

# Del mandato Participación a la participación\*

Por **Adrián Restrepo Parra**  
Profesor del Instituto de Estudios Políticos

La Universidad de Antioquia viene dimensionando las implicaciones de la participación y de la planeación en su vida institucional. La participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo sigue siendo un reto heredado de la Constitución de 1991. La planeación participativa del desarrollo fue fortalecida por el principio de participación ciudadana que caracteriza a la actual Constitución Política. La universidad pública por su naturaleza ha venido fortaleciendo este principio constitucional al involucrar los diferentes actores de la vida universitaria en la construcción de sus planes desarrollo; para el caso de la Universidad de Antioquia, planes decenales que se implementan por medio de planes trienales.

Hacer efectivo el principio de participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo de la universidad ha sido un lento proceso. A finales de los años noventa, época en la cual empieza a introducirse el proceso de planeación participativa en las distintas dependencias de la Universidad de Antioquia, la directriz de la administración central sobre la obligación de que cada dependencia académica realizara el respectivo plan articulado al plan general, produjo distintas reacciones, las más concurrentes advertían el carácter de control que tiene un plan acotado en objetivos, metas, indicadores, responsables, tiempo y recursos.

*...incluimos las técnicas propias de la planeación y la prospectiva, que tienen que ver con evaluar los balances, formulación de escenarios, calificación de escenarios probables y deseados, más otras estrategias formativas, comunicativas, informativas, participativas, interlocutivas, para lograr que haya un compromiso de todos los universitarios con el ejercicio de la planeación...*

Para otros, la directriz de planeación para realizar “los tales planes” era otra forma de “mortificar” desde la dirección central a las dependencias atareadas en dar clases, buscar recursos e investigar. Luego, en el marco de la universidad investigadora —énfasis del plan que termina— se consolidó el avance de la reforma administrativa y política de la Universidad. Uno de esos resultados fue la creación de una unidad de planeación, que ahora ocupa un lugar en la administración y en el gobierno de la misma Universidad. La Universidad ahora tiene una de las instituciones del desarrollo, al decir de Arturo Escobar. Así, se fue entendiendo que el plan no era solo cuestión de técnicos, que los indicadores eran compromisos que van más allá de hacer la tarea para la administración de turno; el plan en su conjunto es una bitácora que distintos sectores de la sociedad demandan, acompañan, vigilan y disputan.

En ese primer momento, introducción de la lógica participativa de la planeación en la Universidad, el carácter técnico y de control se sobrepuso ante otras dimensiones que trae la planeación participativa, al punto de ocultar o menospreciar que la dinámica de construcción del plan desde cada dependencia expresaba el principio de participación y de descentralización del poder. Las reticencias con la administración central, la sobrecarga de trabajo, los conflictos e intereses en las mismas dependencias, la tradición personalista de la administración pública, entre otros, aportaron para que el ejercicio de elaboración del plan de desarrollo de cada unidad académica quedara restringido a una labor que muchos entendían solo como una cuestión técnica, “llenar formatos”, una tarea considerada aburridora, pero de obligatorio cumplimiento. Quizás por ello la elaboración del plan quedaba restringida al equipo directivo o al jefe, quienes a solas ponían cifras a su propio cálculo u “ojímetro” con tal de cumplir la labor demandada; las situaciones difíciles se resolvían bajo el lema “el papel aguanta todo”.

El proceso mismo de planeación, especialmente el monitoreo y la evaluación de resultados, permitieron derivar distintos aprendizajes. Entre los principales estuvo “el papel no lo aguanta todo”. Por los mecanismos de control propios de la planeación, distintas dependencias entendieron que la planeación no era solo cuestión de llenar formatos y poner cifras según el amaño de directivas o de acuerdo con la información precaria a disposición. La cuestión no era solo poner cifras sino también responder por ellas. Lo cual acarrea y acarrea distintos costos: políticos, académicos y económicos, entre otros.

Ese aprendizaje condujo, en unos casos, a la prudencia y, en otros, al cálculo del mínimo esfuerzo: “mejor poner poquito y quedar bien, que poner mucho y no cumplir”. Apremiar los alcances políticos y administrativos de la planeación de la academia, condujo sin duda a mejorar los esfuerzos de las directivas, tanto de la administración central como de las dependencias, por comunicar, capacitar y acompañar a los equipos directivos en la formulación de los planes. Seguramente también asistíamos al difícil paso de pasar de la palabra democracia y participación a los hechos que las concretan.

Sin embargo, en este proceso de consolidación de la planeación participativa del desarrollo de la Universidad persistían, por un lado, las

**Así, se fue entendiendo que el plan no era solo cuestión de técnicos, que los indicadores eran compromisos que van más allá de hacer la tarea para la administración de turno; el plan en su conjunto es una bitácora que distintos sectores de la sociedad demandan, acompañan, vigilan y disputan. //**

SALVADOR  
SISTEMA DE DEZARTE

**Sin embargo, en este proceso de consolidación de la planeación participativa del desarrollo de la Universidad persistían, por un lado, las tensiones entre administración central y dependencias y, del otro lado, la tensión entre la construcción de los distintos planes y la participación de los diversos actores de la vida universitaria diferentes a los equipos directivos. ”**

tensiones entre administración central y dependencias y, del otro lado, la tensión entre la construcción de los distintos planes y la participación de los diversos actores de la vida universitaria diferentes a los equipos directivos. Sobre la primera tensión, esta se intentó resolver con la elaboración de planes trienales de carácter “bifronte”, planes que deben concretar el plan decenal.

La forma política como empezó a presentarse la elaboración del plan desde la administración central de la Universidad hacia las dependencias era en términos de “aportes de la dependencia al plan del Rector”; esto equivalía en la práctica a concebir el plan de desarrollo en dos: los indicadores de la administración central y los indicadores de la dependencia. Y en ocasiones también significó más trabajo.

La orientación para hacer este plan “bifrontal” consistía en repartir indicadores según variables priorizadas por la administración central; este “aporte” no contrariaba la autonomía de las dependencias para agregar al plan sus actividades recurrentes y las por proyectar. Esta fue una forma de conciliar las posibles diferencias entre la administración central y las dependencias, entre control y autonomía. Por supuesto, tal autonomía también incluyó la gestión de recursos; cada dependencia tenía que comprometerse a conseguir recursos frescos para financiar parte del plan.

Con este toque de esquizofrenia, los planes continuaron avanzando hasta el punto de ocupar tiempo y espacio tanto en la agenda de los equipos directivos como de los principales actores de la vida universitaria. Cada vez se iba entendiendo mejor que el plan no era solo un asunto técnico, sino ante todo un profundo proceso político, para consolidar la democracia participativa en la universidad y que la universidad aportara lo suyo en el fortalecimiento de la democracia en la región y el país.

Sobre la segunda tensión, incorporar en la planeación a los ciudadanos universitarios, la construcción del plan desde las dependencias suponía un ejercicio participativo de todos los actores. Sin embargo, como ya se dijo, tal supuesto no se cumplió, en principio porque el equipo directivo o solo el jefe de la respectiva dependencia redactaban los planes. La administración central suponía, como expresaron algunos funcionarios, que el plan era participativo porque las dependencias en la elaboración del mismo debían involucrar a todos los actores de la universidad.

Uno era el mandato y otra la práctica política, porque para ese momento la participación desde la base quedaba restringida; las dependencias no entendieron o no aceptaron que la formulación de los componentes del plan debía consultar a los distintos públicos que atendían. Seguía imperando la mirada técnico administrativa más que la política; por supuesto, no debemos descartar también el temor de algunas directivas a abrir espacios de participación en los cuales se expresara la diferencia y se cuestionara el uso del poder, de su poder.

Dichas tensiones perviven, porque son propias del ejercicio mismo de la planeación participativa del desarrollo. La planeación de este tipo

—democrática— habilita un escenario político en el cual los conflictos y sus agentes son visibles. Cada actor pretende que sus problemas, intereses y demandas sean escuchados y atendidos, busca que sus posturas queden consignadas en la parte estratégica y presupuestal del plan. De allí que elaborar un plan requiera técnica, pero lo que más contiene es política. Por eso, la elección del modelo de planeación no puede reducirse sólo a escoger entre un conjunto de técnicas, es ante todo una elección política.

Las tensiones anteriormente descritas continuaran en la actual elaboración del plan decenal 2017-2026 porque son propias de la contienda política que se tramita en parte en la elaboración del plan. No obstante, en esta oportunidad pareciera existir interés de las directivas, especialmente de la Rectoría y del Consejo Superior Universitario, para avanzar en el proceso de participación involucrando a los distintos actores de la Universidad, allende los cargos de representación. Una directriz que podría entenderse como un mandato emanado desde arriba, que en cierta manera lo es, pero, como se verá, es el resultado de una contienda política desatada especialmente por los ciudadanos. Para el caso, los miembros de la Universidad.

En efecto, la metodología y las técnicas seleccionadas para motivar, convocar y trabajar con los participantes, están orientadas a dar cabida al constituyente primario de la Universidad. Desde espacios para especialistas hasta talleres de diagnóstico rápido participativo (DRP) hacen parte del variopinto panorama, haciendo así un llamado a las diferentes voces que conforman la Universidad para que tomen parte en la deliberación. Con la información generada se espera bosquejar las bases estratégicas del plan de desarrollo. Particularmente tres componentes: 1, apuestas y narrativas de visión; 2, diagnóstico interno y externo, y 3, identificación preliminar de los temas estratégicos.

El carácter participativo de la elaboración del plan ha sido criticado en distintos momentos. Algunos sectores consideran que ellos allí no tienen incidencia directa en la toma de decisiones y por eso se abstienen de participar. Crítica que en ciertos casos se ha extendido a todo el sistema de gobierno de la Universidad. Muestra de ello sería, por ejemplo, la ausencia de un representante de los estudiantes en el Consejo Superior Universitario, máximo órgano de decisiones de la Universidad. No hacer parte de estas instancias es presentado como la forma de no legitimar al régimen así, finalmente, algunos de esos críticos se la pasan negociando con los gobiernos universitarios de turno. Para estos sectores también les caben dudas del peso que tenga su voz a la hora de tomar las decisiones finales. Por eso aseveran que no vale la pena asistir a talleres o llenar bases de datos, porque “al final quienes deciden son otros”.

Estas críticas son interesantes, entre otras cosas, por los problemas que ponen de presente y por las preguntas que permite formular en la perspectiva de fortalecer la democracia universitaria, por ejemplo, ¿cuáles son los alcances de la participación de los distintos miembros de la Universidad en la elaboración de un plan de desarrollo de una universidad pública? ¿Están todos los miembros facultados y autoriza-

**De allí que elaborar un plan requiera técnica, pero lo que más contiene es política. Por eso, la elección del modelo de planeación no puede reducirse sólo a escoger entre un conjunto de técnicas, es ante todo una elección política.** ”

**En la práctica, el ejercicio de gobierno universitario democrático aspira al justo medio, es decir a generar un equilibrio entre las maneras de tomar decisiones y los actores autorizados para participar de ellas respetando minorías y diferencias. Por eso, gobierno democrático no es un oxímoron.** //

dos para cerrar las discusiones finales a las que conduce toda elaboración de un plan? ¿El carácter participativo del plan permite expresar y consignar los consensos y dar cabida a los disensos? ¿Es la consulta a los distintos miembros de la Universidad el escenario político para tomar las decisiones que cierran el proceso de planeación? ¿Los resultados de la consulta a los distintos miembros de la Universidad vinculan a los órganos de gobierno? ¿Son los órganos de gobiernos autónomos para seleccionar a su conveniencia qué va y qué no va en el plan y en el presupuesto?

Según el diseño formal de nuestra Universidad, los órganos de gobierno son: Consejo Superior Universitario, Consejo Académico y Rectoría. En aras del análisis, conviene centrar la mirada en el Consejo Superior Universitario (CSU), porque como instancia máxima detenta la autoridad que lo faculta para tomar decisiones como abrir y cerrar un proceso de planeación decenal. A partir de allí, están otras instancias que hacen parte de los flujos de poder de la Universidad.

Con el propósito de ilustración, conviene recordar que el Consejo Superior Universitario está integrado por: 1) El Gobernador del Departamento de Antioquia, quien lo preside, 2) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, 3) Un representante del Presidente de la República, 4) Un decano en representación de las directivas académicas, designado por el Consejo Académico, 5) Un representante de los profesores, elegido por los profesores de dedicación exclusiva, de tiempo completo y de medio tiempo en votación universal, directa y secreta, 6) Un representante de los estudiantes, elegido por éstos en votación universal, directa y secreta, 7) Un egresado graduado de la institución, elegido por los representantes de los egresados ante los consejos de facultad, y que no esté vinculado laboralmente con la Universidad, 8) Un representante del sector productivo, que haya tenido vínculos académicos de nivel superior, elegido por el Presidente de la Corporación, de candidatos presentados por los gremios empresariales antioqueños, 9) Un exrector de la institución que haya desempeñado el cargo en propiedad, elegido por los exrectores de la Universidad de Antioquia que cumplan la misma condición. Y el rector, con voz y sin voto, y el secretario general, quien actúa como secretario del Consejo. Son nueve miembros con voz y voto, pero en la práctica operan ocho por la decisión de los estudiantes de no asumir el cargo de representación al cual tienen derecho.

Sin desconocer las distintas polémicas que recaen sobre el CSU, como la conformación (para algunos críticos faltan sectores y sobran otros), los plazos de las designaciones (dos años por representantes mientras el rector puede ser reelegido indefinidamente), los mecanismos de selección de algunos miembros (mientras unos tienen que someterse a votaciones, otros llegan por designación), entre otras objeciones, en general los miembros de la Universidad aceptan que existen y deben existir instancias de gobierno que tomen decisiones.

Situación reforzada por la noción misma de universidad estatal. Rasgo que entrecruza dos visiones: la primera, el carácter de universidad conduce a pensar y desear procesos deliberativos, argumentados, ba-

sados en evidencia, hasta lograr el convencimiento del otro. Perspectiva que, implícitamente, conduce al ideal del consenso, llegar a estar todos de acuerdo porque se acepta el imperio del mejor argumento. La segunda, el carácter estatal, remite inicialmente a jerarquía, estructura vertical y al disenso, por tanto a la decisión basada en la mayoría. En la práctica, el ejercicio de gobierno universitario democrático aspira al justo medio, es decir a generar un equilibrio entre las maneras de tomar decisiones y los actores autorizados para participar de ellas respetando minorías y diferencias. Por eso, gobierno democrático no es un oxímoron.

El actual diseño del gobierno universitario intenta seguir el principio democrático de la participación. Como se indicó anteriormente, este ha sido un proceso que ha tomado varias décadas y que, por supuesto, ha dependido de múltiples factores para ponerse al ritmo y con los resultados que todos deseáramos fueran más satisfactorios, pero sin duda se viene avanzando. Y hacer esta afirmación necesariamente conduce a reiterar el papel de los ciudadanos y las personas que hacen parte de la Universidad y que acudiendo a distintas formas de participación han generado una contienda en la cual la democracia sigue fortaleciéndose. Que en la Constitución y en el actual gobierno universitario rija el mandato de la participación ciudadana es, debemos recordarlo, un logro del constituyente primario, de la acción ciudadana movilizadora. Los procesos democráticos del Estado incluyen a la universidad pública.

Los planes, cuando se empezaron hacer, los hacían técnicos y elites de políticos. No existía siquiera la elección popular de alcaldes. Y lo que en ocasiones puede ser considerado pírrico, en su momento fue un gran logro porque antes ni se hacía lo que ahora algunos llaman “la pantomima de la participación”, al referirse a los alcances de la consulta ciudadana, para el caso, los alcances de las distintas voces en la elaboración final del plan de desarrollo de la Universidad en miras a los próximos diez años. En el proceso de participación la democracia se ensancha.

El escenario de la consulta es la ciudadanía, el lugar del cierre de las discusiones del plan son formalmente el Consejo Superior Universitario donde se supone están los actores más representativos de la vida universitaria y por ello facultados para tomar decisiones en términos legales y legítimos. Por supuesto, este es el deber ser, porque en la práctica el ejercicio de gobierno y la consulta ciudadana es una relación conflictiva, que en la puja asimétrica de toma de decisiones pone en cuestión ambos puntos de partida, es decir, la legalidad y la legitimidad.

El escenario de la deliberación de la consulta ciudadana no hay que menospreciarlo, pero tampoco sobrevalorarlo. Los modelos de participación tienen sus ventajas y sus límites; en nuestro caso, hemos partido por decir que venimos de una incipiente profesionalización de la planeación y con ella la construcción de un tipo de práctica institucional que la haga eficiente y eficaz para concretar la misión como universidad pública, siguiendo el principio de la participación en clave democrática.

**... en la práctica el ejercicio de gobierno y la consulta ciudadana es una relación conflictiva, que en la puja asimétrica de toma de decisiones pone en cuestión ambos puntos de partida, es decir, la legalidad y la legitimidad. //**

**La elaboración del plan de desarrollo debería expresar el disenso, plantear en público los problemas, algo supremamente importante para construir un plan, establecer conjuntamente los problemas, los disensos, en términos académicos, políticos y técnicos.** // //

Observamos entonces una Universidad que lentamente abre escenarios para escuchar la voz; a partir de allí, de la voz, empieza todo el andamiaje del mundo de la política en una institución universitaria estatal. No se trata de un llamado a la resignación con los límites, es más bien la posibilidad de reconsiderarlos para mirar salidas realistas, acordes también con los cambios de época, como pasa actualmente con la globalización y el proceso de paz en el país con sus impactos regionales, entre otros tantos que desde ahora está generando. Del derecho ganado a la opinión, a la posibilidad de proponer, criticar, lograr incidir e incluso aspirar a ser gobierno.

La apertura a la consulta es una ganancia ciudadana en la Constitución de 1991; la democratización de la escuela es mandato, con mayor razón hemos de entenderlo para la educación superior. Si los gobernantes involucran en la decisión a la ciudadanía, si en la deliberación convencen y son convencidos, al punto de consignar en el derrotero del plan los consensos y los disensos de forma estratégica, el gobernante y la ciudadanía generan gobernabilidad, acuerdan una forma de encausar o de tratar un conflicto; el conflicto de entender, proyectar y hacer una universidad pública que atienda las necesidades de las regiones, en un país que transita de la guerra hacia la paz en un mundo globalizado.

La voz, el derecho a expresar la opinión, es distintivo de la democracia, se considera un acto mínimo, el disenso, opinar en contra del gobierno, ojalá con razones justificadas. La elaboración del plan de desarrollo debería expresar el disenso, plantear en público los problemas, algo supremamente importante para construir un plan, establecer conjuntamente los problemas, los disensos, en términos académicos, políticos y técnicos. Sin diagnóstico el plan queda en apuros para establecer el punto de partida; y ese punto son los problemas públicos universitarios. Y ese es uno de los retos, construir una visión compartida siquiera de los problemas, porque la inexistencia de ese punto expresa un serio distanciamiento entre las partes involucradas y es todo un reto en un proceso de planeación y en la posibilidad misma de la convivencia. De allí, entonces, que otro resultado político de la participación sea la formulación conjunta de los problemas comunes, visibilizarlos, caracterizarlos y emprender o continuar con la búsqueda de soluciones.

Estas ventajas o méritos de la participación en la planeación del desarrollo no ocultan limitaciones, como las anteriormente señaladas del alcance de la participación, "nosotros participamos y ellos deciden". El espacio de la consulta justamente por su carácter de consulta tiene su limitación, sin embargo la limitación de la herramienta no es por sí misma una limitante del sistema de gobierno. El hecho de que una voz no tenga mayor peso en la consulta hasta lograr concretar un contenido a su favor, no la inhibe de participar en otros órganos de gobierno y así alcanzar los objetivos propuestos. Esto sin olvidar que poder expresar la voz es de por sí importante, aunque sin duda insuficiente en el propósito de tener una democracia robusta.

Entre conocimiento y saberes, entre distintas posturas políticas e intereses el plan va adquiriendo forma, establece una agenda u hoja de ruta. Deja relativamente priorizados los ejes de la contienda política. Los mecanismos y la idea de un gobierno democrático se fortalecen con la consulta y la deliberación con los ciudadanos, con los universitarios, con todas aquellas fuerzas vivas que adquieren legitimidad para negociar, o estimular acuerdos en ámbitos públicos. Los universitarios, los ciudadanos, también tienen la posibilidad de expresar sus malestares, propuestas y visiones. Enseñan y aprenden en la esfera de lo público, en el debate. En la contienda por derechos, el ciudadano universitario se forja en simultánea, demanda por el fortalecimiento del gobierno universitario. Del postulado de participar a los hechos que dan cuenta de él existe un tramo histórico por recorrer; ese camino lo hemos iniciado y debemos profundizarlo. La vía para concretar la participación democrática es la perseverancia en la misma democracia.

El Encuentro Cultural Mesoamericano del Centro de Filosofía y de Antropología

Como universitario quiero saber si estamos con el plan de un cambio cultural y visionario a una voluntad de la Universidad frente a una actitud comunitaria de contenido formal. En 15 años de vida como profesor he visto de todo, consultas minuciosas de meses que terminaron en cada equipo de trabajo propios y ajenos que desplegaron recursos y esfuerzos muy grandes y no se reflejaron de una manera evidente.

que desorganizaron el currículo y el programa de una manera evidente.

Como universitario y como profesor quiero saber si estamos con el plan de un cambio cultural y visionario a una voluntad de la Universidad frente a una actitud comunitaria de contenido formal. En 15 años de vida como profesor he visto de todo, consultas minuciosas de meses que terminaron en cada equipo de trabajo propios y ajenos que desplegaron recursos y esfuerzos muy grandes y no se reflejaron de una manera evidente.

Como cambio cultural significativo me hizo presencia en mi vida cuando en esos pocos años, en la mitad de la década de los ochenta, se inició el cambio cultural y visionario a una voluntad de la Universidad frente a una actitud comunitaria de contenido formal. En 15 años de vida como profesor he visto de todo, consultas minuciosas de meses que terminaron en cada equipo de trabajo propios y ajenos que desplegaron recursos y esfuerzos muy grandes y no se reflejaron de una manera evidente.

\* Este escrito es una reflexión que toma como base mi experiencia en la Universidad de Antioquia por varios quinquenios. De allí sus sesgos; sin embargo, propongo la intersubjetividad como forma de validación objetiva de aquello

que pueda resultar de interés para la vida pública universitaria. Es una invitación a un diálogo, que ha empezado y debe continuar en la Universidad, sobre los aprendizajes en la labor de planear una institución de educación

superior, pensar el futuro y participar en su concreción. Una invitación a plantear en voz alta aquellas percepciones y saberes que corren por la "otra" universidad, la del aroma a tinto. Es también, en cierta medida, una invitación

a la necesaria imprudencia, nombrar "el currículo oculto", para que la línea de base de la planeación del presente y el futuro de nuestra Universidad sea lo más realista posible, de manera que podamos tener los sueños indicados.