

# Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas

## Conceptos, problemas y agenda de investigación

VÍCTOR MANUEL GÓMEZ

### INTRODUCCIÓN

A partir de la Ley 30/92 las universidades públicas colombianas quedaron sometidas a una misma forma e instituciones homogéneas de gobierno (Consejo Superior Universitario, Consejo Académico, Rector); desconociendo e impidiendo otras formas posibles de gobierno universitario, y el pluralismo y heterogeneidad en formas alternativas de gobierno en diversas universidades. Así mismo, aunque en el proceso de elección de Rector se permiten diversas modalidades de 'consulta' a la comunidad universitaria, su designación le compete al CSU.

Es indudable la importancia central de las formas, instituciones y procesos de gobierno sobre el desempeño de las universidades (pertinencia, calidad, innovación, adaptabilidad, modernización, etc.). A su vez, tanto la cultura

institucional como las acciones de actores y poderes, internos y externos, conforman el contexto de legitimidad y gobernabilidad. Esta gran complejidad de los asuntos de gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas, exige que éstos se constituyan en "objeto de conocimiento", con el propósito de generar capacidad analítica, evaluativa y propositiva sobre estas dimensiones centrales de la vida universitaria.

La importancia del estudio de las relaciones entre gobierno y desempeño institucional es tanto mayor cuanto mayores son las nuevas responsabilidades y demandas de un contexto social, económico, político y tecnológico en continua evolución. Por ello, el desempeño de la universidad pública estará cada vez más medido en términos de su capacidad de innovación y adaptación a los cambios del contexto.

Sociólogo.  
Profesor del  
Departamento  
de Sociología.  
Universidad  
Nacional de  
Colombia.

Estas crecientes exigencias de innovación y adaptabilidad institucional, así como el papel determinante de las formas, instituciones y procesos de gobierno en la creación de dicha capacidad, relieván la importancia de definir el tema de *gobierno y gobernabilidad* como objeto de estudio sistemático y de carácter interdisciplinario.

En el ámbito internacional estos temas ya conforman un campo especializado de estudios en educación superior. Este campo ha sido conformado por diversas revistas especializadas, asociaciones de investigadores y expertos, congresos y seminarios internacionales, una extensa producción bibliográfica y la organización de la Cátedra UNESCO sobre Gobierno y Gestión de las Universidades en diversas instituciones de educación superior en el mundo. En Colombia, éste es un campo apenas incipiente de estudio.

Alrededor del tema existen diversas posiciones ideológicas y gremiales, las que -siendo legítimas- no permiten el estudio "desinteresado", comprehensivo y universalista, de las diversas y complejas dimensiones de gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas.

A nueve años de promulgación de la Ley 30 es necesario evaluar sus diversos efectos, positivos y negativos, sobre el desarrollo de la educación superior colombiana. En lo referente a la dimensión de Gobierno y Gobernabilidad, es cada vez más evidente una profunda crisis en la mayoría de las universidades públicas del país. En efecto, en los últimos meses han sido divulgados ante la opinión pública nacional los numerosos conflictos suscitados por el proceso de designación de Rector en diversas universidades: Distrital, Cauca, UIS, Pedagógica, Nacional, Surcolombiana, Córdoba, Cartagena, Antioquia, etc. En algunas de éstas dicho proceso ha estado acompañado de diversas manifestaciones violentas como paros, bloqueos de instalaciones, retención temporal de funcionarios, presiones y amenazas a la integridad física, etc. En otras, han primado diversas manifesta-

ciones de violencia 'simbólica' en contra de determinados candidatos (epítetos; denigración de carácter y de género; hojas, letreros y pancartas descalificantes; prácticas de macartismo político, etc.). En otras, se han denunciado las presiones externas, tanto de intereses políticos y económicos locales como de organizaciones armadas de diverso signo. Así mismo, se ha denunciado el desconocimiento, por parte del CSU, de candidatos con mayor votación o favoritismo de los estamentos. En otras se han utilizado prácticas de la política tradicional, tales como compra de votos, tráfico de notas por votos, presiones académicas y laborales, etc. Por otra parte, fuertes crisis económicas en algunas universidades, como Univalle, han sido atribuidas a corrupción administrativa, abuso de poder, favoritismos y otras manifestaciones de mal gobierno institucional, que revelan un alto grado de debilidad e ineficacia de los órganos de participación colegiada en el gobierno.

Otro importante problema es la introducción en el seno de las universidades de lógicas y prácticas de la lucha política por el acceso al poder. En éste caso, el poder burocrático, económico, institucional y simbólico de la universidad pública (amparado por la autonomía) al servicio no necesariamente de intereses académicos y sociales generales, sino de diversos intereses personalistas, grupistas, partidistas o clientelistas. Surge entonces el espectro de la universidad pública como objeto y ambición de poder en sí mismo, para lo cual se justifican las diversas lógicas y prácticas de la lucha política por el poder: clientelismo, promeserismo, populismo, violencia, inmediatez, descalificación y macartización del adversario..., etc.

La importancia de estos problemas para el futuro de la universidad pública exige que las dimensiones de Gobierno y Gobernabilidad se constituyan como 'objeto de conocimiento', el que necesariamente es de carácter interdisciplinario. En este documento se presentan unas reflexiones generales sobre esta temática en las

universidades públicas y se sugiere una Agenda de Investigación al respecto.

## **VISIÓN GENERAL SOBRE GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

El 'gobierno' de una institución es el conjunto de organismos, actores, relaciones, normas, procedimientos y recursos, que le permiten definir su visión estratégica, objetivos y metas, planificar los medios y recursos necesarios, y tomar las decisiones requeridas para el logro de dichos objetivos. Puede distinguirse entre un gobierno externo; referido a las relaciones entre la universidad, el Estado y otros poderes/actores externos; y el gobierno interno referido a las líneas de autoridad en la institución.

Por 'governabilidad' se entiende el grado de eficacia y legitimidad en el ejercicio de la función de gobierno. Eficacia entendida como la capacidad de dirección y coordinación del desarrollo de las partes (individuos y unidades académicas), de cuya contribución y sinergia dependerá la eficacia institucional. La legitimidad es el atributo (positivo o negativo) que los miembros de la institución le otorgan tanto a la cualidad de los objetivos y metas propuestos por las instancias de gobierno, como a la racionalidad, legalidad y representatividad de los procedimientos de evaluación y elección de las autoridades de gobierno. Otra importante dimensión de la legitimidad es la evaluación de la congruencia entre el programa de gobierno propuesto, y lo actuado o realizaciones concretas.

Es indudable la importancia central de las formas, instituciones y procesos de gobierno sobre el desempeño de las universidades (pertinencia, calidad, innovación, adaptabilidad, modernización, etc.). El gobierno de una institución es uno de los principales factores que determinan su desempeño. A su vez, tanto la cultura institucional como las acciones de actores y poderes, internos y externos, conforman el contexto de legitimidad y gobernabilidad. Un gobierno eficaz, innovador y responsable (accoun-

table) ante el Estado y la sociedad, permite preservar la autonomía académica de la universidad en un contexto caracterizado por fuertes demandas de mayor control del gasto público en la educación superior. Inversamente, un gobierno débil e ineficaz; al mantener las inercias institucionales e intereses creados, que impiden la necesaria innovación; legítimas medidas de control e intervención externa en diversas dimensiones de la vida universitaria.

Es necesario establecer una clara distinción entre la función de *gobierno* institucional y la función de *gestión*. A la primera le compete la definición de la visión estratégica; la distribución de recursos según metas y prioridades; la evaluación de la eficacia y eficiencia en el logro de dichas metas; la capacidad de interpretación de las nuevas demandas, necesidades y oportunidades del entorno; y la representación institucional frente al Estado, la sociedad, y otras instituciones locales y foráneas. Es evidente entonces el papel decisivo de los órganos superiores de gobierno, en la orientación y desempeño institucional. La función ejecutiva o de gestión; propia de autoridades unipersonales, como el Rector y su equipo; se centra en el logro de las decisiones estratégicas de política, tomadas por los órganos superiores de gobierno. Por lo cual el Rector es directamente responsable (accountable) ante éstos.

Lo anterior relleva la gran importancia de la composición de los miembros de estos órganos superiores de gobierno (Consejos Superiores, Governing Boards...). Se requiere alta calidad personal e intelectual, conocimiento profundo sobre la problemática de la educación superior, compromiso con la institución y capacidad de liderazgo. De la calidad de los miembros depende, en gran medida, la eficacia de la función de gobierno. Este es, sin embargo, uno de los principales temas problemáticos del gobierno universitario, en todas las sociedades. En los sistemas 'colegiados' de gobierno, los miembros de estos ór-



ganos superiores no son nombrados por las cualidades anteriores, sino por criterios de 'representación' de diversos actores y poderes, públicos y privados, en el gobierno institucional. Cuando prevalecen los representantes de los poderes 'internos' (comunidad y estamentos universitarios) se corre el riesgo de conservadurismo y resistencia al cambio. Cuando prevalecen los intereses 'externos' (Estado, gremios..) además del mayor intervencionismo estatal, limitante de la autonomía, pueden implementarse criterios y valores de educación e investigación como 'mercancía' realizable en el mercado, los que son ajenos a las funciones universalistas de la educación superior.

Esta gran complejidad e importancia de los asuntos de gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas, exige que éstos se constituyan en 'objeto de conocimiento', con el propósito de generar capacidad analítica, evaluativa y propositiva sobre estas dimensiones centrales de la vida universitaria.

#### **GOBIERNO Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL**

La importancia del estudio de las relaciones entre gobierno y desempeño institucional es tanto mayor cuanto mayores son las nuevas responsabilidades y demandas requeridas de un contexto social, económico, político y tecnológico en continua evolución. En efecto, una de las principales características de las relaciones entre la universidad y su contexto es la necesidad de rápida y continua evolución e innovación frente a un contexto continuamente cambiante. Esto implica que todas las instituciones de educación superior están igualmente sometidas a esta dinámica de cambio y que aquellas con escasa capacidad de innovación pierden rápidamente su pertinencia social.

Un ejemplo de la dinámica de cam-

bio se expresa en las nuevas demandas de oportunidades educativas, tanto para jóvenes como para adultos en el trabajo, con necesidades de actualización, recalificación y re-aprendizaje, derivadas de rápidos y profundos cambios en el mercado de trabajo, generados por una economía cada vez más basada en el conocimiento, cuya principal característica es la innovación continua, de tal manera que la dinámica de cambio permanente es un vector central en la economía y la sociedad modernas

"La cuestión más importante de la universidad actual es su adaptación a los cambios que la sociedad le exige, tanto en relación a las enseñanzas que imparte como a la investigación que realiza".<sup>1</sup>

Pocas frases tan apropiadas como la anterior para referirse a una de las grandes necesidades de la universidad pública colombiana: necesidad de innovación y adaptación a un contexto caracterizado por nuevos y rápidos cambios en la sociedad, la economía, la política, la cultura y el conocimiento científico-tecnológico. Nunca antes había sido tan evidente y urgente la necesidad de adaptación a tantos y tan profundos cambios en la sociedad moderna. El desempeño de la universidad pública estará cada vez más medido en términos de su capacidad de innovación y adaptación a los cambios del contexto.

Así como en la economía la competencia tecnológica entre empresas genera un vasto proceso de 'destrucción creativa'; en el que productos, empresas, tecnologías, conocimientos, ocupaciones y empleos son eliminados, tornados obsoletos y sustituidos por otros nuevos y cualitativamente superiores; en el ámbito social las instituciones con escasa capacidad de innovación y adaptación se convierten en marginales, redundantes, pierden legitimidad social

---

<sup>(1)</sup> La Universidad 2.000. Informe Bricall. España. p. 2



y demanda, y –en el caso de las públicas– son sometidas a severas restricciones de financiación y a mayor control del subsidio público otorgado.

Esta necesidad de cambio y adaptación constituye uno de los principales retos para el gobierno de las universidades públicas. Exige creatividad, flexibilidad, liderazgo, capacidad de convocatoria y movilización, visión estratégica, identificación y evaluación de opciones posibles, y eficacia en la implementación de políticas. La capacidad diferencial de gobierno es el principal factor de diferenciación y jerarquización interinstitucional.

Algunos de los principales vectores de cambio en las instituciones de educación superior, son los siguientes:

a) Emergencia de la ‘sociedad del aprendizaje’ (*learning society*) derivada del papel central del conocimiento científico-tecnológico y sus condiciones e instituciones de producción, difusión y aplicación. Importancia creciente de la capacidad y oportunidades de aprendizaje continuo y permanente, por parte de individuos y empresas, en el contexto de una cada vez más rápida tasa de cambio en el conocimiento y la consiguiente obsolescencia de conocimientos, ocupaciones y empleos.<sup>2</sup> Ante estas nuevas realidades se impone en las universidades la necesidad de nuevas modalidades y oportunidades de aprendizaje, ofrecidas tanto a jóvenes como a la población adulta en el trabajo. Estas modalidades incluyen: la modularización del curriculum, el aprendizaje por créditos, la validación de aprendizajes extraescolares y no-presenciales,

la flexibilización y diversificación de itinerarios de formación mediante ciclos cortos propedéuticos,<sup>3</sup> el aprendizaje tutorial, la mayor oferta de programas cortos de especialización y diplomados, y las inmensas oportunidades de educación virtual facilitadas por la convergencia de poderosas tecnologías de información y comunicación.<sup>4</sup>

“La naturaleza del conocimiento contemporáneo, con su constante renovación y su vertiginoso incremento concuerda con el concepto actual de educación permanente. Esta debe ser un complemento indisoluble de los estudios conducentes a grados y títulos, brindando a los graduados oportunidades de actualización y adaptación a realidades cambiantes y difícilmente previsibles. La educación permanente debe hacer posible, además, que cualquier persona, en cualquier etapa de su vida, pueda regresar a las aulas encontrando siempre en ellas la oportunidad de reincorporarse a la vida académica y alcanzar nuevos niveles de formación profesional, dado que, más allá del credencialismo, la competencia adquirida posee un valor en sí misma”.<sup>5</sup>

b) El logro de lo anterior implica concebir la institución educativa como *organización de aprendizaje*, en la cual prime la lógica del aprendizaje sobre la ‘enseñanza’, la evaluación basada en el logro de ‘competencias’ generales en lugar de la evaluación de cada asignatura particular, la formación interdisciplinaria en lugar de la temprana especialización monodisciplinaria, y el aprendizaje colaborativo o cooperativo, en grupos, como alternati-

<sup>(2)</sup> Se calcula que la suma total del conocimiento mundial se ha doblado cada cinco años desde 1960 y que en el año 2020 se doblará cada 73 días. En: BYRNE, J. “Taking Charge of Change: a Leadership Challenge for Public Higher Education”. *HIGHER EDUCATION MANAGEMENT*. Vol 11, No. 1. 1999. OECD, París. p. 70.

<sup>(3)</sup> Se impone la necesidad de modificar el pregrado tradicional de ciclo largo por un primer ciclo corto de ‘diplomado’ (3 años) y un segundo ciclo de mayor especialización, seguido por continuas ofertas cortas de especialización, actualización y re-calificación. Los postgrados largos sólo continuarán siendo necesarios en la formación de investigadores, comúnmente en programas de doctorado. Ver: BYRNE, J., op. cit.

<sup>(4)</sup> En la nueva ‘sociedad del conocimiento’; o sociedad ‘informacional’ o sociedad ‘red’ según M. CASTELLS; un volumen creciente de conocimiento codificado se encuentra en red o en línea, al alcance de quienes tengan capacidad de aprendizaje e investigación.

<sup>(5)</sup> Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Conferencia Regional. UNESCO, 1996. Acuerdos, Punto 5.

va al tradicional aprendizaje individual (o individualista).<sup>6</sup> Una importante condición para el logro de estas metas es el fortalecimiento de la capacidad institucional de investigación socio-educativa sobre las diversas dimensiones; sociales, culturales, institucionales, tecnológicas...; que conforman la complejidad del proceso educativo en el nivel superior.

“En este contexto de cambio, las capacidades de aprender, sea de los individuos, sea de las empresas e instituciones, constituyen el fundamento principal de las sociedades modernas. Sus resultados no residen tanto en su propia base de conocimiento o en sus capacidades de acceso a la información, cuanto en la habilidad de sus agentes económicos de adaptarse, rápida y adecuadamente a las nuevas condiciones y oportunidades que promueve dicho cambio (...) conocimiento, innovación y aprendizaje son pues los tres aspectos complementarios del desenvolvimiento actual de las sociedades avanzadas”.<sup>7</sup>

c) Otro importante vector de cambio en la educación superior es la tendencia hacia cada vez mayores niveles de ampliación de la cobertura, por razones derivadas tanto de la demanda individual de educación superior, en tanto medio principal de promoción ocupacional y social en la sociedad moderna, como de la oferta pública motivada por criterios de equidad social, de legitimidad política y de construcción de la capacidad científico-tecnológica endógena. A partir de la universalización de la cobertura en la secundaria superior se presenta una fuerte demanda por nuevas y mayores oportunidades de educa-

ción superior, lo que conduce a la creciente diversificación del tipo de instituciones y al desarrollo de nuevas modalidades y oportunidades de aprendizaje. Esto implica el fin del modelo tradicional de universidad de élite, de escasa cobertura, y la emergencia de la nueva educación superior masiva.<sup>8</sup> El logro de tasas de cobertura de más del 50% de los jóvenes mayores de 18 años ha acuñado el nuevo término de educación ‘terciaria’, que implica la tendencia hacia la universalización del acceso a este tercer nivel educativo.<sup>9</sup>

La principal innovación reciente en la educación superior en el mundo es el fortalecimiento y consolidación de nuevas instituciones ‘alternativas’ a la universidad tradicional, a cargo de la formación profesional de la juventud, en contextos de rápida expansión –y masificación– de la cobertura. Este contexto implica una creciente diferenciación y especialización institucional entre unas pocas ‘universidades’ orientadas a la investigación, y un gran conjunto de nuevos tipos de instituciones y programas especializados en la formación profesional de los jóvenes, generalmente mediante opciones curriculares de ciclos cortos: instituciones técnicas, tecnológicas, politécnicas, *fachhochschulen*, *hogescholen*, *instituts universitaires de technologie*, *community colleges*, *regional colleges*, etc. (Ver: OECD. “Alternatives to universities”. París, 1991). En Francia, por ejemplo, en 1997 había 4.280 instituciones de educación superior, de las cuales, menos del 5% (205) eran ‘universidades’. Esta problemática ha generado la necesidad de una clara diferenciación institucional y curricular entre las ‘fun-

<sup>6</sup> ASKLING, B. & KRISTENSEN, B. “The Learning Organization as a model of Institutional Governance: about possibilities and constraints for successful implementation”. International Seminar on University Governance and Management”. Lectures. U. Politécnica de Cataluña, Barcelona, Junio del 2000. Pp. 87-94.

<sup>7</sup> BRICALL, opus. cit., Pág. 96.

<sup>8</sup> Colombia tiene actualmente una de las más bajas tasas de cobertura (14% del grupo de edad) en relación a su población y su nivel de desarrollo. Por razones de equidad social y de modernización social y económica es imperativo duplicar a corto plazo esta baja tasa de cobertura y redistribuirla a nivel regional. Actualmente, más del 70% de la matrícula total se concentra en los tres principales centros urbanos del país.

<sup>9</sup> Ver: “Redefining Tertiary Education”. OECD, París, 1998. Entre 1960 y 1995 la matrícula mundial en educación superior ha aumentado más de seis veces (1960: 13 millones; 1995: 82 millones). En América Latina se calcula en más de 10 millones el número actual de estudiantes en este nivel.

ciones' de generación de conocimientos (investigación y desarrollo) y las funciones de formación profesional para el mercado de trabajo, ofrecida a la mayoría de los jóvenes participantes en la educación superior.

La masificación o universalización de la educación superior exige una gran capacidad institucional de innovación en nuevas modalidades de enseñanza-aprendizaje, en reformas curriculares y pedagógicas, en la utilización creativa de las nuevas tecnologías de información y comunicación, pues no es posible ampliar y diversificar la cobertura mediante *más de lo mismo*. Así mismo, son necesarios nuevos criterios y procedimientos de selección, admisión y evaluación. En Colombia, la ampliación de la cobertura debe orientarse prioritariamente hacia las numerosas ciudades pequeñas e intermedias en las que se distribuye la población, lo que implica una gran capacidad de innovación en nuevos métodos de aprendizaje no-presenciales, tutoriales, virtuales, pues no es posible ampliar significativamente la cobertura si esto requiere grandes costos en infraestructura física, administración, docentes presenciales permanentes, baja relación docente/alumnos, y otras características de la tradicional *función de producción* de la educación superior.

Es posible identificar otros diversos vectores de cambio.<sup>10</sup> Sin embargo, el propósito aquí es señalar la importan-

cia central de las características de gobierno institucional en la generación de la capacidad de cambio, innovación y adaptación a nuevas necesidades y a un contexto en continua evolución.

Diversos estudios comparativos de universidades innovadoras, señalan un conjunto de características institucionales que favorecen la innovación:<sup>11</sup>

a) Capacidad de utilizar las demandas externas, y los problemas, como oportunidades creativas en lugar de crisis.

b) Formulación clara, precisa y medible de la misión institucional, y de sus metas correspondientes, en lugar de la tradicional formulación de lugares comunes, generalidades y abstracciones, de escasa incidencia en metas institucionales específicas.

c) Promoción de una 'cultura' de la innovación y del emprendimiento, acompañada de recompensas congruentes (estímulos, bonificaciones y reconocimientos a nuevas iniciativas y modalidades de investigación, docencia y extensión).

d) Una mayor diferenciación y especialización de funciones. Esquemas organizacionales especializados en la investigación, otros en las diversas modalidades de extensión. Mayor diferenciación en la oferta y gestión de pregrados y postgrados. Cuestionamiento de los problemas de identidad y de gobierno de las tradicionales 'multiversidades', altamente heterogéneas, en las que co-

<sup>(10)</sup> Por ejemplo:

1. Las nuevas relaciones entre Estado e instituciones, las nuevas políticas y modalidades de financiación, evaluación y control de la educación superior (NEAVE, G. & Van Vught, F. 1994); referidas genéricamente como "nueva gestión pública" (*new public management*);
2. La necesidad de legitimación social y política de la universidad pública;
3. La internacionalización de la información y el conocimiento, y la mayor accesibilidad a éstos;
4. La creación de comunidades académicas 'virtuales' y sus efectos sobre la identidad y pertenencia a la comunidad formal-presencial;
5. El progresivo desplazamiento de la función de investigación (básica y aplicada) hacia empresas, laboratorios y centros especializados en investigación y desarrollo (GIBBONS, M. 1994);
6. La mayor competencia entre instituciones (entre públicas y entre éstas y las privadas) por demandas, matrículas, fondos de investigación y fomento, en el contexto de lucha por estatus, recursos y poder (material y simbólico); etc.

<sup>(11)</sup> Ver, por ejemplo: SPORN, B. "Building Adaptive Universities: Emerging organizational forms based on experiences of European and US universities", International Seminar on University Governance and Management". Lectures. U. Politècnica de Catalunya, Barcelona, Junio del 2000, pp. 59-61; & CLARK, B. "Creating Entrepreneurial Universities...", op. cit.



existen múltiples y diversas disciplinas y profesiones, lo que dificulta la definición de prioridades institucionales.<sup>12</sup> Tendencia hacia la mayor especialización –e identidad- institucional.

e) Profesionalización y modernización de órganos y personal de gestión y administración, así como su independencia de organizaciones o gremios del estamento profesoral.

f) La alta participación de la comunidad académica en las decisiones es condición de compromiso de ésta, y de eficacia de las decisiones de gobierno.

g) Una mayor diversificación de las fuentes de financiamiento es condición de mayor autonomía institucional y de mayor capacidad de innovación.

La importancia del tema de *gobierno y gobernabilidad* exige su definición como 'objeto de estudio' sistemático y de carácter interdisciplinario en sus diversas dimensiones tanto formales (normas, instituciones..) como cualitativas (gobernabilidad, legitimidad, cultura institucional, participación, liderazgo, comunicación, etc.), tanto en universidades públicas como privadas

En el ámbito internacional estos temas ya conforman un 'campo' especializado de estudios en educación superior. Este 'campo' ha sido conformado por diversas revistas especializadas, asociaciones de investigadores y expertos, congresos y seminarios internacionales, una extensa producción bibliográfica y la organización de la Cátedra UNESCO sobre "Gobierno y Gestión de las universidades", en diversas instituciones de

educación superior en el mundo. En Colombia, éste es un campo apenas incipiente de estudio. Alrededor del tema existen diversas posiciones ideológicas y gremiales, las que –siendo legítimas- no permiten el estudio 'desinteresado', comprensivo y universalista de las diversas y complejas dimensiones de gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas.

#### LEGITIMIDAD Y 'CULTURA' INSTITUCIONAL

Ya ha sido señalado cómo la legitimidad es el atributo (positivo o negativo) que los miembros de una institución le confieren a determinados objetivos y políticas de gobierno, y a los criterios y procedimientos de elección de autoridades y representantes. En la forma 'colegiada' de gobierno, la legitimidad de objetivos y políticas depende, en gran medida, del grado de congruencia 'cultural' con valores, imaginarios, expectativas, tradiciones e intereses; de los estamentos profesoral, estudiantil y administrativo.<sup>13</sup>

De aquí la gran importancia del estudio de la 'cultura' predominante en los diversos estamentos o grupos de poder institucional: representaciones simbólicas sobre el Estado, la política, el mercado, lo público y lo privado, la educación pública, la calidad de la educación, la participación, la autonomía, etc. De estas representaciones o imaginarios dependerá, en gran medida, la legitimidad y eficacia de determinados objetivos y políticas de gobierno,

---

(12) "...sin disponer de los suficientes apoyos y auxilios se les exige a nuestras universidades: - que sean instituciones de creación, difusión y conservación de la cultura; - que sean talleres de investigación científica y tecnológica; - que produzcan innovaciones y conocimientos científicos, tecnológicos y sociales; - que contribuyan al progreso de la economía; - que fomenten la investigación científica; - que preparen con eficacia profesionales capaces de competir en un entorno globalizado y complejo; e incluso - que participen en el proceso de cohesión de la sociedad a la que pertenecen. ¿No serán demasiadas y excesivamente difíciles de cumplir tantas expectativas?" "Universidades o 'multiversidades'. Algunas reflexiones para el futuro". RAVENTÓS, F. En: Revista Española de Educación Comparada, 5 (1999), p. 33-34.

(13) Al estamento profesoral (sus representaciones simbólicas y organizaciones) se le ha atribuido tradicionalmente el mayor poder político en las universidades públicas. Sin embargo, la reciente grave crisis política en la UNAM demostró la importancia decisiva de la aceptación o rechazo de determinadas decisiones por parte del cuerpo estudiantil. En el contexto colombiano, determinadas acciones de gremios de personal administrativo y grupos de estudiantes (bloqueos, paros, manifestaciones violentas, amenazas, intimidaciones, etc.) han sido una importante fuente de inestabilidad institucional reciente.

así como la orientación y concreción de acciones de apoyo o resistencia.<sup>14</sup>

Por otra parte, el grado de legitimidad de autoridades y representantes es función directa de la racionalidad, legalidad, participación y transparencia de criterios y procesos de conformación de los órganos colegiados de gobierno. Sin embargo, estas características son definidas, en cada institución, según sus propios rasgos 'culturales' (valores, imaginarios, intereses, pautas de conducta...) y relaciones de poder, de tal manera que no es posible establecer generalizaciones válidas al respecto para todas las instituciones. Por ejemplo, en algunas instituciones es más legítimo y aceptable, que en otras, la influencia directa de partidos o poderes políticos en la elección de autoridades y en decisiones institucionales.<sup>15</sup> En otras, son comunes prácticas intimidatorias, bloqueos, paros, amenazas y aun agresiones violentas, para forzar decisiones o proteger intereses. En otras, en la elección de rectores y representantes se utilizan prácticas de descalificación de candidatos, mediante la rotulación ideológica, la denigración personal, etc.<sup>16</sup> En otras, los procedimientos de elección de autoridades y de representantes de profesores (asambleas masivas, heterogéneas, en las que no es posible el análisis y discusión de propuestas..) favorecen más a candidatos con propuestas promeseras, populistas, y a activistas de gremios, que a candidatos con propuestas complejas de índole política y académica. Algunas instituciones, con base en el principio del sufragio universal, no

le otorgan valor diferencial o cualitativo al voto de profesores, estudiantes y personal administrativo, como si todas estas diversas categorías socio-culturales de participantes tuvieran los mismos intereses, tipo de trabajo, horizonte de tiempo y compromiso con el conocimiento, la docencia y la institución. En otras, hay mayor laxitud y permisividad hacia la corrupción, el favoritismo, el clientelismo, la concentración del poder, etc.

El concepto de gobernabilidad como *grado de gobierno* (alta legitimidad y eficacia) conduce a privilegiar el estudio de las dimensiones cualitativas (liderazgo, comunicación, interacciones, redes, tradiciones académicas y gremiales, patrones de negociación, etc.); es decir, el *gobierno informal*; sobre las dimensiones formales de gobierno (estructuras, organismos, reglamentos...), pues las primeras son las que definen y caracterizan el funcionamiento de las segundas. En efecto, instituciones con normas, reglamentos y estructuras de gobierno similares, difieren significativamente entre sí en el ejercicio de gobierno (en la calidad y pertinencia de decisiones), en función de un conjunto de dimensiones cualitativas propias de cada institución; como sus tradiciones e imaginarios (su 'cultura') sobre lo académico y lo político, y la capacidad de liderazgo, comunicación e interacción, de sus autoridades y estamentos.

## GOBIERNO Y NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En el contexto de instituciones de educación superior; cuya razón de ser es

<sup>14</sup> Desde una perspectiva teórica el estudio de la influencia de la cultura en los hechos sociales, de la producción simbólica en las acciones de los agentes; en este caso, en el gobierno y dinámica de una institución universitaria; es el objeto de conocimiento de la sociología cultural. Ver. ALEXANDER, J. "Sociología cultural". Anthropol/FLACSO, 2.000. Esta orientación teórica también es compartida por la sociología organizacional, al privilegiar el estudio de los factores internos (valores, tradiciones, pautas de conducta de sus miembros...) en el análisis de la dinámica de las organizaciones. En el campo de la educación superior el estudio tal vez más 'ejemplarizante' del enfoque *internalista* es la obra, ya clásica, de Burton CLARK: "El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica". UAM-Nueva Imagen. México, 1983. "Homo Académicus", de P. Bourdieu (1984), es otra importante contribución al estudio de la influencia de la cultura de los actores en la dinámica de las instituciones académicas.

<sup>15</sup> En algunas, priman influencias y presiones externas, de índole económica y política (por parte de Asambleas, Concejos, Gobernadores, Alcaldes..) en los procesos de conformación de autoridades y cuerpos académicos.

<sup>16</sup> Ver, por ejemplo, la denuncia del 'macartismo' y la descalificación personal en el reciente proceso de elección de Rector en la Universidad Nacional. JIMENO, M. "Carta a los profesores de la U. N. Bogotá, Enero del 2000.

la generación y reproducción del conocimiento, lo cual implica un alto grado de división y especialización del mismo, y una alta autonomía en las unidades académicas e individuos; la función de gobierno debe poder establecer una clara diferenciación entre objetivos, metas y políticas de carácter general a toda la institución y aquellas que deben ser discrecionales de cada unidad académica. Esto implica el logro de un delicado balance entre la unidad e identidad institucional, y la necesaria autonomía y flexibilidad requerida por las partes para el desempeño eficaz de su misión académica.

En las instituciones de educación superior, la eficacia en el desempeño de las partes o unidades académicas; en las que reside la legitimidad del saber; constituye la eficacia y pertinencia 'general' de la institución. La sumatoria (o acumulación) del desempeño relativo de las diversas unidades académicas -y aun de individuos y grupos pequeños- es el factor principal de eficacia y pertinencia de una institución. Estos atributos no existen en ninguna institución de manera genérica y unitaria sino diferenciados y jerarquizados entre sus unidades académicas, grupos e individuos. Por esta razón la función más importante del gobierno universitario es la promoción y estímulo al desarrollo e innovación de las partes (unidades e individuos) en un marco general de coordinación de sus diversas actividades y logros. En este sentido, ninguna institución de educación superior existe como entidad unitaria y homogénea sino como la coordinación y contribución de sus partes constitutivas.

Toda institución universitaria que pretenda modernizarse, lograr mayor eficiencia interna y pertinencia social (objetivos de todo gobierno...) requiere un alto grado de desconcentración y descentralización, y la consiguiente autonomía de

sus partes en el ejercicio de las funciones académicas, económicas y administrativas. Pueden aducirse por lo menos tres razones básicas para ello:

a) La creciente complejidad y diversidad de las instituciones de educación superior. Estas son consideradas como una de las instituciones más complejas de la sociedad moderna, pues su función principal -la creación de conocimiento- exige un alto grado de pluralidad, diversidad, libertad y autonomía, al mismo tiempo que 'pertinencia' en relación al contexto social.

"El sistema de educación superior... tiene dimensiones menores que el económico o el político, pero contiene vastas y singulares complejidades... si alguna vez el sistema de educación superior fue simple, no lo volverá a ser más. Estamos en presencia de una complejidad excesiva y poco común. Para comprender mejor esta complejidad debemos apartarnos de las teorías generales sobre los diversos sectores organizados de la sociedad y concentrarnos en el análisis de los campos específicos. Tomamos en serio a la educación superior cuando investigamos su manera de dividir el trabajo, generar creencias y distribuir autoridad, sus propias modalidades de cambio y sus conflictos específicos de valores... En la educación superior (las actividades del sistema) giran en torno al conocimiento. La singularidad de la educación superior tiene su origen en la formidable gama de temáticas específicas y sus tendencias autónomas y autogeneradas que debemos comprender en sus propios términos. Uno de sus esfuerzos centrales, la creación de conocimiento, escapa a nuestra comprensión si no captamos el hecho de que 'la diferencia y la pluralidad son componentes integrales del universo moral del descubrimiento y la invención'.<sup>17</sup>

Las instituciones complejas y diversificadas requieren un alto grado de autonomía de sus partes constitutivas, tanto en las funciones de planeación y

<sup>17)</sup> Clark, B. op. cit, p. 379



programación, como en el control sobre los medios de orden administrativo y económico requeridos por estas funciones. Lo común o uniforme entre las partes son los grandes principios, objetivos y normas orientadoras, en lugar de reglas o procedimientos uniformes. La eficacia, competencia y legitimidad, de cualquier sistema organizacional complejo depende del fortalecimiento de sus partes constitutivas y de la capacidad de su cabeza para orientar, coordinar y representar al sistema. La 'coordinación' general del sistema implica formas de gobierno basadas en el liderazgo intelectual y en una amplia y fluida comunicación intrasistémica, en lugar de gobiernos dirigistas, centralizados y reglamentaristas.

Cuando las partes o unidades académicas tienen escasa autonomía y participación en las decisiones, se generan, comúnmente, dos fenómenos negativos:

- ✓ Con relación a las partes: inercia, pasividad, ausencia de capacidad propositiva, desinterés por la planeación y programación de metas de desarrollo, dependencia de las decisiones y planes decididos por los órganos directivos de la institución. Progresiva 'desinstitucionalización' de los procesos colegiados de toma de decisiones -propios de las universidades públicas- en favor de procesos de centralización y concentración de poder en las autoridades de gobierno.

- ✓ En relación con la institución: incapacidad para comprender y dar respuestas a las múltiples y diversas necesidades de la institución, generando así una profunda 'incompetencia' institucional, simbolizada en la metáfora del "cuerpo de elefante con cabeza de ratón".<sup>18</sup>

b) En el nuevo contexto de cambios sustanciales en las formas y criterios de financiación pública de la educación superior, se exige la elaboración de 'planes de desarrollo' institucional, los que

no pueden ser ni legítima ni eficazmente elaborados por los organismos centrales de planeación institucional. Estos planes de desarrollo deben conjugar los grandes objetivos y políticas de la institución, con los 'planes' elaborados por las unidades académicas básicas, lo que requiere un alto grado de autonomía -por tanto, de capacidad de propuesta- en el ejercicio de sus funciones.

c) La razón tal vez más importante se deriva de la naturaleza intrínseca de la función de la universidad -la creación y difusión del conocimiento- que exige el más amplio ámbito de autonomía, libertad intelectual, capacidad de autodeterminación, en las unidades académicas básicas en las que se realizan estas funciones. Por esta razón la universidad moderna no puede ser concebida -ni regida- como un sistema organicista, centrípeto, en el que las partes existen en función y al servicio del sistema; como es el caso de las empresas privadas, los ejércitos, los equipos deportivos, las sectas, las burocracias oficiales, etc.; sino como una *federación* de diversas unidades académicas, unidas por propósitos generales comunes, pero diferenciadas y autónomas en sus objetivos y metas específicos, y en la manera como utilizan los medios académicos, económicos y administrativos para lograrlo.

Desde esta concepción institucional se cuestiona la deseabilidad y legitimidad de normas académicas específicas que se pretendan imponer -de manera uniforme y estandarizada- a la gran diversidad de unidades académicas.

"La principal expectativa falsa de la reforma académica, particularmente en las democracias, es que se pueden obtener resultados de gran envergadura a través de la manipulación desde arriba"<sup>19</sup>

<sup>(18)</sup>Un análisis de estos dos fenómenos en la U. N., puede verse en: GÓMEZ, V. M. "La universidad incompetente o el caso del cuerpo de elefante con cabeza de ratón". En: "UN Proyecto Público. Debates". Dueñas, G. (Compiladora). Universidad Nacional de Colombia. 1999. Pp. 361-367.

<sup>(19)</sup> CLARK, B. op. cit. p. 206.

Conviene señalar al respecto que uno de los principales requerimientos del trabajo intelectual es el espacio libre y propicio para la iniciativa y la creatividad de los individuos pues éstos son la fuente originaria de ideas, paradigmas, proyectos, diseños, nuevas instituciones, etc. La conjunción y sinergia de individuos creativos e innovadores es la base de la competitividad e innovación tanto de las unidades académicas básicas (departamentos, facultades, grupos de investigación...), como de la institución en general. Rasgos básicos de la 'cultura' académica son el papel central de la creatividad individual (*uniqueness*), y la gran variedad/diversidad de ideas, paradigmas, métodos, etc., todo lo cual es antitético a la uniformidad y homogeneización típicas de tradiciones de gobierno centralistas, verticales, homogeneizantes y reglamentaristas, conceptualizadas como gobierno de Coordinación General Centralizada (CGC).<sup>20</sup>

En relación a las diversas 'opciones' de organización y gestión de las instituciones de educación superior, B. Clark sugiere las siguientes alternativas:<sup>21</sup>

♦ opción por el orden, la disciplina, la estandarización y homogeneidad, la linealidad y la organicidad, por la planeación tecnocrática; todo lo cual implica la opción por la centralización y la concentración del poder y de la autoridad, y sus diversas implicaciones posibles de autoritarismo, protagonismo individualista, dirigismo, rectorización, clientelismo y grupismo.

♦ opción por la diversidad, el pluralismo, la emulación, el desorden creativo, el estímulo a la creatividad e iniciativas, la intensidad de la comunicación, la multiplicidad y diversidad de propuestas, la libre experimentación, la 'redundancia' racional... Esta opción implica la descentralización, la división y diversidad de poderes, la creación de balances

y contrapesos institucionales, la flexibilidad organizacional; la promoción de la pluralidad de intereses, estrategias y formas institucionales; la 'federalización' de las relaciones entre la cabeza y las partes, y el consiguiente fortalecimiento y autonomía relativa de éstas.

#### **UN ACTOR CENTRAL: LA COMUNIDAD ACADÉMICA**

Un principio central de la sociología de las organizaciones; siendo la institución educativa una de las organizaciones más complejas y diversificadas en la sociedad moderna; es la conceptualización de toda institución como una 'microsociedad', conformada por un conjunto orgánico de visiones, tradiciones, objetivos, normas, pautas, roles, actores, valores, sanciones, etc., los que le confieren a cada institución su identidad y perfil propios, sus particularidades y su dinámica y 'cultura' institucional, característicos de cada una y no generalizables a otras.

En el caso de instituciones públicas de educación superior, una característica común a ellas es el alto grado de importancia y protagonismo institucional del 'agente' social más estable y permanente en su seno; el cuerpo o estamento docente; tradicionalmente de gran influencia en las decisiones académicas y de gestión.

Diversas razones dan cuenta del poder del estamento docente. En las instituciones públicas la gran mayoría de quienes ingresan a la 'carrera' docente tienen asegurada la estabilidad laboral durante su permanencia en la institución. Comúnmente, las evaluaciones de desempeño académico son laxas, realizadas por colegas inmediatos (lo que genera solidaridades implícitas...) y autorreferidas a la cultura y estándares académicos prevalecientes en la institución (no existen evaluaciones externas,

<sup>(20)</sup> LEVY, D. "El Gobierno de los Sistemas de Educación Superior". Revista Pensamiento Universitario, Nº1, 1993. [www.argiropolis.com.ar](http://www.argiropolis.com.ar)

<sup>(21)</sup> CLARK, B. op. cit. . Capítulos VII y VIII sobre "Valores" y "Preferencias".

salvo en algunos casos aislados de evaluación de requisitos para la promoción al nivel de titular), todo lo cual garantiza larga estabilidad laboral, salvo casos extremos de conductas penales o violación de normas éticas. La evaluación estricta del mérito académico sólo se aplica, en algunas pocas instituciones, para la promoción de un nivel de escalafón, o categoría, a otro superior.

Por otra parte, desde la Reforma de Córdoba en 1918, y particularmente desde los años sesenta ha prevalecido una fuerte tradición de 'autonomía' frente al Estado, al mercado y a otros 'poderes' sociales y económicos externos a la institución, y se ha reivindicado el papel 'crítico' e independiente de la institución al respecto. En algunas instituciones, estos principios han legitimado conceptos de 'autonomía', cercanos a autarquía, soberanía y extraterritorialidad, cuya principal implicación es la resistencia a las evaluaciones y controles externos, a 'rendir cuentas' a la sociedad y al Estado por la calidad y pertinencia de la educación ofrecida, y por el costo/beneficio del subsidio público.<sup>22</sup> Estas tradiciones de relativa 'irresponsabilidad' social (o responsabilidad definida según criterios autorreferidos) han ejercido una gran influencia en el fortalecimiento de patrones endógenos, inerciales, conservadores, autocomplacientes e 'interesados'

(intereses creados), de pensamiento y acción sobre el *deber ser* de las instituciones públicas y de su oferta educativa, todo lo cual presenta importantes problemas de legitimidad y gobernabilidad en las instituciones públicas.<sup>23</sup>

Un primer problema se refiere a la 'governabilidad' ganada mediante propuestas de gobierno que tengan mayor aceptación en el cuerpo docente, que sean más congruentes con sus tradiciones, expectativas e intereses. En este caso se corre el riesgo de reducir la función de gobierno universitario -incluyendo criterios y procedimientos de elección- al ofrecimiento de promesas y planes que sean 'populares' entre la mayoría de electores, congruentes con sus expectativas, lo que asegura la reproducción de las visiones e intereses más endogámicos, inerciales y conservadores, y la consiguiente exclusión de propuestas innovadoras, seguramente cuestionadoras del *statu quo*, y tal vez más necesarias y pertinentes para la modernización institucional. En este caso, la gobernabilidad no necesariamente implica cambio e innovación sino el fortalecimiento de patrones endogámicos y conservadores, posiblemente muy negativos para el futuro de la institución, dando lugar a la triste paradoja de alta gobernabilidad y poca innovación institucional.

<sup>(22)</sup> En este contexto asume una gran importancia el papel de los gremios o asociaciones de docentes y personal administrativo, tradicionalmente orientadas a la defensa de intereses laborales, económicos y de seguridad social, y de lucha o posición crítica frente a determinadas políticas del Estado, como las relacionadas con la financiación de las instituciones y con intentos de controlar/evaluar más directamente el destino del subsidio público, lo cual implica mayor control estatal sobre el gobierno de las instituciones públicas. Estos gremios y asociaciones pueden tener un gran poder de convocatoria, aglutinación y movilización de docentes y empleados, en defensa de determinados intereses y visiones, con importantes implicaciones sobre el 'gobierno' de la institución.

<sup>(23)</sup> De aquí la importancia del estudio 'internalista' de las instituciones; propuesto por B. Clark; para quien la dinámica de una institución y sus posibilidades de cambio e innovación dependen no tanto de las formas o modalidades de 'gobierno' (formalismo) sino de los valores, tradiciones, imaginarios, intereses, y formas de organización y comunicación interna de los actores institucionales (principalmente el cuerpo docente), y su papel en la legitimidad y aceptación de las propuestas de gobierno (o gobernabilidad). "Seguir la pista de los rasgos básicos del sistema de educación superior implica concentrar la atención en el modo en que el sistema mismo determina la acción y el cambio. El enfoque internalista evita imputaciones fáciles a la 'influencia de la sociedad'. Este enfoque tiene un peso creciente en las ciencias sociales a medida que sectores importantes de la sociedad se van especializando y, con ello, asumiendo imperativos y constreñimientos propios (...) Pese a la extendida creencia de que la educación superior es cada vez más dependiente respecto del resto de la sociedad... conviene percibirla como un sector que ha desarrollado su propia estructura masiva y sus propios procedimientos límite que le proporcionan cierto aislamiento y fortalecen su hegemonía sobre algunas tareas y funciones". Ver. Clark, B. op. cit. p. 19



“.. la ausencia de presiones externas a las estructuras institucionales determina la ausencia de cambios significativos en el funcionamiento de éstas. Alcanzado un cierto equilibrio en el funcionamiento interno en términos de intereses, estructuras y procedimientos, las instituciones universitarias continuarán funcionando del mismo modo para preservar el statu quo alcanzado. Es en ese sentido en el que cabe calificar a las instituciones universitarias de organizaciones conservadoras por su menor permeabilidad para recibir las influencias de los cambios externos.”<sup>24</sup>

El reforzamiento de la endogamia y la identidad de cuerpo es un proceso conservador y autorreferido, y que va en contravía de la necesidad de mayor apertura, comunicación e interacción con otras instituciones (públicas y privadas, nacionales y del exterior), con nuevas ideas, prácticas y formas de organización académica, todo lo cual tiende a debilitar las fuerzas endogámicas y a proponer cambios en las tradiciones académicas prevalecientes. Sin embargo, la resistencia a cambios considerados como ‘impopulares’ por la mayoría, conduciría a la institución al anquilosamiento y pérdida de competitividad en un contexto en el que la capacidad de innovación y adaptación a necesidades y condiciones cambiantes es condición necesaria para la pertinencia y supervivencia de muchas instituciones. Es importante señalar al respecto que en el ‘campo’ de la educación superior se presenta una fuerte competencia entre instituciones por recursos, matrícula, poder y estatus. Esta competencia se realiza entre instituciones públicas y privadas, y al interior de ambas categorías de instituciones, como se ha manifestado recientemente entre algunas universidades públicas departa-

mentales (UIS, U. de Antioquia..) y la Universidad Nacional.

De manera contraria, puede presentarse el problema de escasa gobernabilidad, e ineficacia de la gestión, debido a la ausencia de comprensión, apoyo y compromiso del cuerpo docente respecto a determinadas políticas propuestas por las instancias de gobierno institucional, independientemente de la validez, necesidad y sustento conceptual de dicha propuesta.<sup>25</sup>

Las situaciones anteriores señalan la gran importancia de los asuntos referidos a la legitimidad y gobernabilidad en las instituciones públicas. Estos atributos de gobierno dependen, en gran medida, de la capacidad de los órganos y personalidades de gobierno, de ejercer un liderazgo intelectual dinámico y legítimo, capaz de motivar, convocar, movilizar, comprometer al cuerpo docente hacia el logro de las metas u objetivos de cambio propuestos: ya sea de índole académica, curricular y pedagógica, o económica, laboral y administrativa.

La gobernabilidad en las instituciones públicas depende sustancialmente de la legitimidad de las propuestas y decisiones de gobierno y no del poder burocrático o administrativo de los órganos o autoridades formales. En ausencia o carencia de legitimidad o capacidad de liderazgo intelectual pueden formularse decisiones académicas que no tienen eficacia en el tiempo, reducidas a ‘acuerdos’ en el papel, y sin vida real en las instituciones, debido a la falta de comprensión y compromiso por parte de los docentes. Otro escenario posible es la resistencia e inercia continuada por parte del cuerpo docente, que torna ineficaces determinadas decisiones de gobierno.

---

<sup>(24)</sup> VILLAREAL, E. “Innovación, organización y gobierno en las universidades españolas”. International Seminar on University Governance and Management”. Lectures., op. cit. p. 71.

<sup>(25)</sup> Un claro ejemplo de esta situación es la ineficacia e inoperancia de la reforma académica (curricular) en la U. Nacional, propuesta durante la administración Mockus. Sin haber logrado la comprensión y compromiso por parte del cuerpo docente se procedió a ‘formalizar’ y estandarizar dicha reforma mediante un Acuerdo del CSU, lo cual condujo a la aplicación mecánica de la letra del Acuerdo y posteriormente se olvidó y enterró la discusión sobre las dimensiones cualitativas de la oferta curricular y pedagógica.

## AGENDA DE INVESTIGACIÓN

De los conceptos y problemas anteriores pueden derivarse los siguientes temas de investigación sobre Gobierno y Gobernabilidad en las universidades públicas:

### Órganos o Instituciones de Gobierno

1. El primer problema de estudio se refiere a la homogeneización de órganos e instituciones de Gobierno, reglada por la Ley 30.

a) ¿Cuáles fueron los fundamentos o supuestos de esta homogeneización? ¿A qué racionalidad respondió esta homogeneización?

b) ¿Es necesario y/o deseable continuar con esta forma homogénea de gobierno?

c) ¿Cuáles serían los aspectos positivos y negativos de:

- ◆ continuar con el modelo homogéneo para todas las universidades?

- ◆ permitir diversidad de formas, órganos e instituciones de gobierno?

d) ¿Qué órganos o instituciones alternativas al CSU podrían ser propuestas? ¿Cuáles serían sus respectivas ventajas comparativas respecto al actual CSU?

e) Interrogantes similares para el Consejo Académico.

### **B. El estudio de la 'composición' (social, ideológica, de representación de poderes y actores...) de los principales organismos internos de toma de decisiones.<sup>26</sup>**

En tanto máximos órganos de poder institucional, la naturaleza de su 'composición' es tal vez el factor de mayor influencia sobre las principales decisiones de gobierno. Por 'composición' de sus miembros se hace referencia tanto a los poderes/actores 'representados' formalmente por un

individuo, como a la competencia, idoneidad, y conjunto de valores e ideas encarnados en dicho individuo.<sup>27</sup>

De acuerdo con la normatividad colombiana ya citada, los miembros de los dos máximos órganos de gobierno no deberían representarse a sí mismos sino a actores y poderes internos y externos a la institución (estamentos, gobierno, sector productivo, ex-rectores, etc., en el caso del CSU, o autoridades de las unidades académicas en el caso del Consejo Académico). En ambos casos se parte del supuesto de 'organicidad' y coherencia político-ideológica en estos actores y poderes 'representados', cuyos respectivos representantes se suponen voceros objetivos –no subjetivos– de esas visiones orgánicas respecto a la universidad. Sin embargo, éste es un supuesto de escasa validez pues son pocos los actores y poderes, internos o externos, con una concepción orgánica sobre el desarrollo académico de la institución, sobre su futuro deseable, razón por la cual la función de 'representación' en el gobierno es; en muchos casos; más formal que orgánica y más 'subjetiva' (personalizada) que objetiva, lo cual genera importantes problemas de legitimidad y gobernabilidad.

La participación en el gobierno universitario de diversos actores o sectores externos a la universidad (como el sector productivo..) ha sido legitimada mediante criterios de logro de mayor pertinencia y responsabilidad al contexto social externo. Sin embargo, estos importantes objetivos también pueden lograrse mediante diversas modalidades de consulta, asesoría y estudios, que no implican participación directa en órganos de gobierno universitario. En Espa-

<sup>26</sup> Como el Consejo Superior Universitario (CSU) y el Consejo Académico, en la legislación colombiana sobre gobierno de universidades públicas (Ley 30/92, Capítulo II).

<sup>27</sup> Entre las ideas, valores e imaginarios de mayor incidencia en las decisiones de gobierno universitario merecen resaltarse las siguientes: las referidas a la autonomía académica y económica, al papel del Estado y del mercado en la educación superior, al grado y naturaleza de control y evaluación externas, al grado deseable de participación de estamentos, al papel de la competencia en el mercado de educación superior, al financiamiento público y privado, y concepciones sobre jerarquía y deseabilidad de algunos conocimientos sobre otros (por ejemplo, los aplicados y tecnológicos sobre los de ciencia básica, los pragmáticos sobre los críticos, los de coyuntura sobre los históricos, los rentables sobre los costosos, etc.).

ña, por ejemplo, los 'Consejos Sociales'; de carácter consultivo y propositivo; son el principal órgano de participación de la sociedad en la universidad. (Ley 5/1995). Existen además Subcomisiones de Evaluación de la enseñanza universitaria, en las que participan sectores académicos, empresariales, sindicatos, colegios y asociaciones profesionales, y otras organizaciones. En Francia, esta función es desempeñada por la 'Comisión Interministerial de Prospectiva y Orientación de la Educación Superior' (Ley de Enseñanza Superior, 1985, Art. 5.<sup>28</sup>)

1. ¿Cuáles son las principales dimensiones –positivas y negativas– de los criterios de conformación de los miembros del Consejo Superior Universitario (Artículo 64)?

Según este Artículo, de los ocho (8) miembros con voz y voto, la mayoría (5 miembros) representan a estamentos, actores y poderes internos a la institución (incluyendo a egresados y exrectores).

a) ¿A quiénes realmente 'representan' los representantes de egresados y exrectores? ¿Conforman los egresados un grupo orgánico, organizado, coherente, con visión holística y de futuro sobre la universidad, y con derecho legítimo de participación en el máximo órgano de gobierno? ¿No debería su función ser, más bien, consultiva y propositiva en lugar de decisoria? ¿Cómo se eligen los 'representantes' de este cuerpo o grupo; tal vez inorgánico, difuso y no representativo? ¿Estos supuestos representantes, a quién representan? ¿A quién le rinden cuentas de su gestión? ¿Ante quién son responsables? ¿Quién los evalúa y controla? ¿Existen mecanismos de evaluación y/o revocatoria de su gestión? ¿Es legítimo el criterio de rotación para designar representantes de exrectores?

b) Interrogantes similares son válidos también para los 'representantes' del llamado 'sector productivo'. Este tampoco

existe como entidad orgánica y coherente sino como yuxtaposición de múltiples y diversos intereses y perspectivas, tanto sobre el mal llamado 'sector productivo' (altamente heterogéneo y desigual) como sobre el *deber ser* de la universidad pública. ¿La función de este supuesto 'sector' no debería ser, más bien, de índole consultiva y propositiva, y no decisoria?

En algunas universidades se señala el nombramiento de miembros del CSU; como en el caso de representantes del gobierno; según criterios políticos y clientelistas, en lugar de meritocráticos y de capacidad de aporte al gobierno de la institución, lo que afecta negativamente la legitimidad y eficacia de este órgano de gobierno. En otras, los 'representantes' (del gobierno, del sector productivo, y aun de estamentos...) se representan más a sí mismos que a sus representados (algunos inorgánicos, no articulados ni organizados...) lo que implica un alto grado de subjetividad y personalismo, por tanto de arbitrariedad, en la función de gobierno.

c) Un tema de gran importancia en la legitimidad de la modalidad 'colegiada' de gobierno es la función de *representación* de los dos principales estamentos universitarios: el cuerpo docente y los estudiantes. ¿Cuáles son los criterios y procedimientos de postulación y elección de dichos representantes? ¿Cuáles son los mecanismos de evaluación, control y revocatoria de su gestión? ¿Qué puede decirse sobre la calidad de la participación de los representados en dichas elecciones? ¿Qué puede decirse sobre la 'representatividad' de estos representantes? ¿Cómo podría mejorarse el proceso de elección de representantes y la posterior evaluación de su desempeño?

En algunas universidades es mínima o muy baja la participación de docentes y estudiantes en los procedimientos de elección de sus respectivos representantes, de

<sup>(28)</sup> Esta Comisión está encargada de estudiar la evolución de la investigación, el empleo y las calificaciones profesionales, en los diversos sectores productivos, y recomendar nuevas ofertas de formación o reestructuración de las existentes.



tal manera que dicha función de representación tiene una legitimidad más formal o burocrática que real. En otras, son cuestionados los procedimientos de postulación y elección (por ejemplo, mediante asambleas masivas, u otros recursos de 'mercadeo' político impersonal...) que impiden el análisis de temas complejos y desestimulan la participación de docentes y estudiantes. Estos procedimientos favorecen más a candidatos con propuestas promeseras, populistas, inmediatistas, y a activistas de gremios y organizaciones políticas, que a candidatos con propuestas complejas y perspectiva institucional a mediano o largo plazo.

2. En la composición del CSU hay una representación mayoritaria de los poderes y actores internos a la institución (docentes, estudiantes, egresados y executores..), lo cual ha sido justificado en nombre de una 'democracia universitaria'. Sin embargo, en muchos países e instituciones se ha cuestionado recientemente este alto poder de los actores internos, por su estrecha relación con fenómenos de corporativismo, endogamia, conservadurismo, intereses creados y resistencia al cambio, los que limitan significativamente la capacidad institucional de innovación y adaptación a nuevas necesidades y demandas del entorno. El gobierno institucional puede sufrir entonces la paradoja de alta legitimidad interna y poca eficacia en su función de innovación y adaptación, lo cual puede conducir a la pérdida paulatina de la pertinencia institucional y del correspondiente apoyo social y político.

Un factor tan decisivo en la función de gobierno, como la 'composición' de sus máximos órganos, se decide entonces a partir de un conjunto de supuestos o mitos de escasa validez en la realidad: organicidad y coherencia en las ideas, imaginarios y propuestas de los actores y poderes representados, y su representación objetiva –no personalista– por parte de sus representantes respectivos. En este contexto de representación, en gran medida formalista, asume entonces gran importancia la representa-

ción personalista y subjetiva, lo cual conduce al cuestionamiento de la legitimidad tanto de estos órganos de gobierno como de su composición, y a la necesidad de concebir formas alternativas de gobierno universitario.

La Ley 30/92 definió para todas las universidades una forma homogénea de gobierno, basada en dos órganos principales de toma de decisiones: CSU y Consejo Académico. Ya han sido señalados algunos de los supuestos y mitos en los que se ha basado esta norma homogeneizante y sus correspondientes problemas de gobernabilidad y legitimidad. Uno de los temas centrales en la reforma a esta Ley es la necesidad de verdadera autonomía institucional en la concepción y diseño de diversas nuevas formas e instituciones de gobierno, en lugar de someter a todas las instituciones a un patrón uniforme de gobierno. Diversas alternativas a este patrón único permitiría evaluar comparativamente aquellas de mayor y menor incidencia en la capacidad de innovación institucional.

### **C. Criterios y procedimientos de elección de Rector, según el estatuto orgánico de cada universidad (Artículo 66)**

Aunque la designación de Rector es función del CSU, cada universidad puede definir sus propios criterios, requisitos y procedimientos de postulación de candidatos, incluyendo el grado y calidad de participación de los diversos grupos o estamentos universitarios (consulta directa o indirecta, voto unitario o calificado, etc.). Los diversos criterios y procedimientos reflejan las respectivas tradiciones y 'cultura institucional' de cada universidad.

En los últimos meses han sido evidentes ante la opinión pública nacional los numerosos conflictos suscitados por el proceso de designación de Rector en diversas universidades: Distrital, Cauca, UIS, Pedagógica, Nacional, Surcolombiana, etc. En algunas de éstas dicho proceso ha estado acompañado de diversas manifestaciones violentas como paros, bloqueos de instalaciones, retención temporal de funcionarios, presiones y amenazas a la integridad física, etc. En otras,

han primado diversas manifestaciones de violencia 'simbólica' en contra de determinados candidatos (epítetos; denigración de carácter y de género; hojas, letreros y pancartas descalificantes; prácticas de macartismo político, etc.). En otras, se han denunciado las presiones externas, tanto de intereses políticos y económicos locales como de organizaciones armadas de diverso signo. Así mismo, se ha denunciado el desconocimiento, por parte del CSU, de candidatos con mayor votación o favoritismo de los estamentos. En otras se han utilizado prácticas de la política tradicional, tales como compra de votos, tráfico de notas por votos, presiones académicas y laborales y votantes, etc.<sup>29</sup>

Todo lo anterior evidencia una crisis importante en el actual sistema de postulación y designación de Rector, con diversas implicaciones negativas para las universidades públicas:

- ✓ escasa legitimidad y gobernabilidad en algunas;
- ✓ imagen negativa en la opinión pública;
- ✓ los designados no son necesariamente los mejores y más capaces sino quienes logran mayor apoyo de los estamentos;
- ✓ creciente desconfianza de la sociedad y el Estado en la bondad del subsidio público a estas universidades, etc.

Otro importante problema es la introducción en el seno de las universidades de lógicas y prácticas de la lucha política por el acceso al poder. En este caso, el poder burocrático, económico, institucional y simbólico de la universidad pública (am-

parado por la autonomía) al servicio no necesariamente de intereses académicos y sociales generales, sino de diversos intereses personalistas, grupistas, partidistas o clientelistas. Surge el espectro de la universidad pública como objeto y ambición de poder en sí mismo, para lo cual se justifican las diversas lógicas y prácticas de la lucha política por el poder: clientelismo, promeserismo, populismo, inmediatez, descalificación y macartización del adversario..., etc.

Estas prácticas de la lucha política generan efectos profundamente negativos en el seno de las universidades:

- ✓ polarizan, dividen y antagonizan a docentes entre sí, e igualmente entre estudiantes;
- ✓ generan desconfianza, recelo e incomunicación entre los docentes, ya de por sí atomizados y desarticulados;
- ✓ excluyen de la participación a quienes cuestionan dichas prácticas y favorecen la participación de los activistas gremiales y políticos, conformando así un proceso de autoselección sesgado a favor de estos últimos, razón por la cual muchos designados no son los mejores ni más capaces;
- ✓ desestimulan el análisis racional y argumentativo de problemas complejos y subordinan la dimensión académica a los intereses políticos.

Es muy probable que los problemas ya mencionados asuman mayor importancia y gravedad en el próximo futuro, con consecuencias negativas para la universidad pública. De aquí la necesidad de iniciar una evaluación cualitativa de los actuales criterios y procedimientos de postulación y designación

<sup>(29)</sup> Estos problemas en la elección de rectores en universidades públicas han sido extensamente cubiertos y divulgados por la prensa nacional durante los últimos meses. Ver, al respecto: "¿Academia o Locademia? Una guerra política por la U. del Cauca.. etc.". CAMBIO, No. 349. Febr. 28, 2000; "Preocupación por 'guerra de carteles' en Unicartagena", El Universal, Marzo 22, p. 6A; "Piden rector académico, no político. Carta de profesores notables de la U. Nacional a la comunidad universitaria", El Tiempo, Abril 2; "Decisión política en la U. Nacional?", El Tiempo, Abril 5, p. 3C; "Entre disputas se realizó el escrutinio en la U de Cartagena", El Universal, Abril 15, p. 2A; "Se busca un Rector", El Mundo, Abril 24, p. 2; "La Universidad al azar. Botín electorero", Carlos Villalba Bustillo, El Tiempo, Lecturas Dominicales, Abril 24; "Toma de Universidad de Cartagena". El Espectador, Agosto 15; "A Fiscalía, irregularidades en elecciones en Unicórdoba", El Universal, Agosto 1º; "Cuestionan elecciones de Rector. Violencia política ronda procesos electorales en universidades públicas", El Tiempo, Sept. 13, p. 2A; "Malestar en Universidad Distrital por elecciones". El Tiempo, Sept. 21, p. 1-7. "Polémica elección de Rector (UNAD)". La Patria. Sept. 25, p. 2A.

de Rector en las universidades públicas.

¿Cuáles son los principales criterios y procedimientos de postulación y designación de Rector? ¿Cuáles han sido los eventos, situaciones o problemas más significativos al respecto? ¿De qué manera y en qué medida se han introducido en la universidad lógicas y prácticas de la lucha política externa por el poder? ¿Cuáles han sido sus principales manifestaciones? ¿Qué efectos ha tenido sobre el proceso de designación de Rector? ¿Se han dado manifestaciones de violencia directa y/o simbólica? ¿Cuáles? ¿Qué interpretación y significado puede atribuírsele?

#### **D. La 'democracia' universitaria, el gobierno colegiado, la participación de docentes y estudiantes en el gobierno**

Este tema está relacionado con los anteriores y se refiere al concepto y la práctica de 'democracia universitaria', entendida como el conjunto de criterios y procedimientos de participación de los estamentos internos, endógenos, en la toma de decisiones institucionales.<sup>50</sup> Al respecto se plantean dos opciones:

a) que la participación tenga carácter decisorio (como en la actual estructura del CSU), o

b) que tenga solamente un carácter consultivo y propositivo (como el del Consejo Académico), lo que implicaría o un CSU con una composición diferente u órganos de gobierno alternativos al CSU. En esta segunda opción se reduciría significativamente el poder de los estamentos institucionales internos a favor de otros actores y poderes externos.

Ya han sido señalados diversos cuestionamientos al efecto conservador, inercial, de resistencia al cambio, propio de quienes tienen fuertes intereses creados desde el interior de la institución. Tam-

bién se han analizado algunos aspectos positivos y negativos de la tendencia hacia una mayor profesionalización del gobierno universitario y la consiguiente disminución del poder decisorio de profesores y estudiantes.

¿Cómo estudiar y analizar este tema – de tanta sensibilidad política- con quienes son juez y parte del mismo? ¿Qué grado de objetividad al respecto podría esperarse de gremios, asociaciones, profesores y estudiantes de universidades públicas?

#### **E. El estudio de la 'cultura'**

–Representaciones simbólicas predominantes- de determinada institución: principales tradiciones, prácticas, imaginarios, valores, ideologías, representaciones..., sobre los temas de mayor importancia para el gobierno institucional, tales como:

✓ autonomía académica e institucional, relaciones con el Estado y con el mercado, fuentes de financiación de la educación superior pública (Estado, familias, empresas...), papel de la evaluación y control externos a la institución;

✓ lo público y lo privado, legitimación de la educación superior pública, el papel de la educación superior privada, el papel de la competencia interinstitucional (pública y privada), calidad y pertinencia de la educación; equidad social y selectividad en oportunidades educativas;

✓ jerarquía de estamentos y papel diferencial de éstos en el gobierno institucional; derechos y deberes de estamentos; criterios y mecanismos de participación; acciones y conductas legítimas o reprobadas (como paros, bloqueos, violencia, amenazas...);

✓ legitimidad y eficacia de criterios y mecanismos de 'representación' (de di-

<sup>(50)</sup> "Democracia (universitaria) significa involucrar en la responsabilidad de las decisiones (relativas a la investigación y a la didáctica) a todos los que participan en el trabajo académico, según el grado de participación real, y con criterios de representatividad efectiva en los órganos de gobierno de la universidad. En este sentido, Democracia no significa nada más que respeto hacia las personas, que, en cuanto intelectuales (cualquiera que sea su nivel de formación), deben ser siempre corresponsabilizadas en la definición de sus tareas". PINTO, R. "La Universidad entre la Democracia y barbarie". En: Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura. No. 38, p. 86. Barcelona, 1999.



ferentes actores, estamentos y poderes en los diversos órganos de poder –CSU, Consejo Académico, etc.);

✓ la auto y hetero-evaluación del desempeño académico de docentes, departamentos, facultades y programas; la acreditación externa;

Los patrones culturales prevalecientes en determinada institución pueden tener efectos poderosos (positivos o negativos) en la dinámica de gobierno, en tanto orientan, definen, legitiman o descalifican las acciones, conductas y expectativas de sus miembros; ya sea individuos, grupos o estamentos; en relación a autoridades, políticas o eventos institucionales. Las diversas ideas y propuestas que circulan en cada institución -en tanto 'mercado político'- asumen determinado grado de aceptación o rechazo en función de su congruencia relativa con los patrones culturales prevalecientes. Estos pueden reproducir inercias conservadoras, resistencia al cambio, intereses creados y visiones localistas y particularistas, o bien pueden ser fuente de innovación intelectual, valorativa e institucional, de apertura a intereses más generales o universalistas, y de apoyo a políticas de renovación institucional.<sup>31</sup> Lo anterior explica por qué cada institución tiene el gobierno 'que se merece', que puede darse y legitimar en un momento institucional determinado.

Más aún, el estudio de otras dimensiones cualitativas de 'gobierno'; como liderazgo, comunicación, interacciones, redes, negociación, etc.; a través de las cuales se expresan demandas, expectativas y propuestas; depende en gran medida de la aceptación 'cultural', en la institución, de determinadas modalidades de liderazgo, participación, comunicación e interacción entre sus miembros.

**F. Estudios de Caso de 'procesos' significativos de gobierno, en diversas instituciones, en relación a decisiones, reformas, académicas o laborales de importancia.**

El objetivo es comprender la naturale-

za cualitativa de los 'procesos' de gobierno: origen y formulación de la iniciativa, procedimientos de divulgación y discusión, naturaleza de la participación de estamentos y actores significativos, obstáculos y dificultades encontrados (de índole cultural, política, técnica, administrativa, gremial, etc....), estrategias de solución de dichas dificultades, resultados logrados, evaluación y seguimiento en el tiempo, etc. Se trata de lograr conocimientos sobre la naturaleza y dinámica de las dimensiones 'cualitativas' de gobierno: liderazgo, legitimidad, coordinación, participación, comunicación, eficacia, etc.

**G. Estudio de diversas propuestas de formas 'alternativas' de gobierno en las universidades públicas.**

A partir de una evaluación cualitativa de las actuales formas de gobierno se sustenta la necesidad de alternativas y la propuesta de nuevos criterios y formas, bajo el supuesto de su mayor deseabilidad y conveniencia. Este tema es corolario y síntesis de los anteriores. Su objetivo es la definición y fundamentación de nuevas formas, órganos e instituciones de gobierno universitario, que puedan ser una alternativa válida a la actual forma homogénea reglada por la Ley 30.

La anterior 'agenda' de investigaciones sobre *Gobierno y Gobernabilidad* pretende señalar la amplitud, complejidad y sensibilidad de las diversas dimensiones de análisis del tema, y la necesidad de que éste se constituya en 'objeto' formal de investigación en las universidades. Este tema es de alta sensibilidad –y susceptibilidad- política; sobre todo en el actual contexto de nuevas relaciones económicas y de regulación entre el Estado y las universidades públicas; lo que pone en juego la objetividad analítica de los investigadores y actores participantes, todo lo cual presenta importantes retos de índole metodológica. Por otra parte, es muy escasa en este país la reflexión y documentación existente sobre dichos temas.

<sup>(31)</sup> Ver los autores ya citados: Alexander, J.; Clark, B. y Bourdieu, P.