



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

**Prácticas educativas políticas y públicas en la participación ciudadana: el caso del CIDEA
Antioquia y la formulación de la PPEAA**

Maria Clara Ocampo Ramírez

Trabajo de grado presentado para optar al título de pedagoga

Asesor

Michael Jonathan Parada Bello, Doctor (PhD) en Educación

Universidad de Antioquia

Facultad de Educación

Pedagogía

Medellín, Antioquia, Colombia

2026



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Cita

(Ocampo Ramírez, 2026)

Referencia

Estilo APA 7 (2020)

Ocampo Ramírez, M. C. (2026). *Prácticas educativas políticas y públicas en la participación ciudadana: el caso del CIDEA Antioquia y la formulación de la PPEAA* [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.



Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Dedicatoria

A mi amigo y colega, Juan José Cano.

Agradecimientos

A mamá y papá.

Al CIDEA Antioquia y, muy especialmente, a mi profesor Elkin López.

A Marisol Urrego, María Cecilia Pineda y Nathalia Manrique del equipo de la DSEGPP del DAP
Antioquia.

A mis profes Alexander Hincapié, Ángela Urrego, Juan Camilo Estrada,
Michael Parada y Andrés Runge.

Tabla de contenido

Resumen	8
Abstract	9
Introducción	10
Planteamiento del problema	12
Antecedentes	13
Justificación.....	20
Objetivos	22
Objetivo general	22
Objetivos específicos.....	22
Marco referencial	23
La educación y la política como prácticas sociales	23
La formulación de políticas públicas: entre la práctica educativa y la práctica política	27
Metodología	31
Diseño de la investigación.....	32
Consideraciones éticas	37
Resultados	39
La participación desde el Documento Técnico – PPEAA (2017)	39
Mandato lógico – PPEAA.....	41
La participación desde el equipo formulador – CIDEA Antioquia.....	47
Dimensión narrativa.....	48
Haceres y decires.....	48
Reglas	49

Comprensiones incorporadas	51
Artefactos e infraestructura	51
Fines y afectos	52
Posiciones de poder	53
Prácticas vecinas	55
Una semi-formalización o sistematización parcial de la planeación participativa de la educación ambiental: el caso del CIDEA Antioquia.....	57
Discusión.....	61
Conclusiones	63
Recomendaciones.....	66
Referencias	68
Anexos.....	71

Lista de tablas

Tabla 1 Matriz de análisis de rastreo documental: Momento 1	32
Tabla 2 Matriz de análisis de rastreo documental: Momento 2	33
Tabla 3 Mapeo de elementos de la dimensión narrativa: teorización social de las prácticas.....	36
Tabla 4 Mapeo de actores participantes en la formulación de la PPEAA.....	39
Tabla 5 Resultados Matriz de análisis de rastreo documental: Momento 2	41
Tabla 6 Objetivos PPEAA.....	44
Tabla 7 Resultados Matriz de análisis de rastreo documental: Momento 2	46

Siglas, acrónimos y abreviaturas

CAR	Corporación Autónoma Regional
CIDEA	Comité Interinstitucional de Educación Ambiental
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Nacional de Estadística
EPC	Encuesta de Cultura Política
ONG	Organización No Gubernamental
PNEA	Política Nacional de Educación Ambiental
PPEAA	Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia

Resumen

El presente estudio analiza la participación ciudadana en la formulación (2016–2017) de la Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia (PPEAA) como una práctica social. Su objetivo es problematizar cómo se configura dicha participación en el proceso de planeación, diferenciando entre su dimensión prescrita en el documento técnico y su ocurrencia. Desde la estrategia de pensamiento por caso, se realizó un rastreo documental del documento técnico de la política mediante matrices en dos momentos para identificar el “mandato lógico”, el cual fue contrastado con entrevistas a profundidad a personas del equipo formulador. Finalmente, se realizó un ejercicio de sistematización parcial desde la teorización social de las prácticas. Los resultados evidencian que la formulación estuvo orientada a dotar a las personas de las capacidades necesarias para participar en la proyección de la vida política y social. Se concluye que, en el marco de la formulación de la PPEAA, la participación constituye una práctica educativa de tipo político y público.

Palabras clave: participación ciudadana, educación política, educación pública, políticas públicas, práctica social.

Abstract

This study analyzes citizen participation in the formulation (2016–2017) of the Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia (PPEAA) as a social practice. Its objective is to critically examine the configuration of such participation within the planning process, distinguishing between its prescribed dimension in the technical document and its practical implementation. Adopting a case-based reasoning strategy, a documentary search of the policy's technical document was conducted using matrices at two intervals to identify the "logical mandate." This was then contrasted with in-depth interviews conducted with members of the formulating team. Finally, a partial systematization exercise was performed based on the social theory of practices. The results show that the formulation was oriented towards equipping individuals with the necessary capacities to participate in shaping political and social life. It is concluded that, within the framework of the formulation of the PPEAA, participation constitutes an educational practice of a political and public nature

Keywords: citizen participation, political education, public education, public policy, social practice.

Introducción

En las últimas décadas, las políticas públicas han adquirido un lugar central en la organización de la vida social como instrumentos de intervención estatal, en los que se definen problemas, se priorizan acciones y se proyecta el futuro social. En este proceso, la participación ciudadana ha sido posicionada como un elemento estructural, tanto por su reconocimiento normativo como por su potencial en el marco de las transformaciones sociales. Sin embargo, a pesar de su centralidad, la participación en la formulación de políticas públicas ha sido estudiada predominantemente desde su formalización en documentos técnicos y actos administrativos, lo que supone un desplazamiento de su comprensión como práctica social.

Este desplazamiento resulta problemático en la medida que la participación ciudadana se da en escenarios de interacción sostenida entre actores diversos -institucionales, comunitarios, académicos- que producen intercambios, decisiones, aprendizajes y formas específicas de relación con “lo público”. La presente investigación se sitúa en esta pregunta, proponiendo analizar la participación en la formulación (2016-2017) de la Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia (PPEAA) como una práctica social. Este caso resulta particularmente relevante por el lugar que ocupa la educación ambiental en la garantía del derecho a la educación, el ambiente sano y la participación, y el recorrido que este sector ha hecho en el país, asunto reconocido en el documento técnico. De esa manera, la investigación se inscribe en una perspectiva que comprende la política y la educación como prácticas sociales, y permite analizar la formulación de políticas públicas más allá de su dimensión normativa o formal. En particular, se recurre a la teorización social de las prácticas, como posibilidad de reconstruir las situaciones de participación atendiendo a sus haceres y decires, sus reglas explícitas e implícitas, sus arreglos materiales, sus fines y afectos, y las posiciones de poder que las atraviesan.

Metodológicamente, el estudio adopta la estrategia de pensamiento por caso, entendiendo el caso como un enigma que exige ser explicado en su singularidad. En este marco, se realiza un rastreo documental del documento técnico de política pública para identificar el “mandato lógico” de la participación ciudadana, el cual es posteriormente contrastado con la dimensión narrativa reconstruida a partir de entrevistas a profundidad con integrantes del equipo formulador. Este

ejercicio permite al tiempo, hacer una descripción rigurosa del proceso y analizar las condiciones de posibilidad del establecimiento de esta práctica.

A partir de este recorrido, se sostiene que la participación en la formulación de la Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia (PPEAA) no puede ser reducida a un requisito legal, contrario a eso, constituye situaciones sociales que se dan en el marco de prácticas educativas de tipo político y público, en las que se configuran formas específicas de ser, estar y performar la realidad social. En consecuencia, este estudio busca aportar a la pedagogía ampliando sus objetos de estudio hacia escenarios públicos, y a los estudios de política pública, incorporando una mirada desde las prácticas sociales.

Planteamiento del problema

Las políticas públicas emergen como un asunto de interés para la pedagogía, entre otras cosas, porque orientan intervenciones educativas en la sociedad a largo plazo, en ellas se define qué es problemático, qué hacer con ello, bajo qué presupuestos, a través de qué medios, quiénes lo harán y para quiénes. De la misma manera, la formulación de políticas públicas es liderada por comités intersectoriales, mesas de trabajo o redes interinstitucionales, que además de cumplir funciones de gestión, se configuran como escenarios de interacción sostenida entre personas con trayectorias, puntos de vista, saberes y roles diferentes, esto hace de ellos potenciales entornos educativos, y aun así, estos escenarios han sido escasamente estudiados como espacios en los que se configuran prácticas educativas.

En este marco, la educación ambiental constituye un sector particularmente relevante de análisis por el recorrido que ha tenido en Colombia en la garantía del derecho a la educación, el ambiente sano y la participación ciudadana. En el ámbito departamental, la formulación es liderada por los Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA), siguiendo el mandato del Decreto 1743 de 1994 y, particularmente, la Ley 1549 de 2012 que institucionaliza la Política Nacional de Educación Ambiental (PNEA) para la incorporación efectiva en los territorios y les da un papel central a los comités. En el mismo 1994 se creó en Antioquia el CIDEA como un escenario del que participan actores del sector público, privado, comunitario y académico.

Entre 2016 y 2017, el CIDEA Antioquia lideró la formulación de la Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia (PPEAA), aprobada mediante la Ordenanza 04 de 2019. El documento técnico señala que se formalizó a través del Convenio 1611-208 con el apoyo y recursos de Corantioquia, Fundación EPM y Universidad Pontificia Bolivariana – UPB (p. 29) y combinó 8 encuentros subregionales, 12 sectoriales y 10 con el comité (p. 29). En conjunto, estos espacios reunieron 652 personas, provenientes de 409 organizaciones y 99 municipios, e incluyeron la participación de actores comunitarios y organizaciones (p. 30)¹.

¹ Cabe resaltar la participación de 1 consejo comunitario en el encuentro Subregión Occidente; 1 representante de la juventud en Norte; 10 consejos comunitarios, 1 asociación de campesinos y 1 comunidad indígena en Bajo Cauca; 3 organizaciones juveniles en Valle de Aburrá; 2 asociaciones de mujeres y 1 representante de la Secretaría de Equidad de Género en Nordeste; 1 consejo comunitario en Magdalena Medio; y 1 representante de Gerencia Indígena de la Gobernación de Antioquia en Suroeste. Frente a los participantes en los encuentros sectoriales, participaron 8

El caso de la PPEAA ha sido comparado con otras políticas departamentales del sector (Alvear & Urbano, 2022) y se han encontrado asuntos particulares como la idea de la participación ciudadana, articulada a la definición de educación ambiental. Si bien retoma la definición de la PNEA según la cual educación ambiental es un “proceso que le permite al individuo comprender las relaciones de interdependencia con su entorno” (Ministerio de Educación Nacional et al., 2002, en CIDEA et al., 2017, p. 25), añade que va mucho más allá, pues la educación ambiental es ámbito de acción y reflexión de la naturaleza de la participación (p. 25) y por tanto, está llamada a promover la comprensión de las relaciones desde las formas de apropiación diferencial del mundo, la naturaleza y los saberes (p. 24). Pese a su centralidad, la participación en la fase de formulación de la PPEAA ha sido abordada principalmente desde su formalización en el documento técnico o en la ordenanza, dejando de lado su estudio como práctica social.

En este sentido, es posible diferenciar la participación prescrita en los documentos técnicos o actos administrativos y la participación ocurrida en el proceso de formulación. La relación entre estas dos dimensiones de la participación en las políticas permite situar la planeación pública como un proceso social en el que se producen interacciones, aprendizajes, toma de decisiones y formas de relación específicas entre actores institucionales y sociales. En coherencia con lo anterior, esta investigación se propone problematizar la participación ciudadana en la formulación la PPEAA como una práctica educativa desde el documento técnico y relatos del equipo formulador, promovida por la pregunta, ¿cómo planeó el CIDEA Antioquia la participación ciudadana en la formulación de la PPEAA?

Antecedentes

Los estudios sobre la planeación de política públicas educativas han enfatizado la importancia del diseño como condición para orientar la acción pública. En esta línea, la investigadora mexicana en políticas públicas educativas Dulce Carolina Mendoza Cázarez publicó

organizaciones afrocolombianas, comunidad indígena (3 organizaciones y municipio Frontino), fuerza pública, sector empresarial, representantes de ONG, universidades, entes de control, red CIDEAM Oriente, Secretaria de Ambiente y Secretario de Educación de Antioquia, diputados de la Asamblea Departamental y Secretarios de despacho de Ambiente, Educación, Mujeres, Salud, Minas, Cultura, Comunicaciones y Gerencia de Juventudes de Antioquia.

en 2023 un artículo denominado *La planeación de las políticas educativas de la administración 2019-2024 en México: Límites, omisiones y desafíos*. En el último párrafo concluye que las políticas públicas educativas requieren -aunque no dependen solo- de una buena planeación (p. 24). Ella evidencia desde un análisis crítico de rastreo documental, que la importancia de hacer planeación educativa² con base en un diagnóstico de los principales problemas educativos, es que de esto se desprende la priorización y selección adecuada de objetivos y acciones que se van a implementar.

A lo largo del manuscrito, examina el diseño del Plan Nacional de Desarrollo de México (2018-2024) y el Programa Sectorial de Educación (2020-2024) desde los fundamentos normativos, fines (objetivos) y medios (estrategias y acciones) a la luz del enfoque de derecho. Este enfoque reconoce que el objetivo último de las políticas públicas es la garantía de derechos y “concibe a los sectores excluidos como titulares de derechos y no como beneficiarios de ayuda o caridad” (Abromavich, 2006, en Mendoza, 2023, p. 17). En este marco, la planeación se posiciona como un elemento central para la garantía de derechos, en tanto articula fines, medios y fundamentos normativos. No obstante, el estudio se concentra en el análisis documental de la política, dejando en segundo plano la comprensión de la planeación como una práctica situada. Lo explican Miquel Martínez, Marta Esteban y Mercedes Oraisón en *Participación, esferas de participación y ciudadanía* (2023), “estas transformaciones en los espacios, los actores y las prácticas de la participación inauguran nuevas formas, relaciones y sentidos de la ciudadanía” (p. 13).

Igualmente, Edgar Ney Llanos Chuquipa, peruano, publicó en 2023 un artículo llamado *La participación ciudadana en la educación pública*. En él presenta una revisión sistemática de artículos de diferentes países buscando las aproximaciones conceptuales de la participación ciudadana en materia educativa. Realizó la revisión en las bases de datos Scopus, Redalyc, Scielo, Google académico y Web of Science en los que obtuvo 382 artículos de los que seleccionó 50 basado en criterios de exclusión. De este ejercicio identificó que Latinoamérica tuvo un incremento en el número de estudios sobre participación ciudadana en educación pública en las últimas décadas posiblemente relacionado con políticas internacionales y con la proliferación de la participación

² En el pie de página No. 2, Mendoza Cazares aclara que “se utilizarán indistintamente los términos diseño y planeación de las políticas educativas”.

como finalidad en los sistemas educativos de la región. De esa manera, encontró que los estudios son propuestas de tipo “legal” vinculado a normas o de “convivencia” relacionado con la ciudadanía, las dinámicas sociales e históricas (p. 1516). Los resultados los agrupa en: participación en la comunidad escolar, participación en la gestión educativa, participación docente y, participación familias y ciudadanía. No relaciona estudios de la participación en el marco de la formulación de políticas públicas educativas.

En el campo de la educación ambiental, se vienen presentando políticas públicas con mayor frecuencia en América Latina desde la década de 1990 y buscan institucionalizar la educación ambiental en la región. Particularmente, Colombia, para esa década, experimentaba el cambio a la Constitución Política de 1991; desarrolló un marco normativo: Ley 99 (1993), Ley 115 General de Educación (1994), Decreto 1860 (1994), Decreto 1743 (1994) y publicó en 2002 la Política Nacional de Educación Ambiental (PNEA). En este contexto, los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA) emergen como instancias encargadas de articular acciones de instituciones y sectores en los territorios. Las investigadoras Nilsa Lorena Alvear Narváez y Mercy Lorena Urbano Pardo en el artículo *La educación ambiental en Colombia desde los instrumentos de política pública departamental* publicado en el año 2022, señalan:

Este instrumento (refiriéndose a la PNEA) marcó en adelante una hoja de ruta para la descentralización de la educación ambiental a través de diez ejes estratégicos, en los que se destaca a los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental CIDEA, encargados de asesorar territorialmente, acciones intersectoriales e interinstitucionales en los departamentos, como mecanismos técnicos y políticos. (Alvear & Urbano, 2022, p. 3)

En la investigación analizan aspectos que orientaron la construcción de instrumentos de política pública de educación ambiental en los departamentos del país (la denominación misma del instrumento, la participación social e institucional en la formulación, el enfoque conceptual de educación ambiental, los enfoques temáticos y la fase proyectiva). Encontraron que, de los 32 departamentos de Colombia, 10 tienen un instrumento de planeación de educación ambiental, con acto administrativo (ordenanza) y en vigencia. De este grupo, 5 departamentos (Antioquia, Caldas, Sucre, Tolima y Valle del Cauca) tienen política pública y 5 plan departamental/decenal (Boyacá, Cauca, Nariño, Norte de Santander, Risaralda).

En el apartado de la investigación sobre la participación presentan dos subcategorías de análisis necesarias para estudiar la participación en las políticas públicas de educación ambiental en Colombia. En primer lugar, la *participación institucional*, que responde en este caso a los Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA): Gobernación (dependencias), Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Alcaldías, Sector Educativo, ONG, Redes, Institución pública, Sector empresarial (p. 7). La segunda subcategoría es la de *participación social*, que hace referencia a los actores que no participan del CIDEA, pero que tienen competencias o responsabilidades en lo ambiental, educativo o educativo-ambiental (p. 8).

A su vez, presentan dos enfoques de la participación social: uno relacionado con los encuentros que se realizan para identificar con lo/as asistentes aspectos del orden conceptual, contextual y proyectivo, y otro, jornadas de socialización con experto/as. Destacan que en los documentos de Antioquia, Nariño y Valle del Cauca se presentó la metodología y los resultados de participación. Los enfoques temáticos, dicen siguiendo a Campos (2008), permiten dirigir la atención a un asunto para mejorar la comprensión de las realidades, situaciones y necesidades locales y lograr mayor pertinencia en las respuestas por parte del Estado (p. 10). En este aspecto también destacan que si bien en los 5 departamentos que tienen políticas públicas hay una prevalencia por el enfoque sistémico del ambiente³, hay una particularidad en el caso de Antioquia porque es específico al mencionar la incorporación de los enfoques investigativo, territorial, participativo e intercultural, diferencial y de género en los procesos educativo-ambientales (p. 10).

Finalmente, cabe resaltar que, en el aspecto de la fase proyectiva, Antioquia cuenta con la menor cantidad de estrategias formuladas (3) para materializar los procesos educativo-ambientales en el territorio (p. 11). En particular, Alvear & Urbano (2022) evidencian que la participación es un elemento estructurante en la formulación de políticas públicas de educación ambiental. Asimismo, identifican que la participación se materializa en espacios como encuentros territoriales y jornadas con experto/as. Su análisis de esta manera se centra en la forma en que la participación (y otros aspectos) es presentada en los documentos técnicos y no en cómo se desarrolla en el marco de la planeación pública.

³ De acuerdo con la Política Nacional de Educación Ambiental (2002) inspira el desarrollo de los procesos de educación ambiental para la interpretación de las realidades ambientales del contexto departamental y local y la contribución en la búsqueda y aplicación de soluciones que permitan la transformación de estos contextos, para avanzar hacia el manejo responsable del ambiente atendiendo a los principios de equidad y sostenibilidad.

Por su parte, otros estudios han abordado las políticas públicas de educación ambiental desde el análisis de su marco estratégico. La cuarta investigación encontrada es sobre la Política Pública Municipal de Educación Ambiental 2017-2036 de Santiago de Cali (2018) realizada por Francia Emérita Martínez Conde y Luis Rafael Sánchez Arce. En ella, describen la estructura de la política pública desde los principios, estrategias y líneas de acción orientadas a promover una cultura ambiental ciudadana (p. 53), intencionalidad mayor que toma de la PNEA (p. 51). Un asunto interesante de este estudio documental es que, en la descripción de las cinco líneas estratégicas retoma las metas propuestas para cada línea de acción, lo que les permite crear una narrativa prospectiva de lo que la política pública espera como resultado, que, al tiempo, son los desafíos para lo/as ejecutore/as. Por ejemplo, cuando se refiere a las metas de la segunda línea estratégica, presentan a través de una narración que para el año 2026:

El CIDEA Cali está funcionando con eficiencia y efectividad en la orientación y coordinación de la gestión interinstitucional, intersectorial e intercultural de conocimiento para la educación ambiental; y al año 2036, Santiago de Cali será un municipio donde su institucionalidad pública, privada y comunitaria promoverá la eficiencia en los procesos de producción, protección y democratización de saberes y conocimientos desde y para la educación ambiental. (Martínez & Sánchez, 2018, p. 54).

Resaltamos la utilización de este recurso para presentar la descripción de la estructura de la política pública porque requiere un conocimiento a profundidad de las finalidades, enfoques, acciones y metas. El documento analizado en el estudio es el documento técnico de política pública, en el que se consigna la planeación realizada y es de mayor profundidad y extensión que el mero acto administrativo. No obstante, al igual que los estudios anteriores, el énfasis recae en el documento técnico como objeto de análisis.

Se contrasta con el estudio *Una revisión de las políticas públicas departamentales desde la composición de las ordenanzas* (2022) de Dora Patricia Uribe Cardona en el marco de una línea de investigación promovida por la Contraloría General de Antioquia. En él analiza los elementos de implementación presentes en las 39 ordenanzas de políticas públicas vigentes en el departamento y busca reflexionar sobre la incidencia de estos en la ejecución del año 2021. Uribe identificó que del grupo de ordenanzas, 45% no están alineadas con los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y carecen de adecuada redacción de marcos problemáticos

(p. 3); el 35% tienen insuficiencia en la definición de conceptos básicos, instrumentos específicos en su estructura y mecanismos de transversalidad para su ejecución (p.4); y el 56% carecen de mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas, financiación e instrumentos de seguimiento (p.18).

Este estudio está orientado a la evaluación de la distribución razonable y adecuada de los recursos, por eso se sitúa en la definición de ordenanza como “un mecanismo coercitivo a través del cual el gobierno hace veeduría al completo cumplimiento de sus obras” (p. 4). De 16 elementos considerados en la evaluación según la *Tabla 1 Datos de análisis políticas públicas evaluadas, vigencia 2021* (p. 7), la PPEAA cumple con 15, entre los que se destacan la definición de un órgano consultivo y asesor (el CIDEA), la definición de enfoques y principios, la definición del mecanismo para la participación ciudadana; y no cumple con la definición de conceptos básicos. El estudio no aborda el proceso de formulación.

Continuando con el departamento de Antioquia se encontraron 7 estudios que referencian la Política Pública de Educación Ambiental (PPEAA) y recogen temáticas de: Proyecto Ambiental Escolar -PRAE- (1), formación de maestro/as (1), educación escolar ambiental (2), didáctica (2), etnoeducación (1). En el rastreo realizado, no se encontraron estudios sobre la planeación de la política pública.

En esta dirección, resulta pertinente preguntarse: ¿es posible estudiar las políticas públicas desde los equipos formadores? Esta es la propuesta de Cris Shore (2010) en el artículo *La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas*, quien invita a abordar las políticas más allá de su dimensión técnica o administrativa. Situado en una investigación antropológica, el autor subraya que las políticas públicas no son simples herramientas de gestión, sino prácticas cargadas de sentido que configuran las maneras en que los sujetos se comprenden a sí mismos y se vinculan con el entorno. En sus palabras, “un aspecto clave de las políticas que debería ser de particular interés para los científicos sociales es la manera en que inciden en la construcción de nuevas categorías del individuo y de la subjetividad” (p. 25).

Esto significa asumir el estudio de su estructura formal y desentrañar los principios organizativos que la sostienen: aquellos que suelen ser menos visibles, pero que actúan como ejes prescriptivos en la organización social. Esto incluye los símbolos, estatutos de legitimidad,

tecnologías políticas, formas de gubernamentalidad e instrumentos de poder expresados en el lenguaje técnico y legal. Por eso las políticas públicas también pueden leerse como narrativas: relatos institucionales que son puestos a circular en su ámbito de actuación y que pretenden tener efectos de tipo cultural.

Así, el diseño de políticas públicas deja de ser una tarea puramente técnica para convertirse en un campo de disputa cultural que actúa como tecnologías de gobierno y objetivan a quienes se dirigen, sometiéndolos “a la anónima mirada de los expertos” (p. 45). Consecuentemente, el autor subraya que incluso las narrativas de los formuladores de política, que a veces se presentan como si fueran modelos objetivos de la realidad, son construcciones interpretativas, muchas veces basadas en ideas que parten de la desconexión entre el conocimiento académico y el “mundo real” (p. 45).

En este punto, las investigaciones realizadas por Mendoza (2023), Llanos (2023), Alvear & Urbano (2022), Martínez & Sánchez (2018), Uribe (2022) y Shore (2010) muestran que planeación, diseño, construcción y formulación de política pública son términos utilizados de forma indiferenciada. También, que se han realizado estudios de planeación educativa en política pública desde el análisis documental de los fundamentos normativos, conceptuales y contextuales; los elementos que orientaron la formulación; las metas y finalidades de la implementación; tanto desde los documentos técnicos como desde los actos administrativos. Sin embargo, estos estudios se concentran en el análisis de los documentos y actos administrativos de política, dejando de lado la comprensión de la formulación como un proceso social situado en el que intervienen actores, decisiones y relaciones específicas.

Finalmente, los estudios reconocen la participación como un elemento estructurante de las políticas públicas de educación ambiental en Colombia. En este marco, dan cuenta de dos sectores: el social y el institucional. En este último se ubican los CIDEA, escenarios también participativos en los que se discute y se toman decisiones sobre la educación ambiental en el departamento. En el social se ubican actores que tienen competencia o responsabilidad en lo educativo, lo ambiental o lo educativo-ambiental que no participan del CIDEA. En consecuencia, persiste un vacío en torno a cómo se da la participación en la formulación de políticas públicas de educación ambiental, particularmente desde la perspectiva de quienes hacen parte de los equipos formuladores o participación institucional.

Justificación

La pedagogía se ocupa de estudiar las características, validez y legitimidad de la educación o práctica educativa (Runge, s.f.) lo que la sitúa en una ciencia de una práctica especial, en la que se concentran todas las otras praxis. Lo explica Benner (1980) como principio del pensamiento y de la acción pedagógica, la educación está conectada con otras prácticas en el desarrollo común de la humanidad, y esta es utilizada por las sociedades para lograr sus fines. Esto supone para profesionales en educación una responsabilidad considerable, pues lo que está en juego, finalmente, es el desarrollo de los sujetos en el mundo. Para no caer en una disciplina tecnológica -dice Benner- la pedagogía debe estudiar la relación de la práctica educativa con otras prácticas y las acciones que resultan de ello.

Otra práctica es, por ejemplo, la práctica política, entendida como la forma en la que el ser humano proyecta y le da forma al futuro social (Benner, 1996, en Runge & Muñoz, 2023). Igual que la práctica educativa se ha institucionalizado a través de la escuela y esta no se reduce a aquella, la práctica política se ha institucionalizado, entre otras, a través de la participación ciudadana, lo que por supuesto, no la reduce a los mecanismos constitucionales. Según la Encuesta de Cultura Política (2021) del DANE, la sociedad colombiana también participa para darle forma al futuro a través de comités sectoriales, mesas de rendición de cuentas, agremiaciones, grupos religiosos, ONG, sindicatos, etc., y esto mismo no supone un límite para la práctica política. Se debe a que las prácticas son, siguiendo a Shatzki (2001), contextos que moldean las acciones y portan el significado de las cosas y las personas, pero no se agotan en la expresión que es posible ver, más bien, han acompañado a la humanidad, y pueden ser estudiadas como formas de esas prácticas gracias a contextos histórico-sociales específicos.

En este marco, en Colombia, la participación ciudadana aparece en la formulación de políticas públicas como un requisito legal a los equipos formuladores. Se desprende de un derecho constitucional (art 40) y se concreta en la llamada planeación pública. A través de la planeación, el Estado prioriza problemas y define alternativas de solución, y para ello se han creado diferentes instrumentos que responden al alcance de la intervención a realizar. Las políticas públicas son un tipo de instrumento de gran alcance, que han sido estudiadas ampliamente por el campo de la

administración pública y propiamente, de la ciencia política. De ello se reconoce el denominado ciclo de política pública como un modelo de análisis adecuado (Roth, 2002).

La formulación es una de las fases de política pública anterior a la implementación y es liderada por un equipo técnico, que se encarga de reunir información del problema público con fuentes primarias y secundarias. Cuando se dirige a las fuentes primarias, aparece la participación ciudadana pues es desde allí que, el equipo formulador puede obtener información de primera mano, aunada a intereses y proyecciones de la ciudadanía sobre el futuro. Cada equipo técnico diseña la metodología de estas situaciones de participación, lo que las condiciona a un conjunto de reglas explícitas de derecho y a la formación profesional de las personas encargadas. Frente al aspecto formal, ha sido ampliamente estudiado (Mendoza, 2023; Alvear & Urbano, 2022; Martínez & Sánchez, 2018; Uribe, 2022) tanto desde el documento técnico, como de los actos administrativos, lo que, por supuesto, ha aportado en gran medida a la comprensión de estos instrumentos, sin embargo, de acuerdo con Shore (2010), las políticas públicas revelan entramados sociales -muchas veces ocultos tras las narrativas de los equipos formuladores- que inciden en el desarrollo de los sujetos.

Siendo el desarrollo de los sujetos en el mundo objeto de estudio de la pedagogía (Benner, 1980), corresponde a esta interrogar por las dinámicas de mediación presentes en la formulación de políticas públicas, concretamente en las situaciones de participación ciudadana, pues queda claro que, para proyectar el futuro social, es necesaria una estrategia socio-institucional de reproducción o transformación de la sociedad misma, es decir, es necesaria la presencia de la educación (Runge, s. f.). Consecuente con esto, la presente investigación sobre la planeación de la formulación de la Política Pública de Educación Ambiental (PPEAA) (2016-2017), busca aportar a la comprensión de la participación ciudadana como un proceso social de tipo educativo, político y público.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la participación en la formulación de la Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia como una práctica educativa.

Objetivos específicos

1. Describir la planeación de la participación en la formulación de la PPEAA a partir del documento técnico de política pública.
2. Reconstruir las situaciones de participación desarrolladas durante el proceso de formulación de la PPEAA a partir de los relatos del equipo formulador.
3. Reconocer la dimensión educativa que emerge en la participación reconstruida desde el rastreo documental y los relatos del equipo formulador.

Marco referencial

La educación y la política como prácticas sociales

Aunque resulta difícil determinar con precisión el origen histórico de la educación, existe consenso en que esta ha acompañado a las distintas formas de organización humana desde tiempos remotos. Más allá de la transmisión por imitación, es posible identificar prácticas de instrucción orientadas a la formación de las nuevas generaciones, mediante las cuales se han conservado y transmitido saberes, valores y formas de vida. En este sentido, la educación ha desempeñado un papel sostenido en la transmisión de la herencia cultural y en la continuidad de los grupos sociales como estructura o solución fija a cuestiones básicas. Al respecto, Runge señala que:

La praxis educativa o educación aparece, por un lado, como una forma de autoconservación humana, de humanización, con la que se busca la superación del “desvalimiento” (Pestalozzi) y estado de no formación de las nuevas generaciones —“el ser humano sólo puede devenir humano mediante la educación” (Kant)— y, por el otro y desde el punto de vista de la dinámica social misma, como una estrategia socio-institucional con la que se busca la autorreproducción y persistencia de la sociedad misma a partir de dinámicas de mediación entre los individuos. (Runge, s. f., p. 3)

Siguiendo a Runge & Muñoz (2012, p. 89), es posible identificar en amplios periodos históricos un predominio de formas de educación funcional, es decir, acciones que, sin estar intencionadas educativamente, tienen efectos educativos por asimilación, imitación, acostumbramiento, socialización, etc. Ello no implica la ausencia de educación intencional o reflexiones sobre la educación, sino que la educación o herencia cultural que se presenta a las nuevas generaciones, aún no constituía, de manera generalizada, un objeto de reflexión y problematización sistemático. Esto, también llamado “círculo de la costumbre” empieza a ser superado en la Modernidad gracias a la progresiva complejización de las sociedades, que tiene como consecuencia un incremento en la responsabilidad social de las decisiones que se toma, es decir, provoca la pregunta por el cómo y el para qué la educación (Runge & Muñoz, 2012, pp. 91-92).

Consecuente con este desplazamiento de lo “dado” a lo “problemático” de la educación, se da paso a una reflexión sistemática sobre las características, la legitimidad y la validez de las prácticas educativas (Runge, s.f., p. 2) e inaugura a partir del siglo XVII una ciencia que se ocupa de los hechos o realidad educativa de forma sistemática: la pedagogía. En este marco, explican Hincapié et al., (2023), que, con Immanuel Kant y Friedrich Herbart aparecen los primeros intentos de determinar el carácter científico de la pedagogía, mirando su objeto y problemas: la educación y la formación (p. 10). Así, en Kant la pedagogía aparece como un tratado de educación que tiene como objetivo orientar la formación moral del hombre a través de la educación para que este pueda alcanzar la mayoría de edad, es decir, trascender su animalidad hacia la humanidad, y la educación está relacionada con los cuidados, la disciplina, la instrucción y la civilidad. Se hereda de Kant, además, la idea de que no se educa para el presente, sino para el futuro (p. 11).

Más adelante con Herbart, la pedagogía es declarada como ciencia de la educación, y como tal requiere de un ejercicio de sistematización de enunciados lógicos derivados de principios fundamentales, él propone la ética y la psicología como aquellas responsables de darle tratamiento a la educación para alcanzar la formación, por eso el concepto central de la pedagogía para Herbart es la formabilidad -Bildsamkeit- o capacidad del hombre para educarse y formarse (p. 12). Finalmente, Hincapié et al (2023) presentan la propuesta de Lorenzo Luzuriaga (1962) que retoma la estructura científica de la pedagogía de Herbart, pero la entiende compuesta de 3 partes: descriptiva (estudia hechos educativos desde lo biológico, psicológico y social), normativa (establece ideales y fines de la educación) y tecnológica (se encarga de los métodos de la educación y la organización de las instituciones educativas) (p. 12). En el artículo, Hincapié et al (2023) reconocen con el pedagogo español la integración de los determinantes biológicos y sociales en el estudio de la pedagogía y aducen que, por tanto, “de la praxis del educador no puede marginarse la científicidad ni la actividad reflexiva y meditada que impide la instrumentalización de lo educativo” (p. 12).

La educación entonces es una práctica social (Benner, 1980; Runge & Muñoz, 2012) que ha estado presente en la vida de los grupos sociales de forma regular, y que solo hasta la Modernidad empezó a identificarse la necesidad de estudiarla sistemáticamente. Aunque la escuela es la institución a la que se le ha reconocido, en mayor medida, la presencia de una práctica educativa, la enseñanza, esto no supone un límite para la práctica misma, al contrario, da cuenta de

la regularidad de la praxis y su importancia en el establecimiento de las acciones humanas. Una forma de leer esto es la propuesta de Friedrich Benner (1980) que concibe la educación como una de las seis prácticas sociales fundamentales para la existencia humana (junto al trabajo -o economía-, la ética, la política, el arte y la religión). Aun así, advierte él, la ciencia de la praxis educativa o la pedagogía puede caer en una disciplina tecnológica que supone la jerarquización de alguna de estas prácticas sobre ella. Ante esto, Benner considera necesaria la pregunta por la relación entre esas prácticas y por la acción humana que resulta de ellas, teniendo en cuenta la especialidad de la educación como fenómeno fundamental que forma parte de las otras cinco (Runge & Muñoz, 2012, p. 77).

Concretamente, la educación es la praxis de los humanos adultos para quienes están en crecimiento o necesitan educación (Runge & Muñoz, 2023, p. 80), a esta práctica educativa se le llamará acá educación política, que, es “todas las medidas conscientemente planificadas y organizadas, continuas y orientadas a objetivos, llevadas a cabo por instituciones educativas para dotar a jóvenes y adultos de las condiciones necesarias para la participación en la vida política y social” (Massing, 2021, p. 736, en Moilanen, 2025, p. 1); y la praxis política es la forma del ser humano de proyectar y darle forma al futuro social (Benner, 1996, p. 20 en Runge & Muñoz, 2012, p. 84) ¿cómo podrían esas prácticas estar relacionadas?

Cada vez es más frecuente escuchar participación en entornos educativos y estatales. La participación es concebida como un derecho de toda persona, una exigencia legítima al gobierno, la vía propuesta para la emancipación, un enfoque de investigación, un tipo de diseño de actividad social, entre muchos, pero de ninguna manera es lo mismo a que haya personas en un espacio y ya, porque no estarían participando. En sentido general, la Real Academia de la Lengua Española (RAE) la define como acción o efecto de participar y, participar como tomar parte de algo, y aunque no tiene equivalente griego, puede acercarse a μετοχή (metokhé) que es compartir. Esta raíz semántica aporta dos elementos centrales: la acción (tomar parte) y el objeto, aquello entre las personas, “el mundo” para Hannah Arendt (2009, pp. 4-17).

Participar es una actividad humana registrada en la historia desde la aparición de las ciudades-estado que se ha transformado de acuerdo con los proyectos políticos de las épocas. En Grecia, por ejemplo, participar suponía ser parte de un entorno específico, la pólis, en el que el

sujeto recibía “una segunda vida” además de la privada, donde se daba forma y aparecía como sujeto político:

La polis, propiamente hablando, no es la ciudad-estado en su situación física; es la organización de la gente tal como surge de actuar y hablar juntos, y su verdadero espacio se extiende entre las personas que viven juntas para este propósito, sin importar dónde estén [...] Se trata del espacio de aparición en el más amplio sentido de la palabra, es decir, el espacio donde yo aparezco ante otros como otros aparecen ante mí, donde los hombres no existen meramente como otras cosas vivas o inanimadas, sino que hacen su aparición de manera explícita. (Arendt, 2009, p. 221)

Esa aparición estaba condicionada a los hombres considerados ciudadanos, excluidas las mujeres, esclavos, metecos, extranjeros, integrantes de ciudades sometidas al imperialismo (Gallego, 2017, p. 21), solo el cabeza de familia participaba en la pólis y solo ahí podía considerarse libre, pues tenía la capacidad de dejar a un lado los asuntos de necesidad vital del hogar, para entrar en la igualdad de la esfera pública:

Ni que decir tiene que esta igualdad tiene muy poco en común con nuestro concepto de igualdad: significaba vivir y tratar sólo entre pares, lo que presuponía la existencia de «desiguales» que, naturalmente, siempre constituían la mayoría de la población de una ciudad-estado. (Arendt, 2009, p. 45)

La pólis es el cuerpo político en el que se desarrolla la capacidad del hombre de organizarse políticamente y, al tiempo, se toman decisiones para la organización. En ese sentido, es precedida por la importancia griega a dos actividades: la acción (praxis) y el discurso (lexis), que originalmente significaron que “la acción política, hasta donde permanece al margen de la violencia, es realizada con palabras (y que) encontrar las palabras oportunas, en el momento oportuno es acción, dejando aparte la información o comunicación que lleven” (Arendt, 2009, p. 40).

Con la aparición de los estados modernos, la práctica política se institucionalizó -entre otras formas- a través de la participación ciudadana definida en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la RAE como la “facultad reconocida a los ciudadanos de participar en los procedimientos de elaboración de decisiones que afectan a intereses colectivos o a los suyos concretos”. El artículo 21 y 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

consigna que es derecho de toda persona participar en el gobierno de su país y tomar parte de la vida cultural de la comunidad. En Colombia está consagrado en la Constitución Política de 1991 como fin esencial del Estado (art 2), como derecho (art 40), como deber (art 95) y consigna los mecanismos para su garantía (art 103).

La formulación de políticas públicas: entre la práctica educativa y la práctica política

La ECP es un instrumento que utiliza el DANE para conocer las percepciones y prácticas de la cultura política del país y tiene como ejes la participación, las elecciones y partidos, y la democracia. Tuvo una periodicidad bianual desde 2011 y en 2023 fue su último informe, en el que encuestó entre octubre y diciembre a 64.770 personas. Sobre participación registró que de las 37.077 personas con 18 años o más, 5.569 pertenecen por lo menos a un grupo, organización o instancia de los cuales 2.692 son hombres y 2.877 mujeres; 9.548 personas perciben que organizarse con otros miembros para trabajar en una causa común es muy difícil y 2.542 que es muy fácil; 24.203 personas conocen por lo menos un mecanismo de participación ciudadana, de las cuales 1.145 fueron por su uso en el último año; de las personas que participaron en mecanismos de participación ciudadana en el último año, a 748 le parecieron efectivas y a 397 no; 28.664 personas conocen por lo menos un espacio de participación ciudadana: comités sectoriales o poblacionales, mesas de rendición de cuentas, Consejos Territoriales de Planeación, etc., de las cuales 950 personas han participado en el último año y 27.714 no.

Nótese que, cuando la ECP le pregunta a la persona si pertenece a un grupo, organización o instancia, está preguntando por cuántos sujetos toman parte de algo con otras personas, de una Junta de Acción Comunal (JAC), grupo u organización religiosa, veeduría ciudadana, partido político, organización educativa, sindicato, etc. A su vez, cuando le pregunta si ha participado de mecanismos de participación ciudadana, se refiere exclusivamente a los mecanismos regulados en la constitución política para tales fines: voto, plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. Esta diferencia es importante para identificar que la participación ciudadana no se agota en los denominados “mecanismos de participación ciudadana”. Es el caso de la formulación de políticas públicas.

Política pública es un concepto polisémico en contextos académicos, institucionales y sociales. Raúl Velásquez caracteriza 29 definiciones en el artículo *Hacia una nueva definición del concepto “política pública”* (2009) e identifica la recurrencia de tres tipos de fallas: o bien son excesivamente específicas y dejan por fuera fenómenos que también deberían ser considerados política pública; o bien son incompletas al omitir elementos fundamentales como los actores, los instrumentos o las formas de intervención; o, en el extremo opuesto, son tan generales que permiten llamar política pública a cualquier decisión o acción estatal (Velásquez, 2009, pp. 151-152). En respuesta, propone una definición:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez, 2009, p. 156).

Hace hincapié en que su definición es descriptiva y no normativa, es decir, no define el deber ser de la política pública (p. 156). Frente a esto, argumenta que no se trata del desconocimiento del aspecto político de estas, al contrario, busca diferenciar los dos fenómenos: la política como politics (arte o ciencia de gobernar) y la política como policy (proceso que busca intervenir en situaciones definidas como problemáticas) (p. 158). En esta perspectiva se sitúa a las políticas públicas como un objeto de estudio, independientemente si se trata de un gobierno democrático o autoritario (p. 156) o si las políticas públicas que están sometidas a estudio han fracasado como resultado de prácticas imputables o no imputables a sus agentes (p. 157). También, aun así, reconoce a la política pública como parte de un ambiente determinado en el que se interrelaciona y sin el cual no puede existir (p. 166).

Una definición de corte más normativa, la encontramos en el libro de André-Noel Roth Deubel *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (2002), quien advierte que el proceso forma parte de la política pública, pero está acompañado de la implicación del gobierno, la percepción de problemas y la definición de objetivos (p. 27). La definición es la siguiente, política pública es:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una

institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2002, p. 27).

Al mismo tiempo, es ilustrativa la perspectiva que comparte Roth sobre el ciclo de política pública o *policy cycle*, definiéndolo como la descomposición en etapas o secuencias lógicas: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (p. 49), al tiempo que advierte que esta lectura tiene la ventaja (y la desventaja) de presentar la política pública como una línea de secuencias porque en la realidad, no funcionan según este esquema lineal (p. 51). Contrario a esto, las etapas están imbricadas unas con otras, por ejemplo, “la norma sufre un proceso reiterativo de contextualización por los ejecutores” (p. 54). Aun así, recomienda el modelo para el análisis de políticas públicas (p. 55). Llama la atención la forma en que las definiciones sitúan el elemento de la participación: en Velásquez es eventual y en Roth, aunque no es nombrada explícitamente, aparece interrogada en los objetivos colectivos.

En el marco de un Estado Social de Derecho como Colombia (Constitución Política, 1991, art. 1), la política pública constituye un instrumento del Estado para planear su intervención frente a problemas públicos o del interés general (policy). Esta intervención implica una concertación progresiva de decisiones, recursos, actores e ideas en torno a la transformación de las condiciones que vulneran derechos humanos. En este sentido, la política pública opera como un instrumento de planeación para la garantía de dichos derechos, ya sea a través de la inversión en bienes públicos, el fortalecimiento institucional o la modificación de prácticas que inciden en las formas de percibir y habitar el mundo.

Teniendo en cuenta esto, construimos junto a Nathalia Manrique, Marisol Urrego, Paula Muñoz y Maria Cecilia Pineda, del equipo de la Dirección de Seguimiento y Evaluación a la Gestión y Políticas Públicas (DPEGPP) del Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de Antioquia, una definición de política pública que compartimos aquí:

Un instrumento de planeación de largo plazo, caracterizado por su enfoque participativo en toda la intervención de una situación problemática, que ha sido visibilizada en la agenda pública. Se desarrolla mediante técnicas y metodologías que inciden tanto en el comportamiento de las personas, como en el quehacer de las instituciones. En conjunto,

estos cambios buscan contribuir en la resolución del problema público y avanzar, de manera progresiva, en el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

Esta definición permite identificar al menos cuatro dimensiones claves de las políticas públicas: 1) su carácter planeador de largo plazo, lo que las distingue de otros instrumentos estatales como los planes de desarrollo o de acción; 2) su naturaleza participativa, que desplaza la idea de la política como una acción exclusivamente gubernamental y resalta la importancia de la participación ciudadana; 3) su capacidad e intencionalidad de transformación de prácticas sociales, lo que implica la pregunta por su carácter educativo; y, 4) su orientación finalista, asociada a la garantía de derechos humanos y al cumplimiento de los principios constitucionales.

Coherente con esto, se presenta el mapeo de lo denominado como formulación, comprendido desde la actividad de gestión de la iniciativa hasta los instrumentos de implementación de política pública en el procedimiento Formulación de Políticas Públicas PR-M1-P6-017 de la DSEGPP del DAP Antioquia y su correspondiente definición:

Fase del ciclo de la política pública en la cual -de forma participativa- se abordan los factores estratégicos de su estructuración. En esta fase, se determina la manera sobre cómo se comprende y gestiona el problema público, se definen prioridades de acción en tanto objetivos y metas, se proponen opciones o alternativas de solución, se plantea el diseño de la implementación y el seguimiento. (Gobernación de Antioquia, 2024, p. 1)

Podría concretarse que la formulación de política pública es un proceso liderado por un equipo responsable de caracterizar y evidenciar un problema presente en la agenda pública; con tal profundidad que puede optar entre diferentes alternativas de solución; decidir que la política pública es el instrumento pertinente en tanto que la intervención pública requiere de largo plazo y articulación intersectorial; diseñar la ruta para su ejecución; y garantizar que todo fue realizado de forma participativa.

Metodología

El CIDEA Antioquia es el escenario encargado de planear la intervención pública en educación ambiental del departamento. En 2017 entregó el documento técnico de la PPEAA, en la que retoma la definición de la PNEA según la cual educación ambiental es un “proceso que le permite al individuo comprender las relaciones de interdependencia con su entorno” (Ministerio de Educación Nacional et al., 2002, en CIDEA et al., 2017, p. 25), pero añade que va mucho más allá, pues la educación ambiental es ámbito de acción y reflexión de la naturaleza de la participación (p. 25). Coherente con esto, preguntar ¿cómo planeó el CIDEA Antioquia la participación de la PPEAA (2016-2017)? está direccionado a preguntar ¿qué pasó en la formulación para que en la política pública se haya escrito *eso* sobre educación ambiental y no otra cosa?

Esta pregunta nos llevó a aceptar la invitación que hacen Jean Claude Passeron y Jacques Revel de “*Pensar por casos*” (2005) quienes señalan que, tras el recorrido que ha hecho el pensamiento por caso como metodología de investigación, en el siglo XIX encontró entrada en las ciencias sociales al descubrir el lugar que puede tomar la representación narrativa de secuencias e interacciones para la explicación de la particularidad de un caso y su contexto (p. 2). Más que el establecimiento de tipologías o la búsqueda de una regularidad explicativa, pensar por caso es analizar las condiciones mismas de posibilidad de una situación que se reviste de particularidad (p. 13), y que por ello constituye un enigma:

En este sentido, un caso no es solamente un hecho excepcional que hay que contentarse con que ahí quede: constituye un problema; reclama una solución, vale decir la instauración de un marco nuevo de razonamiento, en el que puede estar el sentido de la excepción, sino definido *en relación a las normas establecidas que confronta* [énfasis añadido], por lo menos puesto en relación con otros casos, reales o ficticios, susceptibles de redefinir con el mismo otra formulación de la normalidad y de las excepciones. (Passeron & Revel, 2005, p. 2)

Sobre el diseño de la investigación Passeron y Revel (2005) dan algunas orientaciones, pero no son taxativos en lo procedimental e insisten en que el pensamiento por caso ha utilizado diversidad de técnicas relacionadas con la especificidad disciplinar (pp. 27-31). En términos generales, para analizar las condiciones de posibilidad se busca exponer la situación, comprender

cómo se llegó allí y cómo esto se ha constituido en problema (p. 15). Se trata de rastrear una especie de “mandato lógico” y confrontarlo con la dimensión narrativa del caso, es decir, con el relato. El relato forma parte del caso en la medida en que aporta un orden y una forma de la experiencia humana (p. 16), aporta, por tanto, la producción de una realidad, una “ficción verdadera” que el pensamiento por caso busca como “tomas de lo real” (Imbert, como se citó en Passeron & Revel, 2005, p. 17). De esta manera reposa su singularidad en un estado de cosas en un contexto específico (p. 9), lo que a su vez lo convierte en un enigma para el trabajo analítico, que debe ocuparse de poner a punto los términos, para intentar resolverlo (p. 10). Resolverlo significa en este sentido analizarlo a través de la reconstrucción de los contextos y la reinserción en una historia (p. 13). Finalmente, por reinserción, Passeron y Revel (2005) se refieren a la oportunidad de poner en relación elementos desarticulados que constituyen un problema (p. 10).

Diseño de la investigación

El mandato lógico del caso se rastreó en el Documento Técnico de PPEAA (2017) con una matriz de análisis de dos momentos haciendo referencia al enigma en estudio. La pregunta orientadora del primer momento fue ¿cómo se enuncia la relación entre educación ambiental y participación en el marco conceptual y contextual de la política pública? Para delimitar el estudio se tuvieron en cuenta las siguientes preguntas:

Tabla 1

Matriz de análisis de rastreo documental: Momento 1

Tema	Preguntas	Ubicación en Documento Técnico – PPEAA	Aporte a mandato lógico
Definición de educación ambiental	¿Cómo define la PPEAA la educación ambiental y qué relación tiene con la participación?		
Definición de participación	¿Cómo define la participación?		
Clasificación de participación	¿Cómo clasifica la participación?		

Identificación del problema público	¿Cómo nombra el problema público y cómo está relacionado con la participación?
Definición del instrumento	¿Cómo explica la elección de una política pública como instrumento de planeación?

El Momento 2 constó de confrontar los resultados del Momento 1 con los objetivos de la política pública entendidos como bisagras en la planeación, de esta manera la pregunta orientadora fue ¿cómo se traduce el mandato lógico (preliminar) en los objetivos de la PPEAA? Se trató de una especie de confrontación inicial que permitió ver cómo las categorías del mandato lógico se robustecían o se reconfiguraban en el escrito. Se relacionó con las preguntas: ¿de qué manera los objetivos incorporan la participación como ámbito de acción y reflexión de la educación ambiental? ¿La participación aparece en los objetivos como proceso, como fin o como ambos? ¿Qué tipo de sujeto participativo es supuesto por los objetivos? ¿La incidencia política se expresa como toma de decisiones de la ciudadanía sobre lo público? ¿Los objetivos continúan, desplazan o tensionan el énfasis en la participación para la gestión (nivel 4 IAP2)?

Tabla 2

Matriz de análisis de rastreo documental: Momento 2

Objetivo	Participación como ámbito de educación ambiental	Participación: proceso o fin	Sujeto participativo	Incidencia y toma de decisiones	Nivel de participación (IAP2)
Objetivo general					
Objetivo específico 1					
Objetivo específico 2					
Objetivo específico 3					

Teniendo en cuenta ese proceso realizado desde el documento técnico, se aplicaron entrevistas a profundidad con dos personas, una mujer y un hombre, ambos profesionales de la educación con más de 20 años de experiencia en el sector educativo y que participaron de toda la fase de formulación de la política pública como representantes del CIDEA Antioquia. Las entrevistas se diseñaron con base en los elementos de las prácticas sociales presentados por Theodore Shatzki y otro/as en *The Practice Turn in Contemporary Theory* (2001) y buscaban reconstruir las situaciones de participación durante la formulación de la PPEAA acontecidas entre 2016 y 2017 desde la memoria del equipo formulador. Los elementos son:

1. Haceres, decires o ambos (acción propiamente dicha) (Shatzki, 2001, p. 56). Ejemplo de decires en la práctica médica son “respire profundo”, “avise si le duele”, ejemplos de haceres pueden ser desinfectar una superficie o tomar signos vitales y ejemplo de acción es la atención en una consulta médica.
2. Reglas explícitas e implícitas: se refiere a la comprensión de determinaciones de la acción por parte de las personas, bien sea para su cumplimiento o su deserción. Por ejemplo, en la práctica política, las normas relacionadas con la participación que prescriben cómo convocar, deliberar y decidir colectivamente, o aquellas que permiten o prohíben ciertas formas o modos de actuar. Está relacionado con preguntas como: ¿qué leyes, normas, procedimientos formales prescriben las formas de la acción? ¿cómo las prescriben? ¿qué es permitido hacer y qué no? ¿quién puede hacer y quién no?
3. Comprensión práctica: se refiere a la relación de interdependencia y referencia cruzada que expresan las acciones al ser realizadas. El punto es que cuando esas acciones se presentan con regularidad⁴ en el tiempo de una manera específica, es posible que estén conducidas por un saber práctico o “habilidades” que pertenecen a la misma acción (Shatzki, 2001, p. 59). La comprensión práctica entonces está relacionada con las preguntas: ¿cómo se sabe

⁴ Sobre esto, Shatzki utiliza el ejemplo del juego en Wittgenstein (1958) para mostrar que, aunque la regularidad se ha entendido igual que orden fáctico (Wrong, 1994), este orden no puede ser identificado si se entiende la regularidad igual a la repetición: “a variety of different activities count as games, and in this sense compose an order, even though what in the world corresponds to this state of order is not the uniform repetition of specific features, but a tangle of samenesses and similarities among the activities involved” (Shatzki, 2002, p. 51). De esta manera, hay fenómenos que caen en el lenguaje natural (por ejemplo, el juego o la educación) y que muestran, aún más interesante que su repetición, un entramado de características de mismidad y similitud que establecen órdenes.

qué hacer? ¿cómo se identifica esa acción como esa acción y no como otra? ¿cómo se relacionan las personas con esa acción?

4. Artefactos e infraestructura: para Shatzki (2001, p. 50) las relaciones entre los humanos y los artefactos o infraestructura (o entidades no humanas como él les llama) son constitutivas de los arreglos o *arregments* que mantienen las prácticas sociales, al ocupar posiciones temporal-espaciales, de causalidad, intencionadas y prefigurativas -es decir, que habilitan o restringen la actividad de otras entidades-, y al mismo tiempo, las “entidades” humanas y no humanas son constituidas por los arreglos, es decir, son “algos” en tanto son parte de arreglos, y los arreglos existen porque son mantenidos en el tiempo por las entidades (Shatzki, 2001, p. 51). En ese sentido, depende de la “inculcación exitosa del *know how* compartido” (Shatzki, 2001, p. 11) por agentes humanos que se da gracias al proceso de socialización (Runge, 2023, p. 99).
5. Fines y afectos: Shatzki (2001, p. 58) considera que, aunque la comprensión práctica y el conjunto de reglas pueden determinar el *sentido que tiene* para una persona hacer algo, la estructura teleoafectiva gobierna, en la mayoría de los casos, las acciones de los individuos. Se trata de una estructura mental que se relaciona con las acciones en la medida que aparece para conducirlas, incluso en aquellas ocasiones que no parecen racionales. Se compone de la teleología (orientación hacia fines) y la afectividad (cómo importan las cosas), con preguntas como: ¿cuáles tareas hay que hacer? ¿cómo se da la jerarquía de tareas a realizar? ¿qué sentires aparecen? ¿qué estados de ánimo aparecen? ¿cuáles no pueden aparecer?
6. Posiciones de poder: la teorización social de las prácticas es diferente a una teoría de la acción o del actuar en la medida que estas se basan en la premisa del individuo libre y autónomo, lo que le implica ser el responsable *intencionado* de sus acciones (Runge, 2023, p. 96). En lugar de eso, se entiende que las acciones están incrustadas en contextos prácticos, y la intencionalidad es una situación misma de estas. Por eso no excluye lo que las posiciones de poder pueden hacer por las prácticas, en palabras de Runge (2023, p. 97), ese “rol constructivo” de las prácticas supone un “no cierre del sistema” y una dependencia de este a ser performado permanentemente, es decir, a ser reproducido o transformado.
7. Prácticas vecinas: particularmente se rastrearon la práctica política -o forma del ser humano de proyectar y darle forma al futuro social (Benner, 1996, p. 20 en Runge & Muñoz, 2023,

p. 84)- y la práctica educativa -la praxis de los humanos adultos para quienes están en crecimiento o necesitan educación (Runge & Muñoz, 2023, p. 80), a esta práctica educativa se le llamará acá educación política, que, siguiendo Massing (2021) en Moilanen (2025), es “todas las medidas conscientemente planificadas y organizadas, continuas y orientadas a objetivos, llevadas a cabo por instituciones educativas para dotar a jóvenes y adultos de las condiciones necesarias para la participación en la vida política y social” (2025, p. 823).

Tabla 3

Mapeo de elementos de la dimensión narrativa: teorización social de las prácticas

Fuente	Haceres y decires	Reglas explícitas e implícitas	Comprensión práctica o habilidades	Artefactos e infraestructura	Fines y afectos	Posiciones de poder	Prácticas vecinas
Entrevista 1 (E1)							
Entrevista 2 (E2)							
Patrones: ¿qué se repite?							
Estabilidad: ¿qué aparece como normal?							
Variación: ¿qué cambia?							

Finalmente, siguiendo el ejemplo de 4 partes de Andrés Klaus Runge Peña en *La enseñanza como práctica* (2023), se presenta una semi-formalización o sistematización parcial (Passeron & Revel, 2005, p. 6) de la planeación participativa de la educación ambiental: el caso del CIDEA Antioquia. El ejemplo que presenta él es con la práctica de cocinar:

Podemos tener por un lado experiencias prácticas aprendidas —incluso desde la infancia en el proceso de socialización— y entrenadas tales como calcular la cantidad y número de ciertos ingredientes, separar lo que está fresco de lo que parece ya pasado o podrido, calcular el número de porciones que pueden salir para una familia de cualquier número de comensales. Hablamos acá de una **comprensión práctica**. Los libros de cocina, las instrucciones de preparación en las etiquetas de los alimentos y las instrucciones de uso de algunos instrumentos de cocina, son las **reglas** explícitas. El placer y sentimiento de relajación que provoca el cocinar, la alegría de prepararle algo rico a los miembros de la familia para que se sientan bien, puede ser visto desde el lado de las **estructuras teleoafectivas**. Por ejemplo, cocinar en nuestro contexto tiene una fuerte carga teleológica, pero no un gran peso afectivo —las prácticas de cuidado y educación, por el contrario, requieren de mayor carga y energía afectiva—. Finalmente, la idea de una “comida buena” en relación con una dieta saludable, natural y nutritiva ligada al concepto de cocinar de manera responsable y saludable, incluso como apuesta política de apoyo a pequeños empresarios puede ser visto como una **comprensión general**. (Runge, 2023, p. 103).

Consideraciones éticas

La presente investigación asumió con compromiso ético la transparencia y mitigación de sesgos, dada la posición de la investigadora como participante del CIDEA, habiendo transitado allí la práctica en educación ambiental y la práctica profesional 2 en la que lideró el seguimiento a la PPEAA. Para procurar el distanciamiento analítico, se implementaron 4 estrategias:

1. Frente a la implicación personal de la investigadora en el proceso de semi-formalización o sistematización parcial (Passeron & Revel, 2005) del mandato lógico, se usaron matrices de análisis de doble momento para el rastreo en el documento técnico, lo que permitió que los resultados emergieran de la confrontación textual y no de la memoria institucional de la investigadora. De esa manera, reconocemos que el pensamiento por caso está implicado por una forma de ordenar los elementos, y que esto representa la imposibilidad de ser definido completamente (p.3).

2. Siguiendo a Passeron y Revel (2005), para el análisis del caso, fue necesario tener en cuenta un conjunto de cuestiones que invistieron antes y durante la formulación de la política pública y de las que quedó susceptible de quedar investido (p. 3) y la enumeración de rasgos genéricos que se pueden encontrar con otros casos de política pública departamental de educación ambiental y CIDEA, para referenciar su singularidad en el tiempo y el espacio (p. 4).
3. En las entrevistas a profundidad se aplicó el enfoque de la teorización de las prácticas sociales (Shatzki, 2001), lo que permitió distanciar las preguntas de las meras opiniones hacia la reconstrucción de las situaciones de participación acontecidas entre 2016 y 2017, periodo previo a la participación de la investigadora en el Comité. De la misma manera, se entrevistaron profesionales con más de 20 años de experiencia en educación, que participaron de la formulación de la PPEAA, estableciendo una relación de pares expertos.
4. Finalmente, las entrevistas se formalizaron con consentimiento informado, que enfatizaba en la participación voluntaria, los fines de la investigación y la separación entre el ejercicio investigativo y los procesos de evaluación a la política pública liderados por la investigadora. Se garantizó la confidencialidad mediante la codificación de fuentes (E1 y E2).

Resultados

La participación desde el Documento Técnico – PPEAA (2017)

La formulación de la PPEAA implicó 8 encuentros subregionales, 12 encuentros sectoriales y 10 reuniones con el Comité en los que participaron actores institucionales, comunitarios y sociales de las nueve subregiones del departamento entre 2016 y 2017. Estos encuentros fueron tipo taller, y se desarrollaron en 5 momentos: presentación y encuadre, referentes conceptuales, diálogo de saberes, construcción de alternativas para los problemas identificados y, finalmente, aporte para la definición de los ejes y líneas estratégicas de la política pública. Frente a la metodología, combinaron exposiciones por parte del equipo técnico, conversatorios, trabajos por subgrupos y plenarias (p.29).

Para mapear los actores, resultó útil la participación identificada por Alvear & Urbano (2022)⁵ como una de las cinco categorías de análisis que orientan la formulación de políticas públicas departamentales de educación ambiental en Colombia. La participación contiene dos subcategorías: 1) Actores CIDEA (participación institucional): Gobernación, CAR, alcaldías, sector educativo, ONG, redes, institución pública y sector empresarial; y 2) Actores externos (participación social): personas, organizaciones y colectivos que no forman parte del CIDEA, pero que contribuyen en dos tipos de espacios: A) Encuentros como ciudadanía para identificar aspectos de orden conceptual, contextual y proyectivo orientados a la construcción de propuestas, y, B) Jornadas de socialización de avances con experto/as para revisar y afinar contenidos temáticos (p. 8). De esta manera, la PPEAA es un caso tipo, que comparte con otras políticas públicas departamentales sectoriales en educación ambiental del país un mapeo de actores con competencia, responsabilidades y pertenencia en la materia, como se muestra en la Tabla 4:

Tabla 4

Mapeo de actores participantes en la formulación de la PPEAA

Tipo de participación	Actores	Actores en formulación de la PPEAA
-----------------------	---------	------------------------------------

⁵ Las cinco categorías son: la denominación del instrumento, participación social e institucional, la definición del enfoque conceptual de educación ambiental, enfoques temáticos y fase proyectiva (Alvear & Urbano, 2022).

Institucional	Gobernación	Secretaría de Ambiente, Educación, Mujeres, Salud, Minas, Cultura, Comunicaciones, Gerencia de Juventudes de Antioquia y Gerencia Indígena.
	Alcaldías	Secretarías de Educación, Secretarías de Medio Ambiente.
	CAR	Cornare, Corpourabá, ÁMVA, Corantioquia.
	Sector educativo	UPB, Universidad de Medellín, Corporación Universitaria Lasallista, instituciones educativas.
	ONG	Corpogedi, Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia – CTA, Zoológico de Santa Fe (actual Parque de la Conservación), Corama, Fundación EPM, OIA, CEA.
	Redes	Red CIDEAM Oriente.
	Institución pública	UMATA, CIDEAM, Policía Ambiental, Ejército, Asamblea Departamental de Antioquia, entes de control.
Social	Sector empresarial	Portafolio Verde y empresas participantes en mesas sectoriales.
	Asistentes (general)	Consejos comunitarios, asociaciones de campesinos, organizaciones juveniles, organizaciones de mujeres, comunidades afrocolombianas e indígenas.
	Experto/as	Asesor legal, asesor en política pública, otro/as en jornadas técnicas.

Nota. Adaptado de Alvear & Urbano (2022).

En conjunto, estos espacios reunieron 652 personas, provenientes de 409 organizaciones y 99 municipios, e incluyeron la participación de actores comunitarios y organizaciones (p. 30). Cabe resaltar la participación de 1 consejo comunitario en el encuentro Subregión Occidente; 1 representante de la juventud en Norte; 10 consejos comunitarios, 1 asociación de campesinos y 1 comunidad indígena en Bajo Cauca; 3 organizaciones juveniles en Valle de Aburrá; 2 asociaciones de mujeres y 1 representante de la Secretaría de Equidad de Género en Nordeste; 1 consejo comunitario en Magdalena Medio; y 1 representante de Gerencia Indígena de la Gobernación de Antioquia en Suroeste.

Frente a los participantes en los encuentros sectoriales participaron 8 organizaciones afrocolombianas, comunidades indígenas (3 organizaciones y municipio Frontino), fuerza pública, sector empresarial, representantes de ONG, universidades, entes de control, red CIDEAM Oriente, Secretaria de Ambiente y Secretario de Educación de Antioquia, diputados de la Asamblea Departamental y Secretarios de despacho de Ambiente, Educación, Mujeres, Salud, Minas, Cultura, Comunicaciones y Gerencia de Juventudes de Antioquia.

Mandato lógico – PPEAA

El mandato lógico de la planeación participativa de la PPEAA se estudió en dos momentos. El Momento 1 corresponde a la pregunta ¿cómo se enuncia la relación entre educación ambiental y participación en el marco conceptual y contextual de la política pública? La razón de elegir estos dos apartados de la política pública tiene que ver con que en ellos se encuentran la fundamentación teórica, los enfoques y el diagnóstico realizado en la formulación de la política pública. Se analizaron en total 22 citas relacionadas con la definición de educación ambiental (10), definición de participación (5), clasificación de participación (2), identificación de problema público (2) y la definición del instrumento (3).

Tabla 5

Resultados Matriz de análisis de rastreo documental: Momento 2

Tema	Preguntas	Ubicación en Documento Técnico – PPEAA	Aporte a mandato lógico
Definición de educación ambiental	¿Cómo define la PPEAA la educación ambiental y qué relación tiene con la participación?	pp. 25, 26, 64	La educación ambiental se define como un proceso crítico, situado y transformador, del que es constitutiva la participación, por ser ámbito de acción y reflexión de esta.
Definición de participación	¿Cómo define la participación?	pp. 26, 64	La participación se define como medio y como fin. Se prioriza metodológicamente en los procesos educativo-ambientales y tienen como propósito formativo el sujeto gestor y como finalidad sociológica la gobernanza ambiental. La gobernanza ambiental es una forma de gobernar que implica la cooperación de diferentes actores,

			esos actores deben participar activamente en las decisiones públicas, es decir, incidir como gestores en los asuntos que afectan la sustentabilidad de la vida en los territorios.
Clasificación de participación	¿Cómo clasifica la participación?	p. 64	La participación se clasifica según la tipología de la IAP2: informar, consultar, concertar y gestionar. Solo el nivel 4 (para la gestión, orientada a la toma de decisiones) es legítimo para la educación ambiental en Antioquia.
Identificación del problema público	¿Cómo nombra el problema público y cómo está relacionado con la participación?	p. 14	El problema público no se nombra de forma explícita. La participación aparece como metodología diagnóstica, pero no aparece como una dimensión estructural del problema.
Definición del instrumento	¿Cómo explica la elección de una política pública como instrumento de planeación?	pp. 7, 13	La elección de formular una política pública se justifica en la creación de un instrumento técnico-político para el CIDEA orientar la educación ambiental en el departamento.

Seguendo a Passeron y Revel (2002), el mandato lógico se entiende como un conjunto de normas establecidas con las que se hace contrastación, que organizan el razonamiento y delimitan el campo de acción. El Momento 1 reveló que, en la PPEAA, dicho mandato se encuentra como una arquitectura conceptual entre la educación ambiental, la participación y la gestión. La PPEAA entiende la cultura como una plataforma compleja de adaptación humana, en la que se producen y apropian “prácticas, actitudes y espacialidades, ligados a significados, maneras de actuar, de convivir, de pensar, de expresarse, de interactuar, y en general, de las formas de ser, de relacionarse con el otro y con lo otro” (p. 26). Desde esta mirada, la educación ambiental puede intervenir en la cultura para cualificar a la ciudadanía. Por eso la educación ambiental es definida como un proceso históricamente situado, continuo y autorreflexivo, orientado a transformar las racionalidades políticas, económicas y culturales, que sostienen la crisis ambiental y afectan la sustentabilidad de la vida (p. 25). Desde esta concepción, la participación aparece como ámbito de acción y reflexión de la educación ambiental. Como ámbito de acción, la educación ambiental planea y desarrolla procesos participativos orientados a la formación de sujetos capaces de incidir en los asuntos públicos; y, como ámbito de reflexión, la educación ambiental asume a la participación como uno de sus objetos de estudio. Vale resaltar la siguiente línea de la PPEAA: la educación ambiental también “abarca las miradas críticas sobre el devenir de la educación ambiental misma, pues en

ella se entrecruzan concepciones y prácticas proclives a sostener las racionalidades y las causas de la crisis ambiental” (CIDEA, 2017, p. 25).

En ese sentido, la política pública define la participación como camino y llegada de la educación ambiental en Antioquia, como proceso y como fin. Cuando se habla de la participación como proceso, se hace referencia a las estrategias educativo-ambientales que buscan cualificar la capacidad de los sujetos para incidir en lo relativo a la sustentabilidad de la vida en los territorios. Por otra parte, como fin, la participación es gestión ambiental y educativo-ambiental y constituye un requisito para la configuración de gobernanza ambiental (p. 26), de esa manera, formar sujetos participativos puede conducir a transformar las relaciones de poder en los territorios.

La clasificación de la participación que adopta la PPEAA está basada en la tipología que presenta la Asociación Internacional de Participación Pública (IAP2). Esta tipología presenta 4 niveles de participación: informar, consultar, concertar y gestionar. En el documento técnico se establece de manera explícita que solo el cuarto nivel “es aceptable para un enfoque sistémico, investigativo, territorial, intercultural y participativo en la educación ambiental, integrando los elementos que vienen recogidos en la PPEAA” (p. 64), es decir, solo el cuarto nivel es legítimo para la educación ambiental en Antioquia.

Frente al problema público, no es formulado de forma explícita en el documento técnico. Aun así, se reconocen múltiples problemáticas ambientales y territoriales, pero no aparece integrada la participación ciudadana como dimensión estructural del diagnóstico. Más bien, resalta la participación como metodología empleada en los encuentros para la formulación, de las que se desprenden posteriormente para el diagnóstico por subregiones. De la misma manera, la definición del instrumento, es decir, la decisión de formular una política pública y no otro instrumento, como un plan sectorial o decenal, no aparece en el documento técnico, pero el CIDEA explica que decide formularla como instrumento técnico-político para orientar la educación ambiental en el departamento en cumplimiento de su misión. El instrumento se entiende entonces como una ruta, una herramienta de direccionamiento, para intervenir en la ciudadanía hacia la gobernanza ambiental.

En este caso, el mandato lógico sobre la planeación de la participación de la educación ambiental en la PPEAA es un marco que establece que la participación ciudadana es el ámbito en el que la educación ambiental debe accionar y reflexionar, pues en ello encuentra posible que se

formen sujetos gestores ambientales y de la educación ambiental, es decir, es participando que el ciudadano puede cualificarse para incidir en las decisiones públicas sobre la sustentabilidad de la vida en los territorios. La educación ambiental es el proceso (participar) y el fin (que se participe) o, vale decir, que se participe hoy para participar en el futuro. Quien participa es un sujeto que gestiona el ambiente y la educación ambiental e incide en la toma de decisiones públicas al respecto. Con todo esto, la triada educación ambiental - participación - gestión emerge como el centro del mandato lógico de la planeación participativa de la educación ambiental en la PPEAA, constituida por cinco categorías de análisis: la participación como ámbito de acción y reflexión de la educación ambiental, la participación como proceso y fin, el sujeto participativo, la gestión como incidencia y toma de decisiones, y finalmente, la gestión como el nivel 4 de la tipología de la IAP2 para la participación ciudadana.

En el momento 2, se confrontó este criterio analítico con los objetivos de la política pública, entendiéndolos como “bisagra” para observar el paso de una arquitectura conceptual a formulaciones que orientan la acción pública. En los objetivos se empieza a responder el cómo de la política pública; son la medida operacional apropiada para acercarse a la meta (Roth, 2002). La pregunta orientadora fue ¿cómo se traduce el mandato lógico en los objetivos de la PPEAA?

Tabla 6

Objetivos PPEAA

Objetivo general	Orientar en el departamento de Antioquia la educación ambiental, para aportar a la construcción de una cultura ambiental, ética y sostenible, acorde con la diversidad natural, social y cultural del territorio (p. 60)
Objetivo específico 1	Posicionar la educación ambiental en los ámbitos de educación formal, informal y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, con el fin de fomentar el reconocimiento y apropiación del territorio y el mejoramiento de la calidad de los procesos educativo – ambientales. Lo anterior, en los campos de la formación, la participación, la comunicación, la investigación y la gestión, para la incidencia política de las organizaciones comunitarias y otros actores, en las decisiones relacionadas con la sostenibilidad de la vida en los territorios (p. 61)
Objetivo específico 2	Fortalecer la gestión, la articulación y participación entre los diferentes sectores y actores, con competencias, responsabilidades y pertinencia en materia de educación ambiental. Esto con el fin de posicionarla en los instrumentos de planificación local, regional y departamental, que favorezca la construcción e implementación del Plan Educativo Ambiental Municipal y Departamental, así como la asignación de recursos (p. 61)

Objetivo específico 3	Promover estrategias comunicacionales y educativas que permitan la institucionalización de la educación ambiental en el departamento. Además, deben fortalecer una adecuada gestión de la información y el conocimiento, la articulación de los diferentes sectores e instituciones para la construcción de una ciudadanía ética y sostenible (p. 61)
------------------------------	---

Nota. Adaptado de Documento Técnico - PPEAA (2017).

El análisis muestra que el mandato lógico se desplaza, continúa y tensiona en los objetivos de la política pública. El objetivo general de la PPEAA no incorpora la participación como ámbito de acción, ni de reflexión de la educación ambiental. La construcción de la cultura ambiental, ética y sostenible es el centro de la operación y la educación ambiental aparece asociada en tanto medio para cumplir esa meta. Las categorías participación y gestión (o incidencia) se desplazan y, en consecuencia, en el objetivo general se desplaza el mandato lógico. Contrario a esto, en el objetivo específico 1 el mandato lógico continúa con la aparición explícita de la participación como ámbito de acción de la educación ambiental, integrada a la formación, la comunicación y la gestión de la educación ambiental formal. De esa manera se entiende en doble vía como proceso para elevar la calidad de la educación ambiental y como fin orientado hacia la incidencia política. El sujeto es comunitario, con agencia política y capaz de incidir en la toma de decisiones sobre la sostenibilidad de la vida en los territorios. En este objetivo aparece un nivel de participación 4 en la tipología de la IAP2.

Por su parte, en el objetivo específico 2 el mandato lógico de la PPEAA comienza a tensionarse al entrar en el terreno institucional. La participación se proyecta como ámbito de planeación y un medio para la articulación entre sectores. El sujeto es de tipo institucional y sectorial, definido por competencias y responsabilidades. La incidencia ciudadana queda condicionada a los instrumentos de planificación local, lo que desplaza la participación al nivel 3 de la IAP2: concertar o involucrar. Finalmente, el objetivo específico 3 desplaza por completo al mandato lógico en tanto que la participación como gestión es sustituida por la promoción de procesos comunicacionales. El sujeto que pretende este objetivo es un sujeto informado, pasivo en tanto se le entrega información que tiene como meta la institucionalización de la educación ambiental, se ubica, por tanto, en el nivel 1 de participación.

Tabla 7*Resultados Matriz de análisis de rastreo documental: Momento 2*

Objetivo	Participación como ámbito de educación ambiental	Participación: proceso o fin	Sujeto participativo	Incidencia y toma de decisiones	Nivel de participación (IAP2)	Triada
Objetivo general	No aparece.	La educación ambiental se relaciona con un proceso que "aporta a la construcción de una cultura".	Sujeto diverso.	No aparece.	No aparece.	Acentúa la cultura ambiental, se desplazan las categorías participación, gestión e incidencia.
Objetivo específico 1	Aparece explícitamente como ámbito de acción de la educación ambiental, junto con formación, comunicación, investigación y gestión.	Se concibe como proceso (calidad de procesos educativo-ambientales) y como fin (incidencia en la toma de decisiones).	Sujeto comunitario, con capacidad de conocer y apropiarse su territorio para actuar políticamente. Aparece el ideal del sujeto gestor.	Explícita y se relaciona directamente con la toma de decisiones sobre la sostenibilidad de la vida en los territorios.	Nivel 4. Nombra directamente la incidencia en la toma de decisiones públicas.	Continúa la triada educación ambiental - participación - gestión.
Objetivo específico 2	La participación aparece como ámbito de acción para la planeación de la educación ambiental.	La participación como proceso o medio para articular sectores e incidir en instrumentos de planeación.	Sujeto institucional y sectorial con competencias o responsabilidades en educación ambiental.	La incidencia de la ciudadanía en la planeación pública aparece condicionada por la articulación intersectorial e interinstitucional.	Nivel 3. La toma de decisiones está mediada por asuntos institucionales.	La educación ambiental pasa a ser un mecanismo de articulación institucional. La gestión y la participación como una cualidad de los actores para la articulación.
Objetivo específico 3	No aparece.	No aparece.	Sujeto informado.	No aparece.	Nivel 1. Se centra en compartir información.	Aparece de nuevo la cultura ambiental, de nuevo se desplazan las categorías participación,

gestión e incidencia. La educación ambiental se menciona con el propósito de institucionalizarla.

De esta manera, solo el objetivo 1 continúa el mandato lógico, pues tiene como meta la incidencia del sujeto comunitario en las decisiones sobre la sustentabilidad de la vida. El objetivo 2 lo tensiona aperturando la relación con la institucionalidad, y finalmente, en el objetivo general y el objetivo 3, emergen la cultura ambiental y la institucionalización de la educación ambiental como propósito “encubierto” que desplaza la triada educación ambiental - participación - gestión.

La arquitectura conceptual que compone al mandato lógico de la planeación participativa en la PPEAA aparece con un carácter ambivalente. Se configura en la tríada entendida en la fundamentación teórica y conceptual como incidencia política (Nivel 4 IAP2), pero en la “bisagra” u objetivos experimenta desplazamiento y tensión. La segunda confrontación entre el ideal de participación (gestión o incidencia política) y la operativización en la formulación de la PPEAA fue objeto de estudio en la segunda parte de esta investigación.

La participación desde el equipo formulador – CIDEA Antioquia

El capítulo anterior permitió identificar la arquitectura conceptual que organiza la relación entre educación ambiental, participación y gestión en el Documento Técnico – PPEAA (2017). La segunda confrontación al mandato lógico se orientó a reconstruir la dimensión narrativa de la planeación participativa de la PPEAA a partir de relatos del equipo formulador del CIDEA Antioquia. Para ello, se recurrió a entrevistas a profundidad a informantes clave analizadas desde la teorización social de las prácticas de Theodore Shatzki y otro/as (2001), lo que permitió reconstruir la participación durante la fase de formulación (2016-2017) no solo como un listado de haceres y decires, sino como acciones relacionadas con reglas, competencias incorporadas, artefactos e infraestructura, fines y afectos, relaciones de poder y prácticas vecinas. Se identificaron continuidades, tensiones y desplazamientos frente al mandato lógico.

Dimensión narrativa

Haceres y decires

Reconstruir los haceres y decires de las situaciones de participación en la PPEAA representó un desafío metodológico, dado que se trata de eventos ocurridos hace nueve años y no a la observación directa. Esta distancia temporal se manifestó en expresiones de los informantes como “no lo recuerdo específicamente, así como, bueno, imagínese cuando llegó a Santa Fe de Antioquia al encuentro de Occidente, entonces llegó, saludó, le pusieron la escarapela a la gente... no” (E1).

A pesar de este reto, se consolidó un inventario de acciones que los informantes vincularon directamente con la planeación de la participación. Entre los haceres técnicos destacaron el diseñar los instrumentos de recolección (E2), recolectar (E1) y recopilar (E2) información, sintetizar lo que la gente hacía (E2), poner sobre la mesa experiencias (E1), levantar una buena relatoría (E1), hacer la traducción de la información a un instrumento técnico político (E2), regar toda la información en el piso y organizarlo por subregiones y temas (E1). Una vez en los territorios, las acciones adquirieron una dimensión relacional (E2), hacer la cartografía (E1), dar los papeles [tarjetas de colores] (E1), construir el mapa (E2) y dar el uso de la palabra (E1). Al respecto, una de las formuladores explicó:

Digamos que lo participativo y toda esa intención de diálogo implica muchas cosas. Implica construir, observar, intuir, escuchar, participar, complementar, inducir porque también uno induce, no induce respuestas, pero sí induce conocimientos previos si se le puede decir así ¿cierto? [...] es también indagar, es conversar, es encontrarnos, entonces es como que encontrar y dejarse encontrar, es un diálogo de saberes, entonces dialogar, interpretar, a veces también se trata mucho de interpretar lo que el otro quiere decir (E1, 2026).

Adicionalmente, se despliegan acciones de tipo administrativo y de gestión institucional que sostuvieron la práctica de la participación como: acudir a los enlaces territoriales (E1), asistir a procesos de formación del Ministerio de Educación (E1 y E2), gestionar recursos con personas tomadoras de decisiones (E2), legitimar la iniciativa (E2) y hacer convocatorias públicas en el SECOP (E2).

Frente a los decires, aunque más elusivos en la memoria, sobresalieron cuatro enunciados que acompañaron las situaciones de participación. El primero se refiere a la educación como alternativa a la coerción: “si mi papel en la corporación [...] es administrar los recursos naturales y en la administración de los recursos naturales se contempla la sanción, pues la sanción es lo último a lo que yo tengo que llegar, yo tengo que trasegar un camino de lo educativo para no sancionar a las personas” (E1 sobre lo dicho por el director de una CAR). El segundo revela la tensión sobre el mismo asunto: “no nos alcanza para el cemento, nos va a alcanzar para la educación” (E2 sobre lo dicho por un director de una CAR). También emergió una tensión con las comunidades indígenas, quienes cuestionaban a qué se refería el equipo formulador con educación ambiental: “me decía [un profesor de la Universidad de Antioquia] pero es que nosotros [las comunidades indígenas] no nombramos eso así, o sea para nosotros es [...] la manera de relacionarnos con la Madre Tierra; entonces era como una cosa que ellos no lograban comprender cuál era la pregunta” (E2). Finalmente, ambos informantes recuerdan que las personas participantes mencionaban “me vi ahí [o sea, en la política pública después de la traducción hecha por el equipo formulador]” (E1 y E2).

Reglas

En cuanto a las reglas explícitas, la participación pública está regulada por el derecho internacional y el derecho nacional. Como se viene insistiendo, el objetivo último de las políticas públicas es la garantía de derechos. El artículo 21 y 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) consigna que es derecho de toda persona participar en el gobierno de su país y *tomar parte* de la vida cultural de la comunidad. Y el artículo 26 establece que la educación es un derecho de todas las personas y tiene por objeto el “pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”.

La Constitución Política de Colombia (1991) consagra la participación como fin esencial del Estado (art 2), como derecho (art 40), como deber (art 95) y consigna los mecanismos para su garantía (art 103). Además, reconoce el derecho a la educación en el artículo 44 para lo/as niño/as, asignándole la responsabilidad a la familia, la sociedad y el Estado; para las personas jóvenes, además, es reconocido el derecho a participar de los organismos públicos y privados que tengan a

cargo la educación (art 45); y, particularmente, se reconoce el derecho a la educación del campesinado (art 64). La educación en el país tiene como finalidad formar a lo/as colombiano/as en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y la protección del ambiente (art 67) y le asigna al sistema educativo el fomento de prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana (art 41). En el artículo 79 relaciona la participación y la educación con el derecho a gozar de un ambiente sano, como se ve:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (Constitución Política, 1991, art. 79).

Esta integración normativa revela que la educación, el ambiente sano y la participación son derechos conexos, y por tanto deben considerarse de manera articulada al planear intervenciones públicas en educación ambiental⁶. Parte de que, la ciudadanía, para el ejercicio pleno del derecho a la educación, tiene como condición la planeación participativa de los asuntos públicos. Otras reglas explícitas para la formulación de la PPEAA fueron: “la política nacional [PNEA], traíamos como referentes unos planes de acción que tenían las corporaciones [PGAR], también el plan educativo ambiental departamental que existía desde antes” (E2).

Frente a las reglas implícitas para la acción en las situaciones de participación, se encontró que era necesario dejar que fluyera la conversación pero frenarla cuando se presentaban solo quejas (E1), en cada encuentro era necesario dejar claro que la política no podía resolver todos los problemas de los territorios, es decir, no crear expectativas ni decirle mentiras a la gente (E1), ser coherente con el discurso y saber cuándo callar (E1), tener en cuenta la diferencia entre asistencia y participación (E1), además, fue necesario que el equipo formulador moderara el diálogo y diera la palabra (E1), reconocer que se llega a los territorios como un foráneo (E1), asumir el ejercicio desde la mirada multisectorial (E2) y ser obstinado para cumplir las metas propuestas (E2).

⁶ Aquí la pregunta de si es realmente posible separar un derecho de otro a la hora de planear una intervención pública. Se asume como un ejercicio de abstracción y de direccionamiento de la acción del Estado.

Comprensiones prácticas

En cuanto a las comprensiones prácticas o know how para la formulación de la política pública, se identificó que saber cuándo hablar y cuándo callar (E1), movilizar la conversación (E1) y moderar los encuentros (E2) fueron fundamentales para trascender la mera asistencia a escenarios participativos (E1). Estas comprensiones permitieron al equipo técnico reconocer cómo intervenir en el diálogo, cuándo dar la palabra y cómo propiciar intercambios que favorecieran la construcción colectiva. Asimismo, el equipo desarrolló comprensiones asociadas a la anticipación de escenarios posibles y de tensiones durante los encuentros (E1), lo que les permitió orientar las conversaciones sin desconocer las dinámicas propias de cada territorio. En este sentido, también resultó fundamental comprender que no se debía crear expectativas que excedieran el alcance de la política pública y que era necesario dejar fluir la conversación para reconocer las perspectivas de los participantes (E1).

Emergió también una comprensión relacionada con la posición del equipo formulador en los territorios. Las personas entrevistadas señalaron que era necesario reconocer que se llega como un foráneo (E1) y que la construcción de la política exigía interpretar realidades provenientes de “otros mundos” (E2). Esto supuso asumir que “andar el territorio es un aprendizaje total” (E1) y que la participación se aprende participando (E2), en un proceso continuo de interacción con actores, contextos y saberes diversos. Finalmente, la capacidad de traducir o interpretar los saberes locales al lenguaje técnico de la política pública (E2) aparece como una comprensión práctica transversal a la práctica. Esta comprensión permitió transformar las discusiones sostenidas en los territorios en orientaciones para la formación de la ciudadanía ambiental, diferenciadas según las particularidades de cada subregión a través de las matrices de contextualización (E2). Este ejercicio implicó interpretar cosmovisiones diversas (E2) y reconocer que, en algunos sectores sociales, como las comunidades indígenas, la educación ambiental puede ser entendida como un concepto “de occidente” que no necesariamente corresponde a sus propias representaciones sociales (E2).

Artefactos e infraestructura

En relación con los artefactos, en el proceso de participación de la formulación de la PPEAA se presentan el uso de fichas de colores (E1), carteles (E2), mapas de los territorios (E1), que permitieron la interacción en los talleres. Todo esto estaba direccionado a la construcción del diagnóstico ambiental territorial. Los mapas fueron presentados físicamente, y estuvieron acompañados de diapositivas que fueron presentadas en algunos lugares. Aun así, en algunos encuentros no se contaba con video beam, lo que implicó que el equipo formulador llevara las diapositivas impresas. Los informantes entrevistados no recuerdan el uso de micrófonos o una disposición jerárquica en el espacio (como podios o escenarios), contrario a eso, recuerdan que se dispusieron los espacios en mesa redonda (E1). Los listados de asistencia, fotos y relatorías se consolidaron como el soporte documental (E1). La alimentación estuvo presente en todos los encuentros, con compra local y siguiendo las directivas de las CAR para el uso de vasos, recuerdan mucho los pasteles primavera (E1).

Frente a la infraestructura, reflejó la diversidad del proceso pues abarcó desde escenarios institucionales en Apartadó, Suroeste y Área Metropolitana, sedes universitarias, estaciones del ferrocarril, hoteles e incluso la Asamblea Departamental de Antioquia, donde se dio el paso de la propuesta de política pública, a la Ordenanza Departamental. El ejercicio transitó por el Edificio de los Espejos (Torre Argos), las sedes de Corantioquia y Cornare, la sede Caucasia de la Universidad de Antioquia, entre otros (E1), donde se realizaron mesas de trabajo y la consolidación de la propuesta de política pública. No obstante, para los informantes, la infraestructura resultó ser un factor secundario o indiferente frente a la dinámica participativa, sugiriendo que la potencia de los encuentros tenía que ver más con los fines que con el lugar (E1).

Fines y afectos

En cuanto a los fines que orientaron la formulación de la PPEAA, el objetivo primordial trascendió la producción de un documento normativo departamental. El proceso buscó que la política pública funcionara como un instrumento legible (E2) y operativo en el territorio, capaz de descentralizar las acciones y articular las distintas realidades subregionales. En este sentido, el fin último de la participación fue que el resultado de la formulación se configurara como una construcción colectiva, en la que los actores se vieran reflejados en la política pública (E1),

evitando que el proceso se redujera a una apropiación instrumental de lo ambiental o a un ejercicio desconectado de las voces locales (E1).

Estos fines estuvieron acompañados por afectividades heterogéneas. Por un lado, emergieron afectos asociados a la esperanza de transformación territorial (E1), el optimismo frente a la posibilidad de construir una política pública desde las bases (E1 y E2) y la satisfacción por la apropiación colectiva del proceso. Expresiones como “qué bacanería, me vi ahí” (E1) o “no pasar de agache” (E1) dan cuenta de formas de reconocimiento y validación del trabajo realizado, que reforzaron el compromiso de los actores con la formulación. Para algunos participantes, el proceso fue vivido como un “logro profesional” (E1) o como un espacio de realización personal, asociado a la posibilidad de participar en dinámicas democráticas de construcción de política pública (E2).

Igualmente, se presentaron tensiones, incertidumbres y frustraciones. La rigidez normativa (como el Decreto 092 de 2017) y las dificultades para articular los aportes al marco presupuestal (E2) generaron incertidumbre en el proceso. Asimismo, la lentitud institucional en la fase de aprobación (2017–2019) y la necesidad de incidir políticamente en la Asamblea Departamental (E1) produjeron afectos de frustración y desgaste. A esto se suman expresiones de rabia frente a las condiciones ambientales de los territorios (E1) y de tristeza por la percepción de no continuidad del proceso una vez finalizada la formulación (E2), sintetizada en la idea de “no disfrutar la torta” (E2). También prevaleció la obstinación por sacar adelante la política en un contexto institucional complejo (E2), junto con el sentimiento de deber cumplido (E1) y la construcción de redes de afecto y amistad entre los participantes (E1 y E2), configuraron un entramado que permitió la continuidad del proceso. Mencionan, además, una sensación de “mea culpa” (E1) sobre el ejercicio incompleto de seguimiento, frente a una tenacidad de construir indicadores que ni siquiera la política nacional tiene (E2).

Posiciones de poder

Desde la teorización social de las prácticas, las posiciones de poder no se reducen a la voluntad individual de los actores, pues emergen del *arreglo* mismo que sostiene la práctica, que condiciona lo que es posible hacer, decir e incluso decidir. En este sentido, la participación en la formulación de la PPEAA se da en un entramado de relaciones que incidieron directamente en el

alcance del mandato lógico y su aspiración de alcanzar niveles de incidencia propios del nivel 4 o “gestión” de la IAP2.

En el nivel operativo, los enlaces territoriales ocuparon una posición clave de mediación por su capacidad de convocatoria, la confianza en las instituciones y el contacto directo con las comunidades (E1), lo que habilitó y bloqueó quiénes podían “aparecer” en las situaciones de participación. El mandato lógico que busca la formación de sujetos capaces de incidir, es decir, con agencia, se tensiona en la medida que el acceso a la participación se ve “filtrada” por intermediaciones institucionales. Surgió además una fuerte crítica a las posiciones de poder que utilizaban la asistencia de los actores territoriales solo para validar y extraer información de los territorios (E1), sin una intención real de participación pública como proceso de construcción colectiva:

Yo para participar debo de asistir, debo de estar, pero también el otro me tiene que facilitar que yo sí participo, ¿cierto? Porque yo me puedo volver un validador y me pueden hacer mostrar como que participé y yo no participé, validé. Validé un documento técnico que otro construyó desde su saber, desde su saber científico, desde su conocimiento, pero él no me permitió participar. Él me permitió que yo llenara un instrumento, pero nunca me tuvieron en cuenta el instrumento y las ideas que yo di, ¿cierto? (E1, 2026)

Al interior del equipo formulador, surgieron figuras de liderazgo con roles específicos de mediación, relatoría y experticia. Algunas personas aportaron legitimidad académica que permitió “sentar posiciones” frente a la metodología (E1). No obstante, este conocimiento chocó en ocasiones con orientaciones y normas institucionales que imponían límites a las acciones (E2). En la escala de toma de decisiones, los diputados y los directivos de las CAR ostentaron el poder de aprobación y financiación, mientras que otros actores comunitarios e indígenas representaron autoridad frente a saberes propios, tensionando la visión occidental de la educación ambiental. Este asunto, aunque necesario para la formulación, revela una tensión entre la participación como práctica educativa orientada a la formación de sujetos capaces de incidir en las decisiones de su territorio y la participación como instrumento técnico propio de la práctica política.

De la misma manera, emergieron asimetrías entre instituciones con un músculo institucional mayor y una “rosca política” (E1) para la aprobación de la Ordenanza. La Gobernación de Antioquia fue identificada como obstáculo, que desde la norma y la voluntad

política (propias de la práctica política) ralentizó la aprobación de la política pública (E1). Finalmente, se resaltó la orientación de figuras que han acompañado el proceso a nivel nacional y la presión de los sectores productivos y académicos (E1 y E2).

Estas cuestiones muestran que en la formulación de la PPEAA el mandato lógico operó en tensión constante entre el ideal formativo del sujeto gestor y estructuras institucionales que regulan, filtran y enmarcan la participación. Esta tensión se ve como constitutiva -y no accidental- de la relación entre la práctica educativa y la práctica política en la formulación de la política pública.

Prácticas vecinas

La participación en la formulación de la PPEAA ocurrió en un entramado de prácticas -o campo de las prácticas para Shatzki (2001)- que la condicionaron, la hicieron posible y, en algunos casos, la tensionaron. Desde la perspectiva de Benner, se puede observar que la práctica política se entrecruza con la práctica educativa en acciones concretas, configurando un campo más amplio de sentido.

En primer lugar, la organización social y comunitaria constituyeron una base preexistente para la participación. Espacios como las Mesas Ambientales y ONG introducen dimensiones de tensión que no siempre son visibles en los diseños participativos de las políticas públicas. Esto sugiere que la práctica educativa no inicia en la formulación de la política pública, sino que se inserta como trayectorias de vida en formación política y ciudadana. De la misma manera, se comporta como una “fuerza” que presiona la aprobación de la política pública, lo que la desplaza de un mero instrumento de planeación estatal hacia una disputa social por la orientación de lo público.

En la dimensión académica, la influencia de programas como la Licenciatura de la Madre Tierra de la Universidad de Antioquia y los enfoques promovidos por el CINDE aportaron marcos conceptuales y metodológicos que fortalecieron la práctica educativa en la política pública. Estas perspectivas contribuyeron a sostener el ideal del sujeto participativo reforzando el mandato lógico. No obstante, también “ponen sobre la mesa” tensiones epistémicas al desbordar las categorías institucionales de la educación ambiental, lo que cuestiona su universalidad y muestra que, tanto la práctica política como la práctica educativa, se relacionan y se tensionan constantemente. Es

decir, la práctica política que se expresa en la participación ciudadana para la formulación de la política pública habilita aprendizajes que reconfiguran la relación con la educación. En este sentido, se identifican cuatro aprendizajes centrales: en primer lugar, que se aprende a participar, participando (E2), lo que reafirma el núcleo del mandato lógico: la participación se construye desde la experiencia situada, “andando los territorios” (E1) y “dejándose encontrar” (E2). En segundo lugar, la participación habilitó el proceso de traducción de mundos (E2), en la cual los saberes locales y el lenguaje técnico-político se relacionan y permiten que formas de ver el mundo se inscriban en la política pública.

En tercer lugar, las estructuras teleoafectivas desbordan la lógica instrumental de la política pública: el “encarrete” (E2), la construcción de vínculos y la articulación territorial generaron apropiación y satisfacción frente al proceso. Esto evidencia que la participación tensiona las subjetividades, reforzando su dimensión educativa. Finalmente, la crítica al “extractivismo informativo”, le permite al equipo formulador distinguir entre asistencia y participación propiamente dicha, apostándole a la construcción colectiva del diagnóstico y las alternativas de solución. Este asunto es clave en la medida que puede ser entendido como una manera de performar la práctica política. Referido a esto, las barreras institucionales como el Decreto 092 de 2017 y la voluntad política de la Gobernación de Antioquia, introdujo rigidez al delimitar los tiempos, recursos y formas de participación. Asimismo, la “lógica del cemento” presente en algunos tomadores de decisiones invisibiliza la educación como asunto público prioritario, subordinándola a la economía. En relación con esto, las expresiones de la práctica económica en los territorios - como la minería o la ganadería extensiva- se reconocen como condiciones materiales para las posibilidades de la participación en la medida que estructuran intereses, conflictos y relaciones de poder en los territorios. Hace esto un llamado a la planeación político-educativa.

De esta manera, el entramado de prácticas vecinas sostiene y condiciona la participación, y sugiere rutas para evitar que la política pública quede reducida a un ejercicio técnico. En particular se identifican tres orientaciones: la necesidad de leer las prácticas económicas de los territorios para diseñar metodologías educativas coherentes; la importancia de integrar los sistemas de educación propios de comunidades étnicas como alternativas que permiten “traducir diferentes mundos” (E2); y el reconocimiento de la educación como alternativa a la sanción, en tanto apuesta por la formación de ciudadanía ambiental.

Se evidencia que la formulación de la PPEAA fue un punto de encuentro y tensión entre diferentes prácticas sociales. En el cruce, la práctica educativa aporta sentidos, aprendizajes y sujetos para la participación, mientras que la práctica política organiza, canaliza y limita esa participación en función de la acción pública. Esta relación no es lineal, contrario a esto es dinámica y atravesada por disputas y condiciones materiales que configuran sus condiciones de posibilidad.

Una semi-formalización o sistematización parcial de la planeación participativa de la educación ambiental: el caso del CIDEA Antioquia

Una función de los CIDEA departamentales en Colombia es liderar la planeación de la educación ambiental en el territorio. En Antioquia desde su nacimiento en 1994, el Comité ha formulado diferentes instrumentos en aras de esa misión, así ha tenido planes sectoriales, planes de acción y, actualmente, una política pública. La fase de formulación de la PPEAA se dio en 2016 y 2017, y comprendió la capacitación del Comité, arreglos para la financiación, el diseño metodológico, encuentros subregionales y sectoriales, el análisis de la información, la edición y entrega del Documento Técnico – PPEAA.

En principio, el Comité no tenía claridad sobre la diferencia entre una política pública y un plan (E1), lo que condujo a una serie de capacitaciones en lo que se denominan “jornadas internas de conceptualización”. Esta participación de expertos le permitió al Comité tomar la decisión de “construir un plan que pueda ser elevado a política” (E1) y emprender un camino hacia la búsqueda de financiación. Al “salir a tocar puertas” para ello, se encuentran con apoyo y recursos de diferentes organizaciones públicas y privadas, y de experto/as en educación, ambiente y educación ambiental dispuestos a participar en la construcción de la política pública. Esta articulación lograda alrededor del tema no quedó registrada en el Convenio 1611-208 pues el Decreto 092 de 2017 condicionaba las formas de colaboración público-privadas (E2), pero sí en el documento técnico (pp. 2, 29). Se buscaba obtener una política pública “realmente participativa” y cumplir con ello se veía como un fin en sí mismo del proceso. Es importante mencionar que hubo tensión en el Comité sobre cuál era el sector del problema público, pues la mayoría consideraba que bastaba con buscar los problemas ambientales de cada subregión frente a una persona que decía que debían buscar los problemas educativo-ambientales. Este asunto se resolvió con “el voto de las mayorías” (E1).

Ya teniendo “la platica en el bolsillo”, el CIDEA designó un equipo técnico que se encargó de crear el diseño metodológico para los encuentros subregionales y sectoriales (E1 y E2). El objetivo fue tener información “de primera mano”, es decir, el sentir y la mirada de cada subregión del departamento, reconociendo su diversidad cultural y biológica (E1). El diseño incluyó exposiciones por parte del equipo técnico, conversatorios, trabajos por subgrupos y plenarias (p.29). Para la convocatoria, el Comité acudió a los enlaces territoriales, personas o entidades que figuran como puentes con las comunidades en los territorios. Se encontró con que algunas tenían menor poder de incidencia, posiblemente por la desconfianza hacia las instituciones que representaban (E1) o por disputas con prácticas económicas en los territorios (E2). Aun así, lograron la participación de 652 personas, provenientes de 409 organizaciones y 99 municipios del departamento (p. 30) y el único criterio para las invitaciones fue su relación con lo ambiental desde cualquier escenario (E1).

En total, se realizaron 22 encuentros, de los cuales 13 fueron sectoriales y 9 subregionales (pp. 31-32). El Comité recibió a lo/as participantes en sedes universitarias y de las CAR, estaciones del ferrocarril, hoteles, la Asamblea Departamental de Antioquia y el Edificio de los Espejos (Torre Argos). De acuerdo con el lugar, el equipo técnico contaba o no con video beam para proyectar diapositivas orientadoras, cuando no estaba disponible, el equipo las llevaba impresas. En todas se ofreció refrigerio y se compró en el mercado local de cada encuentro, pero estaban condicionados a reglas que les exigía comprar una marca china de vasos de papel que solo vendían en un almacén de cadena (E1). Este asunto desató en el equipo “una discusión bacana”, pues consideraban que eso terminaba siendo más contaminante que los mismos vasos desechables y aun así debían seguir la indicación (E1).

En los territorios, el equipo técnico “indujo conocimientos previos” (E2) sobre política pública, la definición de educación ambiental y la presentación de un rastreo preliminar de fuentes secundarias sobre la situación ambiental. Llegados allí, y sobre un mapa “tipo cartografía” (E1), lo/as participantes se reunían en subgrupos para conversar, alimentar la información, hacer una priorización de problemas y alternativas de solución, y consignarlo en unas tarjetas de colores. Finalmente, se dispuso un espacio para que una persona de cada subgrupo presentara a las demás “la construcción” realizada y la “expresara para todo el público” (E2). Aunque en su mayoría los encuentros se desarrollaron según lo planeado, en un encuentro subregional, el equipo se vio

confrontado por un grupo de participantes que se negaron a la realización del mapeo, porque ya lo habían realizado varias veces con diferentes entidades y sentían que no se había tenido en cuenta para nada (E1).

Estos ejercicios dialécticos y relacionales (E2) fueron mediados por el equipo técnico, quienes se encargaron de aplicar los instrumentos de recolección de información (E1 y E2), buscando trascender la queja y demarcando el alcance de una política pública, pues esta no puede solucionar todos los problemas del territorio (E1). Además, se encargaron de hacer la documentación a través de listados de asistencia, fotografías y relatorías (E1 y E2). Para ello, fue necesario saber que se aprende a participar, participando (E1 y E2), y eso requiere dejar fluir la conversación (E1), no crear expectativas ni decirle mentiras a la gente (E1), ser coherente con el discurso y saber cuándo callar (E1), moderar el diálogo y dar la palabra (E1). En síntesis, era necesario saber que se llega a los territorios como un foráneo (E1) que requiere de una mirada multisectorial (E2) para hacer, posteriormente, la interpretación o traducción entre mundos (E2): los territorios, la academia y el lenguaje técnico-político. De esta manera, el equipo atravesó la esperanza de la transformación en los territorios (E1), la tensión institucional (E2), la incertidumbre, la frustración y la rabia por las condiciones ambientales de los territorios (E1), también la sensación de satisfacción al lograr construir una política pública desde las bases y las comunidades donde lo/as participantes “se vieron” (E1 y E2).

Al momento de analizar la información, el equipo técnico regó los papeles de colores en el piso y los clasificó por subregión, problemas y sus respectivas alternativas de solución (E1). Esto le permitió la construcción del marco estratégico de la política pública, aunque con limitaciones que les daba el asesor experto, por ejemplo, que era recomendable que fueran máximo tres ejes articuladores (E1). Así quedó, más 9 estrategias, 23 líneas de acción y matrices de contextualización por cada subregión (pp. 65-81). Este último insumo es muy valorado por el equipo técnico pues contiene líneas muy claras de priorización para los territorios (E2).

La edición final del documento técnico fue entregada por el CIDEA Antioquia en diciembre de 2017 para emprender un nuevo camino hacia la fase de aprobación. Esta demoró 2 años en los cuales la participación de las ONG del Comité fue clave al generar presión política ante la Asamblea Departamental (E1). Finalmente entró en vigencia con la Ordenanza 04 del 06 de junio

de 2019 a través de la cual, el departamento adopta formalmente la Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia – PPEAA.

Discusión

La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas usualmente ha sido estudiada desde los documentos técnicos y los actos administrativos. Se debe a que estos documentos deben contener las “estrategias” de participación ciudadana que se implementaron, asegurando que el problema público es caracterizado por las personas que son afectadas por él. De esa manera, en estos documentos puede encontrarse cifras, metodologías de encuentros, definiciones e incluso escalas de participación ciudadana que permiten identificar el aspecto formal de esta. Aun así, quedarse en ello supone considerar que los resultados de las acciones humanas son el fin de estas y no el propio sujeto. Es decir, sería considerar que la participación ciudadana es importante para promulgar una política pública, pero no es importante lo que sucede en ella, cómo sucede, por qué sucede y para qué sucede.

Las reglas explícitas, en ese sentido, son un elemento que aporta al establecimiento de los órdenes sociales, junto a las comprensiones prácticas, las estructuras teleoafectivas y las comprensiones generalizadas. Eso implica que el documento de política pública y los actos administrativos efectivamente, deben ser incluidos en los estudios sobre participación ciudadana, y que esto no es igual a estudiar qué sucede en ella con las personas y qué hacen las personas con ella, aunque sí aproxima a una forma en la que un grupo de personas expresó “en papel” unas lógicas que operan como organizadoras del razonamiento en el pasado, el presente y el futuro. En últimas, se trata de un establecimiento o arreglo formal sobre un asunto público, que es retomado siempre que haya preguntas por cómo abordar ese problema, a qué actores articular, quiénes son las personas que se beneficiarán de la intervención, etc. Por ejemplo, el documento técnico de la PPEAA incluyó la participación ciudadana como medio y fin de la educación ambiental en el departamento. Es decir, quedó establecido que, en Antioquia, las intervenciones públicas relacionadas con la educación ambiental están orientadas a superar los retos de la participación ciudadana como la formación de sujetos capaces de identificar las situaciones de desigualdad y dominación, con autodeterminación para movilizar las transformaciones a que haya lugar y agente en la relación con el Estado para la construcción de la vida en los territorios.

Interrogar este “mandato lógico” en la formulación de la política pública, implica buscar qué pasó en la participación ciudadana para que se escribiera *eso* y no otra cosa, es decir, para que

se le diera tal centralidad en el acuerdo formal, supone una gran valoración o comprensión general de la importancia de esta en la participación ocurrida en los encuentros subregionales y sectoriales, lo que por supuesto también está relacionado con su reproducción y mantenimiento en el tiempo. Para ello el rastreo documental es insuficiente, pues en estos documentos no quedan registrados los paso a paso de los encuentros, los afectos que aparecieron, las tensiones, los momentos de disputa. Más bien, se hace un ejercicio de “traducción de mundos” entre lo ocurrido y el lenguaje técnico-político. Por eso, para el estudio de la participación ciudadana, es importante remitirse también a la observación directa, o cuando menos a entrevistas a profundidad con lo/as participantes, que permitan ampliar el panorama de análisis.

Entendida así, la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas es más que un chequeo para la legalidad, es una institucionalización de la práctica política, que trata de proyectar y darle forma al futuro social. La preparación que las personas requieren para ello es requisito para su existencia, sin la preparación que dote de las condiciones necesarias, la participación fácilmente cae en asistencia y validación, contrario con sus fines sociales. Esto implica que en la participación ciudadana está presente un componente educativo, muchas veces no explícito, ni mediado por profesionales de la educación, que no solo está dirigido a intervenir en las personas que son convocadas como participación social, sino, y con mayor razón, en la participación institucional que se encarga de liderar el ejercicio de planeación pública.

Sobre esto, es importante no perder de vista que la planeación pública se realiza desde el Estado. Es lo que el Estado determina hacer concretamente con los asuntos que son considerados problemáticos en la sociedad, lo que los eleva a ser considerados problemas públicos, es decir, del interés general. Los equipos técnicos (o participación institucional) diseñan, ejecutan y concretan la fase de formulación de las políticas públicas, lo que, además, las convierte en personas que interactuaron directa y continuamente en el proceso. Esta doble relación da cuenta de que, cuando un equipo formulador lidera un ejercicio de planeación, lo hace en cabeza del Estado y hacia la sociedad, y al mismo tiempo, las personas del equipo formulador se vuelven sujetos de la intervención del Estado, que las necesita preparadas para participar de la planeación pública.

Conclusiones

Como se evidenció en el caso, cuando el Comité se vio ante la necesidad de formular un nuevo instrumento de planeación para la educación ambiental, decidió buscar capacitación en experto/as del campo de políticas públicas para “dotarse” de las condiciones necesarias para planear un ejercicio departamental de participación ciudadana, que no es diferente a prepararse para participar en la vida pública y social (Moilanen, 2025), aun cuando formalmente la discusión giraba en torno a la pertinencia de formular una política pública o un plan sectorial.

Este proceso educativo da cuenta de una relación pedagógica mediada por personas con saberes técnicos (experto/as) que tiene como fin la preparación para la participación. Este proceso no inicia ni termina con la política pública, precisamente porque tomar parte de un comité sectorial, ya supone participación ciudadana, y, por tanto, preparación para ello. Por poner dos ejemplos sobre esto, el MEN desarrolló una estrategia educativa con los CIDEA para fortalecer temas de educación ambiental años atrás y el mismo Comité realiza “jornadas internas de conceptualización” dos veces al año que buscan fortalecer sus capacidades para el cumplimiento de su misión: orientar la educación ambiental en el departamento. Eso quiere decir que esta relación pedagógica existe “por el participante”, es la persona misma el fin último de la acción educativa en la participación ciudadana.

En segundo lugar, el Comité diseñó una ruta metodológica para los encuentros sectoriales y subregionales. La planificación y organización de estos encuentros tenía como objetivos, por un lado, dotar a las personas de las condiciones necesarias para participar en la formulación de la política pública, y por el otro, formular la política pública. El diseño incluyó una fase instruccional con exposiciones por parte del equipo técnico, y una fase dialógica con conversatorios, trabajos por subgrupos y plenarias. Es posible que las características del diseño se deban a la formación pedagógica de lo/as profesionales del equipo técnico, quienes, además, gozaron de continuidad en el proceso educativo, pues estuvieron presentes en la mayoría -si no en todos- los encuentros realizados. A diferencia de la participación social (que las personas están en uno, pero no en dos o tres encuentros), la participación institucional del CIDEA es sostenida en toda la fase de formulación. Esto supone una mayor interacción con los fines de la práctica educativa. Aunque los procesos formativos exceden la presente investigación, se identificó por ejemplo que, los saberes

del equipo técnico sobre educación intercultural se vieron tensionados por la presencia de comunidades indígenas, redireccionando la toma de decisiones al respecto.

En tercer lugar, se evidencia la presencia de know-how o saberes de tipo práctico, que pertenecen al orden de las acciones en la medida que portan una conexión de interdependencia o referencia cruzada, que hace de esa acción esa y no otra. Este es un proceso educativo que se da gracias al proceso de socialización y que en el marco de la participación ciudadana está relacionado con la idea de que “se aprende a participar, participando”. El mapeo de las situaciones de participación permite sostener que la participación se configura como un conjunto de actividades relacionadas con proyectar y dar forma al futuro social. Esta práctica política es sostenida, en gran medida, gracias a las habilidades incorporadas por las personas, relacionadas con saber cuándo hablar, cuándo callar, disposiciones sobre cómo acercarse a diversas comunidades y poblaciones, cómo y cuándo disertar respecto de reglas de comportamiento, etc. Estos asuntos, aunque no son incluidos de manera explícita en la formulación de la PPEAA, aparecen como comprensiones sobre la acción pública que se aprenden gracias a la misma situación de participación.

En efecto, aunque los participantes (institucionales y sociales) hubieran aprendido qué era una política pública, qué era educación ambiental y otros asuntos en la fase “instruccional” de los encuentros, en la formulación de la PPEAA también se reprodujeron y transformaron saberes de tipo práctico especialmente tensionados por tristezas, rabias, incomodidades, incoherencias, satisfacción, esperanza sobre lo público, por personas con trayectorias heterogéneas y por prácticas políticas, educativas, económicas, académicas, institucionales. En este sentido, las habilidades no anteceden a la acción, mejor, se producen con ella a través de procesos de socialización y vehiculizan formas de ser, hacer y performar (Runge, 2023).

Con todo esto, se propone que, en la participación ciudadana ocurrida en la formulación de la PPEAA, se configuró una relación pedagógica entre el Estado y la sociedad en el marco de una práctica educativa de tipo político. Aunque parezca redundante, vale concretar, que una forma de participar en la vida política y social es a través de la participación ciudadana. Este es el componente que aporta a esta relación la práctica política, que en todo caso es la forma del ser humano de proyectar y darle forma al futuro social. Como se viene insistiendo, para poder proyectar y darle forma al futuro social, el ser humano debe prepararse, “está necesitado de

educación”, requiere estrategias planificadas y organizadas, continuas y orientadas a objetivos que lo doten de las condiciones necesarias para tomar parte de la construcción del futuro social.

Al tener este tipo de práctica educativa como actor de la relación pedagógica al Estado, es también pública, del interés general y por eso no pueden quedar al azar sus fines y estrategias. En este caso, la idea tradicional de relación pedagógica se amplía y cobra relevancia la pregunta por las características, validez y legitimidad de lo que bien podría llamarse, educación política pública. Es muy interesante además que esta relación no recae necesariamente en la confianza, sino en todo lo contrario, es posible que la misma desconfianza en la democracia representativa, el incremento de desigualdades sociales, corrupción e injusticias, haya promovido la institucionalización de la participación ciudadana y con ella, la institucionalización de una práctica educativa política pública. Con todo esto, ya no basta que, cuando el Estado se ocupe de la educación pública, ponga sus ojos en mejorar la función de la escuela, en la formación de maestros y otras, lo que es, por supuesto, un asunto público, pero reduce la educación pública a educación escolar, y como ya queda claro, hay otras prácticas educativas que se configuran de la relación entre el Estado y la sociedad. Este reto debe ser asumido también por la pedagogía.

Recomendaciones

Se presentan las siguientes recomendaciones para profundizar en la comprensión de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas como práctica social, educativa y política:

- En primer momento, es necesario ampliar el estudio de las políticas públicas a perspectivas que trasciendan el análisis documental y normativo. Esto lleva a entablar un diálogo entre pedagogía y estudios de política pública que se interroga por los procesos educativos públicos en escenarios no escolares. En este marco, resulta pertinente desarrollar investigaciones desde la experiencia de los equipos formadores, reconociendo que los ejercicios de planeación son escenarios de producción de sentido, lo que lleva a la pregunta por la formación en los procesos participativos. Es pertinente también explorar comparativamente otros casos de formulación de políticas públicas - en educación ambiental u otros sectores- que permitan identificar regularidades, variaciones y estabildades de la participación ciudadana como práctica educativa.
- De la misma manera, se recomienda tener en cuenta que el diseño de los escenarios de participación ciudadana, deben incluir tanto un componente para la recolección de información y validación técnica, como un componente educativo que promueva procesos de reflexión crítica sobre lo público, la toma de decisiones y la proyección del futuro social. Lo que no quiere decir que tienen que ir en momentos diferentes, sino que constituyen el objetivo del encuentro participativo. Esto implica revisar las metodologías de participación utilizadas en la formulación de políticas públicas, para identificar en qué medida permiten o bloquean aprendizajes para la participación. Está relacionado con los enfoques didácticos de la educación política, que responden a diferentes corrientes teóricas, entre las que se encuentra la educación política crítica, que busca promover la autodeterminación y la participación social desde una perspectiva emancipadora. Por ejemplo, los riesgos del adoctrinamiento propios de la educación política son tratados por Moilanen (2025) a través de la crítica inmanente.
- Para todo esto, es necesario fortalecer la sistematización de los procesos de participación ciudadana, que incluye, por supuesto, el lenguaje técnico-político

requerido para la aprobación legal, pero en él no se agota. Busca, mayores oportunidades de reconstruir las situaciones ocurridas, de tal suerte que se pueda estudiar los asuntos y por qué los asuntos se volvieron problemáticos en el tiempo.

- Se recomienda seguir explorando en el uso de enfoques metodológicos que permiten acceder a la dimensión práctica de los procesos sociales, tales como el pensamiento por casos y la teorización social de las prácticas. Sin embargo, se sugiere ampliar el número y diversidad de fuentes, incluir observación participante siempre que sea posible, el rastreo en otros documentos (actas, relatorías, etc.) y las voces de la participación social.
- Finalmente, es menester para toda esta labor, que el Estado colombiano reconozca a lo/as profesionales de la educación en su diversidad, caracterice y diferencie las capacidades y habilidades que cada perfil tiene para sobrellevar las demandas públicas. El reconocimiento de este campo implica modificaciones en las instituciones y en las prácticas, lo que por supuesto, no tiene que ser cómodo, pero sí es urgente.

Referencias

- Alvear, N. L., & Urbano, M. L. (2022). *Educación ambiental en Colombia desde los instrumentos de política pública departamental*. El Entramado, 18(1), 1-14. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.1.7876>
- Antioquia. Asamblea Departamental. (2019). *Ordenanza 04 de 2019: por medio de la cual se adopta la Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia – PPEAA*. Gaceta departamental.
- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. (R. Gil Novales, Trad.). Paidós.
- Benner, D. (1980). *Das Theorie-Praxis-Problem in der Erziehungswissenschaft und die Frage nach Prinzipien pädagogischen Denkens und Handelns* [El problema de la relación teoría-praxis en la ciencia de la educación y la cuestión de los principios del pensamiento y la acción pedagógica]. Zeitschrift für Pädagogik, 26(4), 485–497. <https://doi.org/10.25656/01:14104>
- CIDEA Antioquia. (2017). *Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia: construcción participativa de una cultura ambiental, ética y sostenible*. <https://www.corantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/POLITICA-ED.-AMBIENTAL-DEPTAL.pdf>
- Colombia. Congreso de la República. (2012). *Ley 1579 de 2012: por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial*. Diario oficial.
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República.
- Colombia. Presidencia de la República. (1994). *Decreto 1743 de 1994: por el cual se instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal, se fijan criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal y se establecen mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Medio Ambiente*. Diario oficial.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Encuesta de Cultura Política ECP 2021*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_21.pdf

- Gallego, J. (2017). *La pólis griega: orígenes, estructuras y enfoques*. (1ª ed.). Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires
- Gobernación de Antioquia. (2024). *Procedimiento Formulación de Políticas Públicas PR-MI-P6-017*. Departamento Administrativo de Planeación (DAP); Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública y Políticas (DSEGPP).
- Hincapié, A., Cossio, D. L., & Giraldo, L. M. (2023). *Fundamentación preliminar de la pedagogía como campo disciplinar y profesional*. Pedagogía y Saberes, 59, 7-19. <https://doi.org/10.17227/pys.num59-17615>
- Llanos, E. N. (2023). *La participación ciudadana en la educación pública*. Revista de Investigación en Ciencias de la Educación Horizontes, 7(29), 1515-1533. <https://doi.org/10.33996/revistahorizontes.v7i29.610>
- Martínez, F. E., & Sánchez, R. (2018). *Política pública de Educación Ambiental en el municipio de Santiago de Cali*. Revista científica Agroecosistemas, 6(3), 49-56. <http://aes.ucf.edu.cu/index.php/aes/index>
- Martínez, M., Esteban, M. B., & Oraisón, M. (2023). *Educación, esferas de participación y ciudadanía*. Bordón Revista de Pedagogía, 75(2), 11-25. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2023.100507>
- Mendoza, D. C. (2023). *La planeación de las políticas educativas de la administración 2019-2024 en México: límites, omisiones y desafíos*. Revista Iberoamericana para la investigación y el Desarrollo Educativo, 14(27). <https://doi.org/10.23913/ride.v14i27.1562>
- Moilanen, A. (2025). *Immanent Critique in Political Education: Indoctrination or Emancipation?* [Crítica inmanente en la educación política: ¿adoctrinamiento o emancipación?]. Constellations, 32(4), 1-12. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12794>
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Passeron, J. C., & Revel, J. (2005). *Pensar por casos: razonar a partir de singularidades*. En J.-C. Passeron & J. Revel (Eds.), *Penser par cas* (pp. 1-34). Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Real Academia Española. (s.f.). Participación. En Diccionario de la lengua española. Consultado el 12 de enero de 2026, de <https://www.rae.es/>

- Real Academia Española. (s.f.). Participación ciudadana. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado el 4 de febrero de 2026, de <https://dpej.rae.es/>
- Real Academia Española. (s.f.). Participar. En *Diccionario de la lengua española*. Consultado el 12 de enero de 2026, de <https://www.rae.es/>
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. (1ª ed.). Ediciones Aurora.
- Runge, A. K. (s.f). *La educación como práctica y la pedagogía como campo disciplinar y profesional: una diferencia necesaria*. Proyecto de investigación: “Didáctica General vs. Didáctica específica: aproximaciones histórico-genealógicas”. Universidad de Antioquia; Universidad del Valle.
- Runge, A. K. (2023). *La enseñanza como práctica*. En Muñoz, D. A., & Ríos, E, *Infancia y pedagogía. Retos académicos de la formación profesional y disciplinar de agentes educativos para la primera infancia* (pp. 91-131).
- Runge, A. K., & Muñoz, D. A. (2012). *Pedagogía y praxis (práctica) educativa o educación. De nuevo: una diferencia necesaria*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 2(8), 75-96. Proyecto de investigación: “Paradigmas y Conceptos en Educación y Pedagogía”. Colciencias; Universidad de Antioquia.
- Shatzki, T. R. (2001). *Introduction: practice theory*. En Shatzki, T. R., Knorr, K., & von Savigny, E (Eds.), *The Practice Turn in Contemporary Theory* (pp. 10-26). Editorial Routledge.
- Shore, C. (2010). *La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas*. Antípoda, 10, 21-49. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/antipoda/article/view/1824/122>
- Uribe, D. P. (2022). *Una revisión de las políticas públicas departamentales desde la composición de las ordenanzas*. Contraloría General de Antioquia. <https://doi.org/10.58373/OBSCGA.003>
- Velásquez, R. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto “política pública”*. Desafíos, 20, 149-187.

Anexo 4. Protocolo de entrevistas

PROTOCOLO DE ENTREVISTA

DATOS GENERALES

Entrevistado/a:

Rol en la formulación (2016-2017):

Rol actual en el CIDEA:

Fecha:

Lugar/modalidad:

Duración estimada:

Autorización de grabación:

PROPÓSITO DE LA ENTREVISTA:

Esta entrevista busca profundizar en la participación ocurrida durante los 8 encuentros subregionales que se realizaron entre diciembre de 2016 y marzo de 2017. No se trata de una evaluación de diseño de la política pública, sino del rescate de los relatos de cómo se actuaba, qué se aprendía, qué reglas operaban y qué sentidos educativos emergían en el marco del ejercicio participativo.

BLOQUE 1: CONTEXTO

¿Cómo llegó usted a la formulación de la PPEAA? ¿cuál fue su rol en ella? ¿recuerda el ambiente y la dinámica general de los encuentros? Si tuviera que describir los encuentros subregionales en pocas palabras, ¿cómo lo haría? Si pudiera llevarme a uno de los encuentros, ¿cómo era el espacio, quiénes estaban y qué ocurría allí?

BLOQUE 2: RECONSTRUCCIÓN DE LA PRÁCTICA PARTICIPATIVA

¿Qué se hacía concretamente en los encuentros (verbos: dibujar, hablar, conversar)? ¿qué tipo de interacciones eran frecuentes (preguntas recurrentes, interacciones)? ¿cómo se daba la toma de decisiones en los encuentros? ¿hay algún recuerdo de algo que haya hecho o haya dicho alguien que usted recuerde con especialidad? Cuénteme cómo transcurría un encuentro típico desde que comenzaba, ¿qué se hacía, decía y cómo?

BLOQUE 3: REGLAS Y NORMAS

¿Cómo planearon que se diera la participación (orden del día, tiempos, refrigerio, moderación)? ¿cómo se definían las reglas para la participación en cada encuentro? ¿era algo que se deliberaba antes de empezar el ejercicio participativo? ¿qué comportamientos se salían de lo esperado? ¿recuerda alguna historia de un momento o persona que no cumplía con las reglas del espacio? En ese proceso, ¿qué había que tener en cuenta para poder participar “correctamente”? ¿recuerda alguna situación donde eso se evidencie?

BLOQUE 4: COMPRENSIÓN PRÁCTICA

¿Cómo sabía usted cuándo intervenir y cuándo no? ¿había formas adecuadas o incorrectas de participar? ¿qué habilidades eran necesarias para participar? ¿recuerda alguien que haya aprendido a participar durante el proceso? ¿se notaban diferencias entre quienes tenían experiencia institucional y quienes no? ¿eso tuvo que ver con la elección de los participantes? ¿cómo aprendía alguien a participar en esos espacios? ¿qué debía saber o entender para moverse con soltura allí?

BLOQUE 5: ESTRUCTURA TELEOAFFECTIVA

¿Cuál cree que era el propósito central de la participación en los encuentros? ¿qué se esperaba lograr con ellos? ¿qué emociones recuerda que aparecían con frecuencia en los ejercicios (entusiasmo, desconfianza, tensión, compromiso)? ¿qué emoción recuerda haber sentido usted? ¿había temas o asuntos que importaran más en los encuentros para las personas? ¿había cosas que movilizaban más la acción? ¿las personas participantes creían en su participación como incidencia? ¿qué era lo que realmente estaba en juego y cómo se sentía estar allí participando?

BLOQUE 6: ARTEFACTOS E INFRAESTRUCTURA

¿Cómo eran los lugares donde se realizaban los encuentros? ¿cómo se organizaba el espacio para el encuentro? ¿qué artefactos tenían que estar presentes para la realización de los encuentros? ¿recuerdas algo particular de la relación con los artefactos? ¿qué artefactos servían para participar? ¿qué papel jugaron los documentos, formatos, metodologías, espacios físicos o recursos técnicos en el desarrollo de la participación?

BLOQUE 7: POSICIONES Y RELACIONES DE PODER

¿Todas las personas podían poner o proponer cambios en la metodología? ¿todas las personas tenían el mismo peso para priorizar los problemas o las alternativas de solución? ¿cómo se hizo esta selección final? ¿recuerda algún momento en el que se dieron tensiones entre el sector institucional y social? ¿cómo se manejaban las diferencias territoriales? Cuando había desacuerdos o decisiones importantes, ¿cómo se definía qué postura prevalecía?

BLOQUE 8: SENTIDOS EDUCATIVOS

¿Considera que durante los encuentros subregionales se aprendió algo? ¿usted aprendió algo? ¿qué objetivos de aprendizaje había con los participantes? ¿creen que el proceso transformó la forma en que algunas personas entienden la educación ambiental? ¿se modificaron prácticas posteriores en el CIDEA a partir de la formulación de la PPEAA? ¿diría usted que su participación fue una

experiencia formativa y por qué? Después de la formulación de la PPEAA, ¿algo cambió -y qué- para las personas que participaron sobre participación, política pública o educación ambiental?

BLOQUE 9: DISTANCIA TEMPORAL

¿Cambiaría algo de lo hecho en los encuentros? ¿ha cambiado la forma en que concibe la participación? ¿la participación como práctica se quedó en el CIDEA? ¿cree que el mandato de la PPEAA sobre participación se cumple en el CIDEA? ¿lo tiene en cuenta usted para tomar decisiones en su vida? ¿qué significado tiene para usted hoy la participación que se dio en la formulación?

CIERRE:

¿Hay algo más que considere importante que no hayamos abordado?