la participación ciudadana en Colombia después del proceso de paz?

Nada se ha modificado. Quizá acudamos a situaciones más complejas; algunas las apreciamos actualmente

## **SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**18.** ¿Es la política pública del PEER la respuesta a los problemas de las zonas rurales del país? Es decir, si están bien dirigidas, bien enfocadas a responder a los problemas de la ciudadanía

No

**19.** ¿Cuáles han sido la experiencia de las políticas públicas en materia educativa en las zonas rurales del país? ¿Rescatas alguna política pública de educación y por qué?

En Colombia no existen políticas públicas de educación rural, más allá de lo estipulado por la ley 115. Tienen excepción los pueblos indígenas y afro por la discriminación positiva que adelantó la Constitución del 91, aún con esto, ven incumplidas las normas y los acuerdos que allí se determinan.

**20.** Desde CEIBA ¿qué consideran pertinentes para que las políticas públicas obtengan resultados satisfactorios y positivos?

Creo que uno de los impedimentos más grandes es que los gobiernos colombianos no permiten que el campesinado sea declarado como sujeto de derechos y acaten lo acordado en las Naciones Unidas con respecto a los campesinos.

Por otro lado, es necesario que las sociedades urbanas reciban educación desde la historia del Estado, Nación, País, su formación y funcionalismo en el ámbito mundial.

Y definitivamente, mientras las instituciones permanezcan orientadas al manejo y manipulación del ideal de desarrollo económico, los campesinos seguirán siendo explotados, los indígenas masacrados y los afros esclavizados.

**21.** ¿De qué manera la ciudadanía puede aportar propuestas novedosas y herramientas útiles en la construcción de una política pública?

- Conociendo su historia
- Creciendo en identidad
- Transformando los códigos coloniales
- Construyendo el Estado Social de Derecho
- Despertando la conciencia planetaria
- Articulación entre las educaciones rurales y el desarrollo rural

**22.** El Estado ofrece canales de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas? ¿Qué tan directas son?

Abre espacios de representación y consulta, solo para legitimar decisiones

**23.** Cómo puedo acceder a la memoria de ese proceso de construcción del PEER (Archivos, audios, listas de asistencia, etc.)

## ANEXO C.

**Entrevista funcionario Mineducación, miércoles 24 de septiembre de 2020, Ministerio Educación Nacional, Mineducación, Bogotá-Colombia.**

**1.** ¿Cuéntenos, Ernesto cómo se vinculó en el PEER?

El PEER es un instrumento como de planeación que se generó desde el Acuerdo Final en el marco de los planes nacionales que se ordena al gobierno diseñar para desarrollar el punto 1 del Acuerdo Final, el de Hacia una Reforma Rural Integral. Entonces, el PEER comenzó elaborarse más o menos desde el 2017. En su momento fue de los planes más avanzados en su gestión. Yo me vinculé inicialmente al PEER no desde el sector educativo sino desde el tema de atención integral a la primera infancia porque el Acuerdo Final establece que en el Marco del PEER pues, de alguna manera, se incluya el tema integral de primera infancia que es uno de los compromisos transversales del Acuerdo. Entonces

yo en ese momento estaba en otra entidad y desde esa entidad comencé a participar en el PEER para la integración de los temas de primera infancia

**2. ¿Cuál era la entidad?, ¿cómo el MEN se conecta con ustedes?**

El PEER tiene la particularidad y es que integra el tema de educación, pero además de eso se refiere a los temas de atención integral a la primera infancia incluso y cuando uno habla de atención integral incluso va más allá de los temas educativos. Cuando uno habla de atención integral, temas de salud, de recreación, de cultura ahí hay una política de primera infancia, y esa política de alguna manera tendría que expresarse o se expresa en el PEER. Pero además de eso, en el Acuerdo Final se sugiere que el mismo PEER incluya temas de recreación y de cultura. Entonces casi que el PEER es un plan obligado a hablar con otros sectores. Está obligado a relacionarse, digamos, la institucionalidad desde donde se coordinan los temas de primera infancia en Colombia es la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia. Entonces al Ministerio le toca coordinar con la consejería. Y debería coordinar en algún sentido con el actual ministerio del deporte y con el Ministerio de Cultura

**3. ¿Cuál es el contexto el contexto político que hacen posible el PEER?**

No pues, para mí es claro que eso fue un compromiso del Acuerdo Final

Y por orden del acuerdo final es que se empieza a hacer esa construcción. Colombia ha hecho esfuerzos en términos de educación rural y ha hecho esfuerzos explícitos y con recursos definidos, pero no lo había hecho como orientados hacia una política pública que sea más integradora de los esfuerzos que deben hacerse en términos de educación rural. Entonces el PEER fue como un primer perfilamiento que se le dio al asunto. Digamos que hay unos antecedentes en el Ministerio con recursos del Banco Mundial principalmente con los que se hicieron (...) de hecho se llama parecido, se le dice PEER, pero es Proyecto de Educación Rural (PER) con una sola “e” el PEER es con dos “e”. Entonces hay un antecedente del tema de educación rural hay unos antecedentes importantes en el PER uno y el PER dos que digamos hoy están reflejados en el documento del PEER. Entonces Colombia ha hecho esfuerzos orientados a la educación rural pero no había hecho como un esfuerzo que fuera más comprensivo con relación a la educación rural y que, de alguna manera, estableciera como una postura con relación a la educación rural. Entonces por iniciativa o por decisión del acuerdo en el punto uno, pues el sector se ve, de alguna manera, obligado, pues pues obligado en el sentido de que al final fue un acuerdo al que se llegó con las FARC. Entonces en desarrollo de ese acuerdo el Ministerio inicia como con esa tarea de construcción del PEER. Esa tarea coincide de cierta forma, digamos así, con las iniciativas de ciertos sectores de la sociedad civil que estaba como muy enfilados en términos de sus intereses hacia la educación rural. Entonces yo no sé para los otros planes nacionales, pero yo podría decir podría afirmar que esta primera versión del PEER contó con la participación de organizaciones importantes y fue impulsado por organizaciones importantes.

**4. ¿El Ministerio vinculó a otros sectores? ¿cómo hizo para llegar a las comunidades, grupos indígenas, campesinos, si la guerrilla hizo parte?**

En la construcción como tal del documento ha habido participación de organizaciones de la sociedad civil, de las instituciones, por supuesto, y el documento a propósito de otro de los instrumentos que se generan a partir del acuerdo ha incorporado cosas que han dicho las comunidades como las iniciativas que están consignadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Que son planes que se diseñaron Respondiendo también a otros compromisos del acuerdo y relacionado con los planes respondiendo también a otros compromisos del acuerdo relacionado con los programas de desarrollo con enfoque territorial. Hay 16 subregiones como se denomina PEDET y esas subregiones PEDET concentran 170 municipios. En esos 170 municipios se hicieron consulta

ciudadana que permitieron identificar lo que se denomina las iniciativas PEDET, las iniciativas de las PART. Esas iniciativas hablan de muchos temas porque son de carácter territorial, pero un porcentaje importante de esas iniciativas son relacionadas con el tema de educación. Entonces lo que hace el PEER en la versión actual es traer esas iniciativas, incluirlas y por esa vía (ahí hay que ser muy honestos) no asociado a la construcción del PEER, pero sí a un proceso asociado a toda la implementación del acuerdo. Se están incorporando lo que ha dicho la comunidad con relación a los temas de educación. Entonces eso es una distinción importante porque la construcción del PEER, como tal, no contempló una consulta ciudadana. El PEER como tal, metodológicamente no contempló hacer una consulta ciudadana. Sin embargo, y teniendo en cuenta a nivel temporalmente, pues, la cercanía de esos procesos, lo que se ha hecho es que ese documento ha aprovechado esas consultas que sí fueron ciudadanas para otros efectos y las incorpora en el documento

**5.** ¿Podría decirse que la participación del MEN en la formulación del PEER fue más técnico? ¿podría decirse así?

Pues de alguna manera el PEER responde a dos cosas en términos de estructura: El acuerdo de paz le ordena el sector responderá una serie de temas temáticas en donde están en donde están temas como modelos de educación flexibles, dotación de canastas educativas que eso significa todo lo que son útiles, libros, temas de infraestructura, temas de alimentación escolar, temas de transporte escolar, temas de alfabetización, unas referencias pequeñas a los temas de convivencia, al tema de atención integral a la primera infancia. El acuerdo de manera explícita ya de alguna manera acota una serie de temas a lo que el PER se tiene que referir, entonces eso es como el primer asunto. El otro asunto es, más allá de lo que se diga más allá en el acuerdo de paz, hay una política y una postura con respecto a la educación. Entonces el plan lo que hace es integrar lo que se está planteando como política educativa con esas demandas que quedaron establecidos en el acuerdo de paz, a eso le da cuerpo. Ese es un ejercicio técnico, además porque parte del esfuerzo es como identificar la oferta institucional existente y darle un orden, un sentido, digamos que por ahí va el ejercicio y pues trabaja con base en información secundaria, es decir, no hace un ejercicio de ir a fuentes primarias, ni para el diagnóstico ni para la definición de estrategias, todo es con base en información de fuentes secundarias y las fuentes secundarias son provistas por las instituciones mismas. Entonces mucho de la información sale del mismo Ministerio, del sistema de información del Ministerio. Lo que digamos no es tan del resorte del Ministerio viene y lo entregan otras entidades y digamos hay un aporte en términos de orientación del espíritu que tiene y que debe venir de la sociedad civil y eso se incorpora de cierta manera y por último están las iniciativas ciudadanas que sepas que se ordenan con base en esas categorías que comienzan a estructurarse el PEER mismo.

**6.** ¿Los problemas identificados en el PEER se podría decir que no son planteados directamente desde las necesidades de las comunidades?

Sí, yo creo que sí responden a unas necesidades, solo que no son las comunidades las que definen cuál es el problema. Digamos, hay un análisis desde la institución, desde el conocimiento de la institución y desde el contacto que la institución tiene con el mundo real a partir de lo cual esos problemas se identifican y a los que se les da respuesta a través de unas líneas de acciones estratégicas, ¿sí?

**7.** ¿Quiénes participaron en la formulación del PEER?, ¿cuándo?, ¿dónde? ¿de qué manera?



Ahí hay un detalle que yo no podría atreverme a hacer afirmaciones como tan tajantes. Hay que tener en cuenta que el PEER tiene dos fases. La primera parte del PER termina con la culminación del gobierno pasado y la segunda parte del PEER arranca con el gobierno actual. Entonces, en la versión previa, ahí es donde no tengo toda la precisión del caso, pero tengo la impresión, pues por lo que me han dicho y, por lo que poco a poco me he ido enterando, que no es que se hayan hecho consultas abiertas y consultas públicas. Digamos fue un trabajo básicamente entre organizaciones y la institucionalidad. Ya el detalle de cuántas reuniones hizo no lo conozco tanto. (...) El ministerio como responsable del documento pues lideró la construcción del documento, tenía personas que estaban dedicadas a escribir y a relacionarse con esos otros actores. Entonces pues había versiones del documento que circulaba con esos otros actores, ellos le hacían retroalimentación y eso volvía al Ministerio y a partir de ahí se fue decantando esa versión que existió en su momento. Yo tengo la impresión de que eso no tuvo una consulta amplia, abierta tocaría verificarlo como para estar completamente seguros, yo tengo la impresión de que no. En la segunda fase, claramente no, no ha habido ninguna consulta con la ciudadanía, no sea planteado que así sea o que tenga que ser. Además porque el Plan de Desarrollo se comprometió a elaborar una política pública de educación rural, entonces el plan, sin duda, es una expresión de política pública. Entonces digamos si uno lo ve en términos de lo que es la teoría de la política pública esa es una expresión de política pública también, sin duda, como lo puede llegar a ser un proyecto o un programa. Digamos ¿cuál es la situación actual? que estamos intentando generar, en el sentido estricto de la palabra, una política pública para los temas de educación rural, que tendría, un poco, el reto de integrar al PEER mismo. Parte del tema con el PEER mismo es delimitar cuál es su alcance, saber hasta dónde pueden llegar, a qué se compromete propiamente y en esa definición es donde yo logro poder distinguir qué le corresponde a una política pública amplia y que le correspondería a lo que ahora estamos entendiendo por PEER. Entonces, el PEER es un instrumento de planeación que se genera como respuesta a un compromiso y obviamente, pues es orgánico en el sentido de que se une a otros planes nacionales que tiene la pretensión en su conjunto de resolver y de darle viabilidad a eso que se ha llamado la Reforma Rural Integral, ¿cierto? Entonces ese es el escenario del PEER. Es un instrumento que compromete principalmente la acción y la gestión del orden nacional. En el PEER termina expresado lo que depende directamente del orden nacional. El PEER no compromete esa acción institucional, la política sí debería comprometer un poco más eso, digamos, la política en la medida en que se construye como consenso debería comprometer la acción, no sólo incluso del sector público o gubernamental, sino de otros actores de la sociedad civil etc. Es decir, debería visibilizarlos y, de alguna manera, decir cuál es el rol de ellos en términos de funciones. El PER se suscribe a algo concreto, entonces es política pública en el sentido de que se genera como parte del Estado para la transformación de una situación que se considera que debe cambiar, pero hoy en día se está pensando el PEER cómo algo que puede hacer parte de esta política pública de educación rural más amplia

#### **8. ¿Qué modelo de ciudadanía se proyectan a través del PEER?**

Eso es toda una deliberación el tema de la participación, la democracia y la ciudadanía, etc. Digamos que al PEER le corresponde dejar enunciado como cuáles son las acciones, más que las acciones son las líneas de trabajo con relación al involucramiento para efectos y objetivos del PEER y de otros actores. Y dentro de los otros actores está la familia, está la comunidad, están las organizaciones, entonces al PEER le corresponde decir que va a hacer con relación a eso más que adoptar posturas de cuál es el ciudadano que se piensa constituir. Aquí el PEER tiene que ocuparse más de, digamos, para estos efectos, se promoverá el diálogo con la ciudadanía, las comunidades étnicas tienen ya un espacio ganado y un espacio en torno a los cuales hay desarrollos muy específicos frente a los objetivos.

Entonces el PEER un poco, de lo que se tiene que ocupar es de precisar cuál es su posición respecto de esos procesos de consulta o de diálogos que deben establecerse con la ciudadanía en las diferentes regiones, digamos que para efecto, hoy en día, de lo que está definido en el PEER a nivel de estrategias (...) hoy, para poner un ejemplo, se está planteando que los mejoramientos rurales, para lograr esos objetivos rurales se está planteando que haya una participación de la comunidad, digamos que la comunidad se involucre en los procesos que haya corresponsabilidad es esos moramientos. Más para llegar esa decisión no hicimos consulta con la ciudadanía. En eso tenemos que ser absolutamente honestos.

Ahora, como parte del fortalecimiento educativo, creemos que estar en diálogo con la ciudadanía es importante. Entonces para efectos de cómo implementar ciertas estrategias, pues la idea es que haya un intercambio y una retroalimentación de parte de la ciudadanía y eso enriquezca la gestión. (...) En el escenario que estamos actualmente a pesar de que no (...) en la fase en la que estamos para efectos de la construcción de la política actualmente no va haber una consulta así mayúscula pues. Para efectos de lo que queremos ahora como política de educación rural si está considerada unos procesos de consulta. Lo que pasa es que el PEER es diferente, ahí lo que creo es que hay que distinguir de cierta manera como las características y los alcances de cada instrumento de planeación. Entonces, pues eso es como un poco la posición.

**9.** ¿Se crearon nuevos espacios de participación? ¿la apertura del Estado y nuevos actores? ¿Quién sistematizó toda la información?

Ahí lo que hay que decir es que el supuesto inicial no pasó por ahí. No se hicieron unas consultas tan amplias, tan participativas, no para efectos del PEER.

**10.** ¿Dónde acceder a las memorias de la construcción del PEER?

Una organización que estuvo trabajando mucho el tema del PEER en la versión anterior que se llama EDUCAPAZ, ellos pudieron hacer ejercicios autónomos del PEER por su propia cuenta. Ahí hay una persona que se llama Carolina Sánchez.

**11.** ¿Cuál es la actualidad del PEER?

Si, es decir, el PEER formalmente nunca fue, nunca ha sido. Hubo una primera versión que quedó como versión de borrador y ese fue su máximo nivel de formalización. A partir de esa versión, comenzamos a trabajar durante esta administración y esa es la que hemos venido ajustando ¿por qué ajuste? pues porque era necesario, porque venía el nuevo plan de desarrollo. Estos planes de acción para la transformación general no existían cuando esa versión se realizó y el insumo que salía de ahí era importante. Básicamente, digamos, lo que se quiso es que lo que se fuera a oficializar tuviera el mayor nivel de actualización y que recoja de una mejor forma qué es lo que se está planteando desde el gobierno y que se proyecta hasta 2031, esa versión no ha salido formalmente. Es decir, estamos trabajando en esa versión, no la hemos oficializado, estamos muy cercano a hacerlo, confío yo, y es un trabajo que estamos haciendo con presidencia, con planeación nacional y obviamente que a lo que se aspira es que se ejecute y se implemente. Es decir, lo que hoy está recogiendo el PEER es (...) eso se formaliza. Lo que pasa es que el PEER no está hablando de cosas demasiado diferente a lo que estamos haciendo, entonces eso es una parte simpática de las políticas públicas y es que al final uno, refleja en un documento lo que, de por sí, ya viene realizando. Entonces, claro, esto no es una suma de cosas y la idea no es que esto sea así solamente, pero la idea es que, digamos, esto es un instrumento

que nos ayuda a ordenar un poco la mente y a ordenar un poco las intervenciones y darles un sentido y darles como un horizonte de trabajo. Entonces el PEER va a tener una formalización, es decir, va a quedar como un documento oficial y la idea es que se le haga como a cualquier plan; un seguimiento en términos de lo que se ha planteado, eso va a suceder. Hoy de hecho viene sucediendo porque muchas de las estrategias que están ahí planteadas se vienen ejecutando. Entonces, básicamente vamos a tener un documento que le da cuerpo a una serie de estrategias que ya se están realizando o se pueden estar viendo sueltas y el PEER las acoge de alguna manera y ya es responsabilidad del gobierno comenzar a dar cuentas de cómo evoluciona y es un dar cuenta en términos comprensivos de cómo evoluciona esas estrategias.

## ANEXO D

### TÉRMINO DE CONSENTIMIENTO LIBRE E INFORMADO PARA PARTICIPANTES DE LA INVESTIGACIÓN MAYORES DE EDAD

Esta investigación corresponde a una tesis para optar al grado de Maestría en Políticas Públicas de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

**Título:** La participación ciudadana en el Plan Especial de Educación Rural para el alcance de la democracia en Colombia. 2012- 2016.

**Investigador:** Willian Silva Yaicate

Su participación como informante en esta etapa de la investigación es voluntaria y no remunerada. Se enfatiza en que usted debe omitir todas las preguntas que le generen cualquier restricción y malestar, adicionalmente la entrevista podrá ser interrumpida en cualquier momento y usted podrá dejar de participar en cualquier momento. La entrevista será registrada por medio de archivo de audio (grabadora), el que se mantendrá en privacidad. Sólo la investigadora responsable y la persona encargada de la transcripción tendrán acceso a la información que usted proporcione. Los beneficios del estudio buscan contribuir con el debate sobre la participación ciudadana en el Plan Especial de Educación Rural, formulada por el Ministerio de Educación Nacional.

La información derivada de esta entrevista será procesada con total sigilo y privacidad y en caso de que usted lo indique, sus declaraciones serán divulgadas bajo el anonimato (o bajo un seudónimo si así usted lo desea). En dicho caso, y solamente si usted lo autoriza, se podrá hacer mención a la organización a la cual actualmente pertenece o en la cual se desempeña laboralmente (p.e: “Informante docente zona rural 1”; (Opción 1).

Por otro lado, si es de su interés y así usted lo consiente, se hará referencia a su trayectoria laboral y/o participación en organizaciones sociales, y se referenciarán oportunamente las citas textuales y principales ideas manifestadas a lo largo de entrevista. Si opta por la segunda opción, además, se le hará llegar la transcripción del audio de la entrevista, en formato digital, para que pueda revisarla (Opción 2).

En caso de tener alguna duda o consulta sobre esta etapa de la investigación, usted podrá contactarse con el investigador. Datos de contacto:

Willian Silva Yaicate Correo: wsilvaya@unal.edu.co Celular: 3214377028.

Si usted está dispuesto a participar de esta entrevista, por favor seleccione una de las alternativas que se presentan a continuación, y firme donde corresponda:

1. Quisiera mantener el anonimato al momento de hacer referencia a la información proporcionada.

¿Desea  
informar el nombre de su organización o institución?

2. No tengo problema con que se haga referencia a mi nombre como informante y sean citadas mis declaraciones.

Nombre (si así lo desea): \_\_\_\_\_

Firma participante: \_\_\_\_\_

Firma de la investigadora responsable: \_\_\_\_\_

Lugar: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_