

Documento propositivo para el diseño de una metodología democrática y participativa para la construcción de una política de educación superior

La relación Estado – sociedad: afianzar un proceso de democratización progresiva

Partimos de la idea, como le expresa Majone¹, de que la democracia es un sistema de gobierno mediante la discusión. La historia del gobierno democrático es la historia de los diversos procedimientos diseñados para institucionalizar la deliberación pública. Existe en las diferentes instituciones establecidas para la deliberación (Parlamentos, Congresos, estrados judiciales, en particular) un refinamiento de estos procedimientos para permitir la exposición de un gran número de opiniones y llegar a una conclusión y a una *decisión*, evitando la discusión interminable, el obstruccionismo o la violencia (imposición por la fuerza). La constitución de estos procedimientos ha sido asunto, no de días o meses, sino de siglos. Se pretende aquí mostrar muy brevemente este proceso evolutivo, considerando que, en la actualidad, el cuestionamiento teórico a la democracia representativa y las condiciones políticas, sociales y técnicas contemporáneas permite plantear en la práctica política una superación de la república representativa decimonónica hoy bastante desgastada y deslegitimada. Se trata entonces de empezar a dar fundamentos prácticos a una democracia participativa, tal como le señala, además, la misma Constitución colombiana de 1991.

Los procedimientos que permiten la toma de decisión constituyen un elemento central para la comprensión de cualquier sociedad. Las sociedades occidentales han desarrollado durante los últimos siglos una serie de dispositivos para la toma de decisión colectiva que reflejan tanto las concepciones filosóficas y políticas dominantes como el estado de las relaciones de fuerza entre grupos sociales y las condiciones sociales y técnicas vigentes a un momento dado. Un elemento político fundacional de nuestra cultura le constituye sin duda el concepto de democracia: el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo, según la célebre frase de Abraham Lincoln en 1863. La invención de este régimen político por la cultura griega – en sus condiciones específicas-, junto con la idea de igualdad que la sustenta, se encuentran en el meollo de nuestras concepciones políticas. Los contenidos concretos de estos conceptos siempre son redefinidos por los procesos sociales históricos inscritos en las instituciones. Es posible señalar las grandes etapas históricas del desarrollo institucional que marcan este camino progresivo hacia una práctica de la democracia siempre más incluyente. Sin caer, obviamente, en la idea de que exista un determinismo histórico hacia la constitución de regímenes políticos más democráticos. La realización de la democracia es una lucha social y política cuyo horizonte se aleja a medida que se avanza.

Durante la época feudal y colonial, dominada culturalmente por la Iglesia Católica, el modelo de decisión para la organización de la vida en sociedad se confunde con la voluntad divina. Un Ser

¹ Majone Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México, 1997 (trad.)

todo poderoso define los destinos de cada quién de manera impenetrable. El Rey es el representante de Dios para los asuntos terrenales. La decisión del Rey, válida en un territorio definido, es decisión de Dios: “El Estado soy yo”, podía decir Luis XIV, reflejando así perfectamente la época del régimen político centralizado de la monarquía absoluta.

Sin embargo, ya a partir del siglo XII, en el Reino Unido, el Parlamento (el lugar en donde se habla), compuesto por Caballeros de los Condados, inicia un camino hacia el crecimiento de su poderío frente al Rey. Primero reunido por el Rey sólo para autorizar nuevos tributos, progresivamente, el Parlamento se volvió permanente y competente para imponer leyes, y capaz de provocar los cambios de dinastía real. En 1688, es el Parlamento que designa al Rey Guillermo II. Los poderes, antes absolutos, de los reyes se fragmentan y se constituye la noción de división y equilibrio de los tres poderes caros a Montesquieu: los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Con la Revolución francesa se introduce la idea de representantes de la Nación electos por los ciudadanos. Es el nacimiento de la democracia parlamentaria en donde el parlamento está compuesto por representantes de la Nación electos mediante sufragio, censitario y masculino primero, y luego progresivamente universal. El Parlamento detiene el poder legislativo. Es una asamblea deliberativa, el lugar de la palabra pública en donde se consiente al impuesto, en donde se vota la ley y en donde se controla el gobierno (el ejecutivo) y se autoriza el gasto público. De la decisión soberana del Rey, como decisor único y omnipotente, se ha pasado a un modo de toma de decisión basada en la palabra y la deliberación públicas de representantes de toda la nación.

Como le dice Majone, el parlamento se ha constituido como un sistema de gobierno mediante la discusión pública. Mediante elección, el pueblo soberano, la ciudadanía, delega por un cierto tiempo su soberanía a representantes para que decidan la ley, ante la extrema dificultad o imposibilidad (espacio, geografía, tiempo, competencia, técnica, etc.) de reunir a todo el pueblo para que decida colectiva y soberanamente. Concretamente, desde todos los rincones de la nación, generalmente dividida en varias circunscripciones electorales, se manda a representantes para que decidan mediante deliberación pública, y sin instrucciones imperativas de sus mandantes-electores, de los destinos de la nación. Pasamos así de una deliberación de “uno” a una deliberación entre varios centenares de Representantes reunidos en una institución especializada que disponen de la soberanía de forma temporal. Pasamos del régimen de la monarquía al de la República parlamentaria. Así mismo, se esperaba pasar así de las decisiones arbitrarias de una persona (interés personal), a las decisiones fundadas en la Razón, la cual emerge de la deliberación pública (el ideal de la Ilustración).

Este modelo de decisión centrado en la capacidad de los representantes (se considera que deben estar allí los “mejores” de la nación), será, sin embargo, ante la extensión y complejificación de los asuntos públicos, progresivamente desplazado en sus funciones por la extensión y reforzamiento del peso, por una parte, de la administración pública y su experticia y, por otra, de los grupos de interés y la práctica del cabildeo (*lobby*).

La época del desarrollo del Estado de bienestar (1950-1970) o del Estado social de derecho verá la consagración de un modelo de decisión dominado por expertos y la formación de una tecnocracia

que desplaza a los políticos, desacreditados entre otras cosas, por los horrores de la II Guerra mundial. A la sombra del saber especializado, las burocracias públicas crecen y se transforman en un aparato que concentra el conocimiento y la información necesarias para construir y planificar las soluciones a los problemas públicos, en particular los grandes problemas sociales y económicos. Los grandes grupos de interés (en particular gremios obreros y patronales), junto con el Estado (políticos y burocracia) conforman una triada que monopolizará las grandes decisiones. En América latina, se agrega a estos el ejército para generar lo que se conoce como el sistema político neocorporativista. De manera general, es el modelo tecnocrático descrito por Habermas en su célebre texto *La ciencia y la técnica como ideología*, en el cuál se muestra como los políticos quedan sometidos a los criterios de decisión de los científicos. El Parlamento, como lugar de la toma de decisión, pierde peso frente a la capacidad argumentativa de la ciencia. Los representantes políticos aparecen como unos diletantes frente al saber profesional de los científicos. Se concibe la tarea de la acción política como una tarea similar a la ingeniería de concepción taylorista. En este contexto la decisión queda entre las manos principalmente de las élites científicas dominantes (las económicas incluidas) y, subsidiariamente de las elites políticas para su aval formal.

Sin embargo, a partir de los años 70-80, el surgimiento de nuevos problemas (ambiente, migraciones, energía, etc.), muestra los límites de esta concepción de la decisión concebida sobre el modelo “industrial” e ingenieril. El surgimiento de los nuevos movimientos sociales y la desafección ciudadana en la participación electoral, son la expresión de la pérdida de legitimidad de la representación política. El parlamento aparece como una institución más bien simbólica para la democracia, que ejerce un papel formal de legitimación y no de decisión real en el proceso político. Ya que el poder real se concentra en la rama ejecutiva (el presidente o el primer ministro, ministros, la burocracia pública) y en los gremios económicos, las empresas y los expertos asociados que detienen el conocimiento específico y especializado necesario a una toma de decisión considerada y presentada como racional y, por lo tanto, incontrovertible.

A partir de los 80, la multiplicación de los problemas nuevos y de los grupos de presión, junto con la pérdida de credibilidad de la ciencia positiva (crítica epistemológica de Kuhn, relativismo, reconocimiento de la diversidad, etc.), transforma la lógica de un proceso de decisión política limitado a algunos actores centrales, en una lógica más amplia y multiforme, una lógica de redes. La burocracia pública y sus aliados tradicionales ya no son los únicos poseedores de los conocimientos necesarios para imponer soluciones. El saber se encuentra en los diversos segmentos de la sociedad, en las empresas privadas, las universidades, los laboratorios de ideas (*think tanks*), etc. La autoridad del Estado en materia de experticia se encuentra seriamente cuestionada. El Estado ya no sabe. La multiplicación de los procesos de decisión hace que estos se vuelven más aleatorios y diversos en su estructuración, en función de la capacidad de diversas *redes* o *comunidades* temáticas (científicos, empresas, periodistas, universitarios, ciudadanos, etc.), de tejer redes de influencia y de presión sobre la clase político-administrativa (*advocacy coalitions* de Sabatier). Es la figura del Estado-red. Con él, se reconoce el carácter fundamentalmente plural de la sociedad, lo que implica políticas diferenciadas, y ya no

homogeneizadoras y uniformadoras tal como le hacía el modelo del Estado burocrático tradicional. La Constitución de 1991 se enmarca plenamente en este cambio de perspectiva. Se pregone una democracia participativa como complemento a la representativa.

Sin embargo, la perspectiva tradicional, - participación limitada a los directamente involucrados o interesados en un tema -, conduce a que el interés general o colectivo esté poco presente en el debate sino en forma retórica: se trata de presentar para convencer, desde la perspectiva de cada parte, que su posición es la del interés común o público. El gobierno cede su monopolio de la decisión a formas de gobernanza que integran a varios actores. La otrora un tanto mítica separación clara entre lo público y lo privado se desdibuja. En el campo de la administración pública, se estimula la noción de participación con la Nueva Gestión Pública². Esta fomentará el dogma de la eficiencia de la gestión privada con una participación de lo-as ciudadano-as muy reducida y controlada por los poderes políticos tradicionales en los asuntos públicos.

Hasta ahora, en Colombia la gran mayoría de las políticas públicas, el marco general de construcción de las decisiones públicas, siguieron construyéndose desde una perspectiva restringida cercana a la lógica tecnocrática, con unas consultas, llamadas participativas, no vinculantes de los involucrados. La participación como ejercicio formal (consultas) en un proceso de decisión dominado por la tecnocracia, de preferencia internacionalizada, en connivencia con las élites políticas, y en un marco ideológico en el cual predomina una preferencia por una regulación social fundamentada en los mecanismos de mercado. La asimetría de información y de recursos entre tecnocracia y ciudadanía hace que la deliberación era de hecho una mistificación o una impostura.

El proceso de construcción de la propuesta de reforma a la ley 30 se inscribe en esta lógica. En este sentido, lo ocurrido con la movilización estudiantil, constituye probablemente la oportunidad de realizar un salto cualitativo. En este caso, la asimetría de información entre gobierno e involucrados era menor, o incluso reversada: los estudiantes y los demás actores de la academia tenían más y mejor información que el mismo gobierno. Por lo tanto, no resulta extraño que sea desde este segmento de la sociedad, el más educado e informado, que se expresaron con mayor contundencia y argumentación el rechazo y la indignación frente a la realización de un proceso de decisión sin participación y deliberación pública reales. Y eso aun con más razón cuando tanto los discursos políticos y jurídicos dominantes, como los discursos académicos, han mostrado la legitimidad de la participación democrática, es decir de la inclusión social y política, para el desarrollo, en todas sus etapas, de la gestión pública en general y, en particular, en la construcción de las políticas públicas. El reto, planteado en varios documentos tanto académicos como legales y oficiales, es la democratización de la administración pública, cuando es claro que las perspectivas

² La NGP constituye una respuesta al progresivo fracaso de la administración pública de concepción weberiana por su rigidez, ineficiencia y lógica homogeneizadora frente a un mundo cambiante y plural. La NGP pretende renovar la práctica administrativa, en países altamente burocratizados, introduciendo una mayor flexibilización organizacional, una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de decisión. En América latina, a través del Consenso de Washington, sólo le ha llegado una versión empobrecida e ideológicamente muy orientada. Se tradujo en las políticas neoliberales de desmonte del ya reducido aparato administrativo y de privatización y flexibilización laboral con una participación muy limitada y formal.

administrativas weberianas y tecnocráticas tradicionales han mostrado sus límites en la práctica y han sido superadas teóricamente desde décadas.

Por eso, hoy en día, la práctica administrativa está a la búsqueda de su renovación. El desarrollo de nuevas estrategias político administrativas para la toma de decisión³ debe tener en cuenta el pluralismo de los públicos, la inaceptabilidad de las decisiones por vía de la mayoría (tiranía de la mayoría), y el respecto a los derechos humanos. Lo que significa, entre otras cosas, el derecho a la participación en todas las fases de las políticas públicas⁴. En este sentido, la administración pública debe dejar de ser concebida como un *reservorio o proveedor de soluciones y transformarse más precisamente en facilitador de medios y recursos para desarrollar y liderar procesos democráticos de construcción de soluciones, con la participación activa de los involucrados y de la ciudadanía.*

Teniendo en cuenta lo anterior, elementos desarrollados por el proceso conocido como de *consulta previa* prevista para las minorías étnicas (OIT- 169) puede ser una base válida y pertinente para concebir una democratización general de la labor de la administración pública⁵. En efecto, la consulta previa deberá “efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el *consentimiento* acerca de las medidas propuestas” (Art. 6°, numeral 2, Convenio 169-OIT). Para llegar a ello, en Colombia, se ha trazado, por ejemplo, la siguiente “ruta” con los pueblos indígenas para el Plan de Desarrollo del gobierno Santos⁶:

- 1) Presentación y socialización del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, por parte del Departamento Nacional de Planeación en la Mesa Nacional de Concertación (MNC), y en talleres para cada una de las macro-regiones identificadas por la MNC.
- 2) Conformación y financiación de un equipo de nueve delegados indígenas, durante dos meses, para la elaboración de un documento con propuestas del pueblo indígena para ser incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- 3) Entrega por parte de los representantes del pueblo indígena al Gobierno nacional del documento “Plan Integral de Permanencia y Pervivencia de los Pueblos Indígenas”. Documento de Trabajo Interno DNP_DDTS-SODT Dirección de Desarrollo Territorial _ Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
- 4) Documento de respuesta del Gobierno nacional a las propuestas de los pueblos indígenas, en el marco de la Mesa Nacional de Concertación.

³ El invento latinoamericano del llamado Presupuesto participativo – con todos sus defectos y aciertos, éxitos y fracasos – constituye una de las principales innovaciones a la teoría administrativa.

⁴ La Constitución colombiana señala: Determinación como finalidad del Estado la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (C.P. Art. 2); Derecho de todo ciudadano a la participación democrática (C.P. Art. 40-2). Ver también el documento del CLAD, *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*, Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010, y aprobado por los países miembros. www.clad.org

⁵ “Los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (Art. 7°, numeral 1, Convenio 169-OIT). Resulta de una cierta forma paradójico el hecho de que los pueblos minoritarios tienen derecho a la participación mediante el mecanismo de la consulta previa (aunque insatisfactorio en su realización práctica), cosa que no existe para otros grupos sociales “mayoritarios”, ya que, supuestamente, el parlamento los representa.

⁶ DNP, *Apuntes sobre la consulta previa con grupos étnicos*, DNP, Bogotá, marzo 2011

5) Firma de preacuerdos temáticos entre 19 ministerios y entidades del Gobierno nacional y las diferentes subcomisiones de la Mesa Nacional de Concertación.

6) Protocolización de la Consulta Previa el 26 de enero de 2011, en donde se firmaron acuerdos entre el Gobierno Nacional y representantes de los Pueblos Indígenas.

Igualmente, a nivel internacional, la insatisfacción expresada con los procesos tradicionales de decisión pública ha generado toda una serie de experimentaciones para democratizarlos, y hacerlos más incluyentes, plurales y deliberativos, con la finalidad de generar decisiones más cercanas a un ideal de interés general, que tiene en cuenta a todas las partes de una sociedad. A la vez que se contribuye así a la formación y la participación ciudadanas (empoderamiento) y a la legitimación de formas de autogobierno o autogestión en donde el Estado está al servicio de la ciudadanía, y no al revés, un Estado cooptado al servicio de las capas dirigentes o dominantes de la sociedad.

Se trata de esta manera reducir la brecha entre profesionales y ciudadano-as, entre saber experto y saber profano. Así, por ejemplo, varias experiencias deliberativas (o sea de discusión argumentada y razonada) de construcción de políticas públicas más o menos institucionalizadas existen ya en distintos países. Según investigadores, existen por lo menos una 30 técnicas deliberativas que ya fueron experimentadas, tales como: escrutinios deliberativos, e-voto, grupos focales, convenciones nacionales, grupos de discusión, jurados ciudadanos, conferencias de consenso, asambleas ciudadanas, etc. Recientemente, Islandia sometió un proyecto de Constitución a la ciudadanía, la cual podía proponer modificaciones vía internet. Dinamarca ha institucionalizado las *conferencias de consenso* desde 1987, Francia tiene un proyecto similar de “Convenciones ciudadanas”, y Suiza práctica desde mucho tiempo un amplio sistema de consultaciones a grupos de interés, y a cualquier grupo que lo solicita, de los proyectos de ley con el fin de buscar un consenso lo más amplio posible. Experiencias de conferencias de consenso se realizaron en países como Austria, Holanda, Inglaterra, Nueva Zelandia, Suiza, Noruega, Japón, Taiwán, India, entre otros.

Una conferencia de consenso está organizada y administrada por un Comité técnico que selecciona unos 10 a 25 ciudadano-as no especialistas acompañados de expertos en el tema e involucrados que se dedican a estudiar el tema durante varios meses con el apoyo de la administración encargada⁷, hasta llegar mediante un proceso de construcción participativo a una decisión consensuada.

Una propuesta de estructuración general de un proceso deliberativo y participativo para la construcción de una política pública para la educación superior en Colombia

⁷ Para una síntesis, ver Fischer, *Democracy & expertise*, Oxford University Press, Oxford, 2009

Así, partiendo del postulado que el Ministerio de Educación Nacional debe generar las condiciones para que los involucrados y la sociedad deliberen⁸, y que, como administración pública, debe facilitar la participación de la sociedad en la formulación de las políticas públicas que la concierne, es preciso que el MEN destine un presupuesto suficiente para el desarrollo del proceso y esté dispuesto a facilitar y financiar los medios organizativos y logísticos necesarios a la tarea. La administración pública debe funcionar como un reservorio de medios, recursos e información para que la sociedad pueda definir en las mejores condiciones posibles de trabajo, de información y de debate el proyecto de política pública para la educación superior en Colombia.

La idea central consiste en la realización de *Audiencias* o *Asambleas* alrededor de los temas principales que debe contemplar la política (ej. Financiación, autonomía, gobierno universitario, – “programa mínimo” de la MANE, etc.)⁹. Consistiría en la organización de presentaciones realizadas por expertos, televisadas, y con posibilidad de preguntas y respuestas por parte del público, y por parte de los participantes a las audiencias o asambleas y por vía internet y otros medios.

1. La construcción de la metodología debe ser concertada entre las partes involucradas. Para ello se propone constituir un *Comité de Pilotaje* (o mesa de coordinación) que funcionaría como la dirección del proceso, y que sería apoyado por una secretaría técnica (contratada para esta tarea por el comité de pilotaje) para organizar y apoyar el proceso de construcción de la política y redactar propuestas de documentos.
2. El Comité de Pilotaje debe ser compuesto por involucrados: en particular, funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, representantes de estudiantes, de rectores o delegados y de profesores, de congresistas (Comisión encargada), y de otros representantes de asociaciones pertinentes. Su número no debería superar a las 10-15 personas.
3. Las funciones del *Comité de Pilotaje* consisten primero en acordar una *metodología* para el desarrollo de un proceso de construcción participativa de política pública.
4. Para ello, se propone que los miembros del Comité establezcan un calendario de reuniones, un cronograma, para estudiar diferentes propuestas metodológicas presentadas por los miembros del Comité para luego definir la propuesta y definan los ejes temáticos. (tiempo estimado hasta enero 2012).
5. Igualmente, se considera pertinente proponer un proceso de selección de un grupo de ciudadano-as representativo-as (10-15) de la sociedad (comunidades étnicas, regiones, ocupaciones, género, etc.) dispuesto-as a participar en todo el proceso, que recibirían una participación financiera para ello (cubrimiento de los gastos). El Comité de pilotaje y este grupo de ciudadano-as conformarían en su conjunto la *mesa o asamblea participativa*, como centro del dispositivo general.

A partir de este primer acuerdo, se presenta a continuación una propuesta de ruta metodológica:

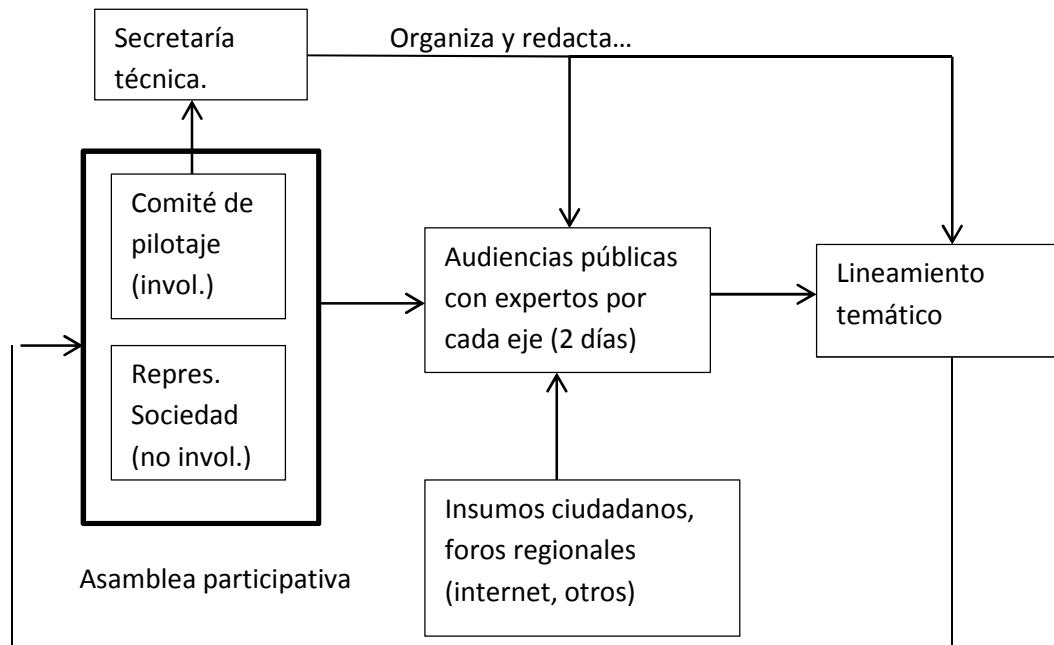
⁸ Esta es una condición *sine qua non* que se debe obtener por parte del Ministerio para dialogar y construir de forma participativa una política pública.

⁹ En este texto no se hace referencia a los contenidos concretos, ya que los actores deben definir y defender de manera argumentada sus propuestas.

Ruta metodológica

1. Para cada eje temático, distribuir la información que se dispone a todos los participantes a la Asamblea participativa, para su estudio. Luego, prever dos días de deliberación, acordando la invitación de expertos como ponentes (máx. 3-4 expertos) que presenten distintos puntos de vista.
2. Organización de las audiencias (2 días por eje temático) cada 2-3 semanas de esta manera:
 - Día 1: jornada de Audiencia o Asamblea, en donde los expertos presentan sus puntos de vista argumentados, previa entrega de un documento, colgado en una página de internet asequible a la ciudadanía. (presentaciones de 30 minutos, discusión 1 hora). La jornada es televisada mediante el canal institucional. Preguntas y comentarios pueden ser mandadas por los televidentes y un moderador registra y transmite algunas al conferencista.
 - Día 2: Deliberación privada (grabada) de la Asamblea participativa, moderada por la secretaría técnica, sobre el tema tratado. Redacción de un Protocolo de conclusión, incluyendo acuerdos y desacuerdos.
3. Redacción (a cargo de la secretaría técnica apoyado por 2-3 delegados de la Asamblea) del lineamiento del eje temático que será sometido a comentarios y aprobación de la Asamblea por consenso o por mayoría calificada.
4. A partir del conjunto de lineamientos temáticos, la secretaría técnica propone un proyecto de lineamientos de la política. Aprobados por la Asamblea participativa, se procede a redactar el proyecto de ley.
5. El proyecto de ley, con los lineamientos, está sometido a una consultación pública mediante internet y prensa durante un tiempo determinado (por ej. 30 días).
6. Presentaciones y debates públicos en distintos foros regionales en el mismo lapso con la participación de diversos miembros de la asamblea participativa para recoger otras opiniones y observaciones.
7. Redacción final del proyecto de ley sometido a aprobación de la Asamblea participativa (por consenso o mayoría calificada) y publicado.
8. Radicación para el trámite regular en el Congreso de la República.

Presentación esquemática del proceso de construcción participativa de la política



Esquema repetido por cada tema

Cronograma previsto desde aprobación de la metodología hasta inscripción del proyecto en el Congreso: 6 – 9 meses.

Postscriptum: La presente propuesta es obviamente un proceso ideal – e idealizado- que sirve como un insumo en la negociación en el sentido de imponer una democratización de la administración pública. Tanto los contenidos temáticos, los actores participantes y la dinámica misma del proceso, y su resultado, son dependientes de las relaciones de fuerza que se estructuran en el campo a partir de los recursos disponibles (información, capacidad de movilización, capacidad retórica, posición de poder, control de medios de comunicación, etc.), y su utilización efectiva en la interacción, por parte de cada actor social.

Prof. Dr. André-Noël ROTH D.
Depto de Ciencia Política
UNAL-Bogotá
anrothd@unal.edu.co