

RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO EN COLOMBIA

**Pontificia Universidad Javeriana - Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública
Telescopi – Colombia**

Jairo H. Cifuentes Madrid - Jaime Alberto Cataño Cataño - David Fernando Varela Sánchez -
Luisa Fernanda Suárez Rozo - Adriana Constanza Aldana Ospina - Catalina Rodríguez Amaya

**Ministerio de Educación Nacional - Viceministerio de Educación Superior
Subdirección de Apoyo a la Gestión de las IES**

Diana Margarita Pérez Camacho - Ana Milena Gualdrón Díaz - Hernando Castellanos Franco

El Ministerio de Educación Nacional ha buscado apoyar el fortalecimiento a la gestión administrativa de las Instituciones de Educación Superior (IES), generando las bases suficientes para el mejoramiento continuo y calidad de la educación superior en Colombia. En este contexto, entre otras acciones y con la coordinación de la Pontificia Universidad Javeriana, se propuso convocar a directivos de las Instituciones de Educación Superior Colombianas, públicas y privadas, para que por medio de mesas de trabajo, identificaran los aspectos fundamentales para la construcción de una política pública de buen gobierno de las IES en Colombia.

Las cinco mesas de trabajo sobre gobierno universitario se realizaron en las ciudades de Cali, Medellín, Bogotá, Bucaramanga y Barranquilla, durante el segundo semestre de 2014. Entre los participantes en las mesas se encontraron Rectores, Vicerrectores, Secretarios Generales, Decanos, Directores de Calidad y profesionales de planeación, entre otros. Las mesas reunieron a funcionarios de universidades públicas y privadas, con el fin de recoger material comprehensivo alrededor de las percepciones sobre los principios, dimensiones y aspectos que las IES deben adoptar para asegurar el buen gobierno universitario.

El presente documento es un informe técnico de los resultados de las mencionadas mesas de trabajo. Se ha dividido en cuatro partes:

La primera parte, *Buen Gobierno Universitario en la Experiencia Internacional*, se presentarán algunas alternativas de políticas públicas sobre buen gobierno universitario que han sido identificadas como mejores prácticas internacionales en evaluaciones de los sector educativos de diversos países (desarrollados y en desarrollo) efectuadas por entidades como el Grupo del Banco Mundial (GBM), la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).

La segunda parte, *Buen Gobierno Universitario en la normativa reciente de la Educación Superior Colombiana*, realiza un recuento breve sobre los hitos más

importantes relacionados con el gobierno de las IES que derivaron en los instrumentos jurídicos que regulan en los últimos treinta años el sector de la educación superior en Colombia. Este aparte culmina con el planteamiento sobre la necesidad de una política sobre buen gobierno universitario.

La tercera parte, *Buen Gobierno Universitario en las IES*, conceptualiza el gobierno universitario en el nivel institucional, señala la existencia de un 'déficit de gobernabilidad' y el reto que deben asumir los directivos universitarios enfrentados a cambios de modelos y estructuras de gobierno, y fija también las dimensiones que deben considerarse en la temática. El aparte señala la postura sobre gobierno universitario en la propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en el escenario de la paz – Acuerdo por lo Superior 2034, del Consejo Nacional de Educación Superior – CESU.

La cuarta parte, *Mesas de Trabajo sobre Buen Gobierno Universitario y recomendaciones para una política pública en Colombia*, analiza la información recogida en las mesas de trabajo, a través del método comparativo, presentando los resultados, ordenados por las seis dimensiones del gobierno universitario propuestas: Dirección estratégica universitaria y gestión de la calidad; Relaciones con el entorno (grupos de interés externos); Comunidad educativa; Rendición de cuentas, información pública y transparencia; Resolución y mediación de controversias, conflictos de interés, e Inclusión, compromiso medioambiental y responsabilidad social universitaria. Esta parte concluye con las recomendaciones para una política pública sobre buen gobierno universitario en Colombia, a partir de los consensos transversales a las mesas de trabajo.

PARTE UNO

BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

1. INTRODUCCIÓN

En la abundante literatura sobre la materia, buen gobierno (o “governance”) universitario es entendido como el conjunto de estructuras y procesos que se utilizan para la planificación y gerenciamiento de instituciones de educación superior (IESs)¹ con énfasis en el papel de los diversos actores en esas estructuras y procesos (reguladores, administradores, profesores, estudiantes, comunidades,

¹ Para los efectos de este escrito, la expresión Instituciones de Educación Superior – IES hace referencia a las diferentes formas y tipologías de estas entidades en el sector superior (y en algunos casos sector terciario) de la educación, y en Colombia a las universidades, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas e instituciones técnicas profesionales. Ello no desconoce sus diferencias y particularidades tanto de naturaleza como de propósitos. Sin embargo, su utilización bajo un género próximo facilitará la identificación de lo que es común a estas instituciones.

etc.). Aunque en la mayoría de los países del mundo se reconoce el principio de la autonomía universitaria, o sea que las IESs deben ser libres para la gestión de sus propios asuntos, en casi todos existen distintos niveles de intervención del Estado que pueden afectar en mayor o menor medida el buen gobierno universitario. El solo hecho de que existan políticas públicas sobre el tema sugiere el interés de las autoridades gubernamentales en asegurar el cumplimiento de unas “reglas de juego” comunes para todas las IESs, independientemente de si son financiadas con recursos públicos o privados.

En las últimas décadas dichos elementos del buen gobierno universitario han experimentado, además el impacto de algunas tendencias globales, el crecimiento constante de la demanda de servicios de educación superior para las “economías del conocimiento”.² Uno de los principales desafíos para las IESs y los Gobiernos consiste en adaptar las estructuras y procesos existentes para responder a dicha demanda. Para las IES su grupo de actores interesados (“stakeholders”) se ha ampliado pues ya no solo incluye estudiantes, profesores y personal administrativo sino que se extiende a empresas, organizaciones de la sociedad civil y hasta comunidades vecinas. Los Gobiernos se preocupan sobre todo por el aporte de las IESs al desarrollo y el crecimiento económico a través de una gestión eficaz de sus recursos para la investigación y el desarrollo de nuevos conocimientos y tecnologías que en algunos países se ha identificado con un tipo particular de IES: la universidad “de talla mundial” (*World class*).³

Acompaña a esa tendencia la complejidad creciente de los sistemas de educación superior de cada país compuestos por un número mayor de instituciones públicas y privadas, no solo universidades tradicionales sino una amplia variedad de IES, que vuelven también más difíciles las tareas de los órganos gubernamentales encargados de su supervisión. De hecho, el modelo tradicional de los Ministerios de Educación (MDEs) está siendo reformulado en algunos países a fin de evolucionar desde los controles detallados de carácter puramente normativo (o “supervisión basada en cumplimiento”) a la generación de estrategias sectoriales complementada con herramientas efectivas de seguimiento y evaluación, que en algunos países se

² Salmi, Jamil. 2002. Constructing knowledge societies : new challenges for tertiary education. Directions in development ; human development. Washington, DC: World Bank.
<http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/ConstructingKnowledgeSocieties.pdf>.

³ Altbach, Philip G. [editor]; Salmi, Jamil [editor]. 2012. *La voie de l'excellence académique : la création d'universités de recherche de rang mondial*. Directions in development; human development. Washington, DC: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/01/15768979/road-academic-excellence-making-world-class-research-universities-la-voie-de-l'excellence-academique-la-creation-d'universites-de-recherche-de-rang-mondial>. Salmi, Jamil. 2009. The challenge of establishing world-class universities / Jamil Salmi. Directions in development ; human development. Washington, DC: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/WCU.pdf>

complementa con la denominada “supervisión basada en riesgos” (expresión tomada de otros sectores como el financiero pero adaptable también para sectores como el de educación).⁴

Este nuevo modelo de supervisión reconoce que el Gobierno no es el mejor árbitro para definir cómo deben operar las IESs individuales, pues carece de los recursos y del contacto inmediato con la realidad de una comunidad universitaria o incluso con el área geográfica donde opera. Propone más bien un reconocimiento pleno de la autonomía de IESs, que cuenten con las herramientas gerenciales apropiadas para respaldar la libertad de enseñanza, y promover la investigación y la innovación, en una marco regulatorio que combine flexibilidad con responsabilidad. Sólo en el caso en que las estructuras y procesos de buen gobierno universitario revelen debilidades se justifica una intervención más amplia de la autoridad gubernamental.

En las secciones subsiguientes de este documento se presentarán algunas alternativas de políticas públicas sobre buen gobierno universitario que han sido identificadas como mejores prácticas internacionales en evaluaciones de los sectores educativos de diversos países (desarrollados y en desarrollo) efectuadas por entidades como el Grupo del Banco Mundial (GBM), la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).⁵

2. PRIORIDADES DEL BUEN GOBIERNO EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Como ya se dijo, en la mayor parte del Mundo la autonomía universitaria es un principio fundamental que proviene de tradiciones históricas y jurídicas muy profundas. Se ha venido construyendo durante siglos y continúa afianzándose de diversas maneras en cada comunidad académica. Múltiples expresiones de ese principio ocurren en la práctica del día a día de cada IES, y son cada vez más variadas y versátiles en medio de cambios tecnológicos como los que permiten la aparición de “campus virtuales”. Sin embargo, la autonomía universitaria todavía requiere de un reconocimiento formal a través de leyes o reglamentos, y hasta de decisiones administrativas de los órganos supervisores del Estado, principalmente los MDEs pero no solo ellos porque han aparecido nuevos órganos estatales,

⁴ Ministry of Education of the Netherlands. 2012 Supervision framework for vocational and adult education. Utrecht.

http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Documents+algemeen/2012/netherlands_supervision-framework-vocational-and-adult-education_sep-2011.pdf.

⁵ Fielden, John. 2008. Global trends in university governance. Education; working paper series.

Washington D.C. http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Global_Trends_University_Governance_webversion.pdf.

autónomos o semiautónomos, que con sus decisiones pueden afectar la manera como se planifican o gerencian las IESs.

En general, el trasfondo cultural de la autonomía universitaria suele ser más fuerte que las normas diseñadas para ampararlo. Habiendo surgido a lo largo del tiempo en un país o una región dada, sus matices varían incluso dentro del mismo país. Por eso la experiencia internacional revisada sugiere que cuando el buen gobierno universitario es débil las limitaciones a la autonomía se vuelven más comunes (por ejemplo, en algunos países de África con una tradición de autonomía universitaria muy reciente) pero serían inaceptables en otros países donde la autonomía es antigua y cuenta con un respaldo inequívoco de fuerzas sociales externas a la universidad misma. Sin embargo, esas fuerzas sociales que apoyan la autonomía universitaria suelen exigir también una participación más frecuente y hasta permanente en el gobierno universitario que en ocasiones puede parecer excesiva a algunos actores (como sucede en Estados Unidos con el debate sobre la pertinencia del financiamiento de grandes corporaciones para programas de investigación en las universidades).⁶

El postulado subyacente en la autonomía universitaria es que las IESs funcionan mejor si se les permite auto-gobernarse. Presume que existen incentivos para que decidan libremente lo que más les conviene después de una evaluación razonable de sus costos y beneficios. El principio de la autonomía reconoce además las diferencias entre las IESs públicas y privadas, y las considera igualmente valiosas para el logro de los objetivos de una política pública de educación superior.⁷ En general, la diversidad de las IESs permite que escojan caminos diferentes para lograr las mismas metas, utilizando eficazmente los recursos a su disposición.

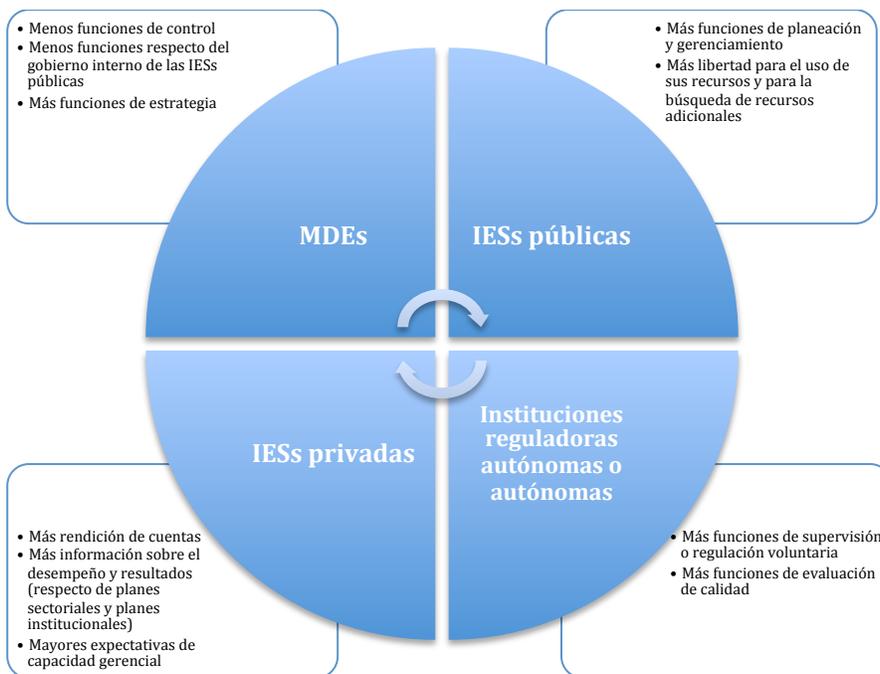
Sin embargo, una revisión de la literatura sobre autonomía universitaria revela también que en casos aislados existe el riesgo de que algunas IESs no ejerzan sus poderes autónomos en forma adecuada. Más allá de los casos, más bien raros de fraude o corrupción, la preocupación fundamental de los diseñadores de políticas públicas sobre buen gobierno universitario es que las IESs no cuenten con equipos gerenciales apropiados o que se limiten a reclutarlos dentro de miembros de su propia comunidad académica que pueden contar con excelente preparación en sus propios campos del conocimiento pero que no necesariamente están en condiciones de asumir posiciones de liderazgo o gerencia. Por eso en algunos países se han adoptado mecanismos de evaluación de las competencias gerenciales de las IESs

⁶ American Association of University Professors (AAUP). Statement on Corporate Funding of Academic Research (<http://www.aaup.org/file/corporate-funding.pdf>).

⁷ La evidencia empírica no revela diferencias significativas entre los resultados de prácticas de buen gobierno en las IESs públicas o privadas pero si sugiere que ambos grupos tienen sus propias prioridades y necesidades, dependiendo de la eficacia de sus marcos legales y regulatorios, y de los poderes y recursos de los supervisores (Fielden, op. cit., pg. 24).

como un prerrequisito para su establecimiento o para la renovación de su licencia de funcionamiento.

Gráfico No. 1 – Tendencias generales de políticas públicas sobre buen gobierno universitario



Fuente: Fielden, elaboración propia.

Los cambios en el entorno de la educación superior y en las políticas de buen gobierno universitario plantean desafíos tanto para los reguladores gubernamentales como para las IESs. Las nuevas modalidades de regulación (en parte obligatorias, en parte voluntarias) exigen nuevos modelos de trabajo al interior de los supervisores, y un diálogo más frecuente con las IESs por fuera del marco rígido de la regulación tradicional, basada en el cumplimiento de normas a través de reportes exhaustivos (que subsiste en parte pero que tiende a aligerarse por considerarse insuficiente y hasta inútil para el logro de resultados sectoriales) (V. Gráfico No. 1).

Las IESs por su parte se están volviendo más sensibles a las necesidades no solo de su comunidad académica sino también de un entorno geográfico e institucional más amplio donde otros actores juegan un papel clave que debe ser reconocido por sus modelos de gobernanza interna. Los tres grandes grupos de actores (gobierno, IESs públicas y privadas, y otros interesados) tienen que unir esfuerzos para conseguir objetivos comunes: programas educativos de mejor calidad, más relevantes y útiles para los estudiantes y la sociedad en general. El buen gobierno universitario debe

fortalecer a las IESs no solo en sus funciones de planificación y gerenciamiento, sino en su diálogo permanente con sus diversos actores claves para el logro de las metas comunes.⁸

Transparencia y rendición de cuentas

Una política pública de buen gobierno universitario tiene también que sopesar el principio de autonomía con el de rendición de cuentas, que exige un seguimiento y evaluación continuo de los resultados o impactos de la gestión de una IES frente a las metas generales del sector educación señaladas por la autoridad pública, y también frente a las expectativas de sus numerosos grupos interesados, tanto internos como externos de acuerdo a su propio plan estratégico institucional (PEI). Frente al consenso sobre la necesidad de rendir cuentas, se mantiene el debate sobre si debe ser una entidad gubernamental (el MDE en el modelo tradicional) la que realice dicha evaluación y seguimiento, o si conviene más bien que lo haga una institución autónoma o semiautónoma, a mitad del camino entre el gobierno y las IESs evaluadas (“buffer body”). La experiencia internacional es mixta, sobre todo en los países donde el tercero independiente entra en conflicto con el MDE por cuestiones de competencia (V. Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1 – Funciones relacionadas con el buen gobierno universitario que suelen delegarse a instituciones autónomas y semiautónomas

Observatorio de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis • Propuestas
Evaluación de programas académicos	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación inicial • Renovación periódica
Seguimiento y evaluación del desempeño de IES públicas y privadas	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto de planes sectoriales • Respeto de planes instituciones
Controles de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de estándares • Verificación del cumplimiento de estándares

Fuente: Fielden, elaboración propia

⁸ 2009 World Conference on Higher Education: The New Dynamics of Higher Education and Research For Societal Change and Development (UNESCO, Paris, 5 - 8 July 2009). Communiqué (8 July 2009).

El consenso se mantiene en que el buen gobierno universitario exige algún tipo de evaluación previa por el ente regulador (gubernamental o autónomo) de los estatutos de la universidad y de sus modificaciones, al igual que de su derecho a conceder títulos académicos. Pero se han adoptado también algunas limitaciones más cuestionables como techos al número de alumnos que pueden registrarse en un programa aprobado, sobre todo los de alto costo (p. ej. medicina o veterinaria) por considerar que pueden ocasionar una presión excesiva sobre la capacidad gerencial de una IES pública o privada. También se debate si una decisión gerencial clave como la definición del costo de las matrículas (específicamente para IESs privadas) debe estar sujeta a supervisión o no. Estas limitaciones afectan decisiones de planificación y gerenciamiento claves en la buena marcha de una IES y suponen la existencia de un ente regular con capacidad para evaluar los aspectos “micro” de su operación, característica que no es frecuente ni siquiera en países OECD.⁹

Mayores debates ha ocasionado el tema de los salarios del personal docente y administrativo, por cuanto frente a la tradición de algunos países de permitir la libre contratación (p.ej. Estados Unidos y Canadá) se encuentra la de otros que han preferido adoptar tablas estandarizadas de remuneración (p. ej. Reino Unido y Francia) para IESs públicas y las de algunos otros que utilizan las tablas pero permiten ajustarlas con bonificaciones para disciplinas en las que puede ser difícil atraer el mejor talento humano con la tabla estandarizada. El tema de la remuneración es especialmente sensible y cualquier decisión Gubernamental al respecto puede afectar el buen gobierno universitario.¹⁰

Respecto de nuevos programas académicos, la mayoría de los países reconoce el derecho de cada IES a lanzarlos sobre la base de un análisis de la demanda de ese programa en el área geográfica cubierta por la institución, pero que requiere ajustes cuando se ofrecen programas virtuales o en varios países que necesitan de sus propios controles de calidad.¹¹ Es común mantener controles gubernamentales o de las instituciones autónomas para verificar la calidad del programa sobre todo durante su etapa inicial. Aunque existe un acuerdo universal sobre el compromiso de las IESs con estándares de calidad, subsisten divergencias sobre cómo definir esos estándares y cómo medir el cumplimiento con ellos.

La rendición de cuentas sobre resultados (incluidos los de calidad, pero no limitados a ellos pues también importan los de acceso, cobertura y diversidad) necesita de herramientas hechas a la medida, de las que no disponen todos los países. La verificación de esos resultados respecto de la estrategia sectorial suele ser ejercida por el mismo órgano gubernamental que adoptó la estrategia (MDE) aunque como ya se advirtió en algunos países existen entes autónomos. En cualquier caso los

⁹ Fielden, op. cit., pg. 19.

¹⁰ Fielden, op. cit., pg. 20.

¹¹ UNESCO. 2005. Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education. Paris.

mecanismos de seguimiento y evaluación tiene que ser afinados de modo que no sobrecarguen excesivamente a las IESs con obligaciones de suministro de información y solo se faciliten al supervisor los datos que necesita para medir esos resultados. Por eso en algunos países se han implantado incentivos presupuestales para IESs públicas que logran ciertos resultados educacionales convenidos previamente mediante lo que algunos llaman “contrato de desempeño” (muy utilizados en Chile, España y en Francia). Los “contratos” se basan en un análisis de la trayectoria de la institución y se focalizan en indicadores de resultados educacionales (p.ej. resultados de pruebas académicas estandarizadas), no en simples “insumos” (p. ej. número de estudiantes).¹²

La medición del desempeño de cada institución respecto de su propio PEI es otro elemento esencial para la rendición de cuentas. La estrategia multi-anual de educación de los Gobiernos (usualmente no menos de tres años) señala el marco general, que puede incluir metas regionales y nacionales, dentro del cual cada IES puede preparar su propio PEI en el cual precisa su contribución esperada a esas metas, dentro de los objetivos estratégicos que libremente seleccione. Este método es utilizado en algunos estados de Estados Unidos para las IESs públicas.

En materia financiera, aparte de los controles estándar sobre recursos públicos, los requisitos de las IES públicas varían, pero generalmente deben preparar sus presupuestos de modo consistente con la estrategia multi-anual del Gobierno, de modo que se establezca un vínculo entre los objetivos de la estrategia y las asignaciones presupuestales. Esta conexión entre metas y recursos suele ser objeto de debate, a veces por la dificultad para establecerla, a veces por su impacto sobre decisiones gerenciales en el marco de la estrategia (p. ej. apertura o cierre de programas). En algunos países se ha llegado a proponer como meta, por ejemplo el aumento del número de estudiantes de regiones o grupos étnicos con elevados índices de pobreza, o estudiantes con discapacidades; la IES pública es libre para seleccionar las medidas con las que se propone lograr esa meta dentro del presupuesto asignado pero debe informar en forma desagregada lo que logró en cada período. Para las IESs privadas los mecanismos de control financiero varían según se trate de entidades sin ánimo de lucro o de sociedades comerciales, pues cada una cuenta con su propio régimen legal.¹³

¹² Daniel López, Juan Music, Juan Pablo Prieto, Ricardo Reich, Emilio Rodríguez and Jorge Yutronic. Regulations and challenges of implementing performance-based agreements in tertiary education in Chile. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, 19 (1), January- April 2011.

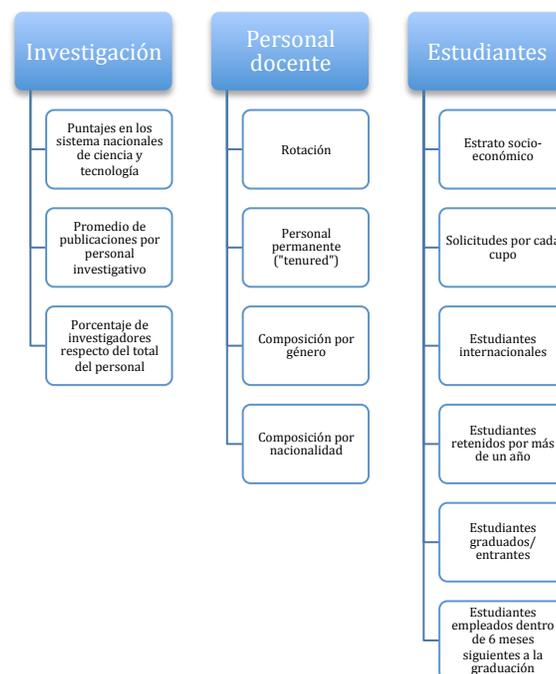
http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1276537814548/Position_Paper_PBAs_v4eng.pdf.

¹³ Salmi, Jamil. The Growing Accountability Agenda in Tertiary Education: Progress or Mixed Blessing? Education; working paper series. Washington, D.C.

http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/EWPS16_Accountability_Tertiary_Educ.pdf.

En cualquier caso, solo existe una rendición de cuentas efectiva cuando se adoptan indicadores de desempeño para medir logros tanto respecto de las políticas sectoriales como de los PEIs. Únicamente comparando un resultado concreto con el indicador estimado de cuando se tomó la decisión de lograrlo para determinar si la IES usó sus recursos con eficacia y eficiencia. La experiencia internacional muestra un énfasis creciente en la adopción de informes estadísticos estandarizados para las IESs que les permitan rastrear por igual los resultados sectoriales en materia educativa y la contribución de cada institución a dichos resultados. En contra de la inclinación de algunos sistemas educativos a la proliferación de indicadores, la mejor práctica internacional sugiere la conveniencia de seleccionar unos pocos para clarificar las prioridades a líderes y gerentes de IESs y evitar que se diluyan los esfuerzos en una variedad muy amplia de metas no siempre consistentes (V. Gráfico No. 2).

Gráfico No. 2 - Indicadores usuales para la evaluación del desempeño de IES (sectoriales y educacionales)



Para el caso de IESs públicas, en los países donde se utiliza el mecanismo del "contrato" se ha planteado la conveniencia de no ligar sino una pequeña porción del presupuesto al logro de metas, conforme a indicadores predeterminados. La planificación estratégica requiere de estabilidad a lo largo de varios períodos fiscales y no puede sujetarse a los cambios abruptos que puedan resultar de recortes presupuestales que suelen afectar primero lo que de otro modo debería considerarse un "incentivo" para el buen gobierno de la IES pública.

En cualquier caso, las mejores prácticas revisadas sugieren que la autonomía universitaria no puede ser objeto de una sobrecarga regulatoria innecesaria, como sería la exigencia de informes detallados o con frecuencia excesiva, o consumir el tiempo de directivos o administradores con visitas oficiales o reuniones de carácter obligatorio, que en algunos casos (como el Reino Unido, por ejemplo) han obligado al Gobierno a organizar grupos de trabajo para la “desregulación”.¹⁴

Aseguramiento de la calidad

La calidad de la educación superior es uno de los objetivos típicos de una política sectorial, al que tanto Gobiernos como IESs públicas o privadas asignan la mayor prioridad. No obstante, varían de manera sustancial los mecanismos de control, algunos basados exclusivamente en regulación gubernamental, otros en sistemas independientes, voluntarios y participativos, y otros más que combinan aspectos de ambos. Las exigencias para el buen gobierno universitario son diferentes en cada modelo. En general la necesidad de la regulación gubernamental disminuye en la medida en que cada IES tome decisiones concretas sobre sus propios mecanismos, individuales o compartidos con instituciones similares.

Los controles de calidad resultantes de la regulación gubernamental suelen cubrir todas las etapas del ciclo de vida de una IES, y pueden dirigirse a la asignación de los recursos o a los resultados obtenidos con ellos a través de: (a) autorizaciones para el establecimiento de la IES y para el lanzamiento de cada programa; (b) acreditaciones periódicas (entre 5 y 10 años) para continuar operando, tanto respecto de la IES como de cada programa, a veces por un regulador gubernamental, a veces por una entidad autónoma; (c) visto bueno de organizaciones profesionales para programas especializados de alto impacto social (p. ej. medicina); (d) auditorías periódicas externas para verificar la operación efectiva de los controles internos de calidad; y (e) cancelación de la licencia de funcionamiento para la IES o para un programa específico por no cumplir con estándares mínimos de calidad.¹⁵

Sin embargo, en un entorno de autonomía universitaria se espera que cada IES establezca sus propios controles internos para mantener y mejorar la calidad a través de decisiones de sus órganos de gobierno sin necesidad de una supervisión gubernamental constante. La experiencia internacional muestra que incluso si la calidad es alta y se mantiene así por un largo período, los controles internos son indispensables porque el proceso de autoevaluación y mejoramiento continuo ayuda a la IES a conocer mejor sus fortalezas y las áreas donde existe espacio para mejorar. Idealmente los resultados de este proceso deben retroalimentar los procesos de planificación y evaluación para la toma de decisiones “basadas en

¹⁴ Fielden, op. cit., pg. 22.

¹⁵ Fielden, op. cit., pg. 23.

evidencias". Los controles internos aunados a la acreditación obligatoria o voluntaria pueden así considerarse herramientas complementarias de un proceso de fortalecimiento institucional.

Por eso la mejor práctica internacional sobre acreditación consiste en que una sola entidad establezca estándares y criterios comunes sobre control de calidad para IESs públicas y privadas (tal es el sistema más común en América Latina). Algunos países que habían optado por sistemas paralelos según la naturaleza de las IES han preferido unificarlos. En cualquier caso, la evaluación del buen gobierno universitario es un aspecto clave de cualquier acreditación por lo que se requiere de unos estándares mínimos que permitan mediciones y comparaciones.

Como se advirtió anteriormente se debate si la entidad acreditadora debe pertenecer al Gobierno o debe ser autónoma o semi-autónoma. En algunos países el carácter estatal confirma el compromiso del Gobierno con los temas de calidad y puede influenciar la gestación de políticas públicas en un diálogo continuo con las instituciones acreditadas. La autonomía, sin embargo, tiene sus ventajas para aislar las evaluaciones de calidad sobre contenidos académicos o métodos de enseñanza de cualquier influencia política. Por ejemplo, en lo que respecta al buen gobierno universitario, es más probable que un órgano autónomo o semi-autónomo atraiga personal con experiencia académica sustancial en varios niveles de responsabilidad de gobierno universitario, de modo que estén familiarizados con la problemática universitaria y los desarrollos más recientes en la educación superior. Un caso especial es el de Estados Unidos en el que los principales responsables del control de calidad de las IESs son asociaciones profesionales organizadas sobre base regional (por programa o institución) o por tema (p. ej., ingenierías).¹⁶

El rol y las responsabilidades de las entidades responsables del control de calidad varían conforme al grado de desarrollo de los mecanismos internos de buen gobierno de las IESs. Universidades que ya cuentan con mecanismos efectivos de control y mejoramiento de la calidad de sus programas pueden tener casi asegurada su acreditación con mínima supervisión por parte de las entidades responsables. Otras IESs pueden exigir de un papel más proactivo del ente de control, que incluya todas las herramientas de verificación (auditorías, por ejemplo).

3. EXPERIENCIAS CON POLÍTICAS PÚBLICAS DE BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO

La políticas públicas sobre buen gobierno universitario suelen ser cuidadosas en evitar un excesivo reglamentarismo que ingrese a un nivel de detalle innecesario y hasta contraproducente. Naturalmente pueden ser más exigentes respecto de las IES públicas por cuanto manejan fondos públicos que deben ser objeto de un control

¹⁶ Fielden, op. cit., pg. 26.

financiero muy escrupuloso y están sujetos a auditorías por órganos externos. Respecto de los privados se suelen plantear lineamientos de seguimiento voluntario como “códigos de buen gobierno” que recopilan mejores prácticas locales e internacionales (como es el caso de Australia, Dinamarca y el Reino Unido). Estos códigos contienen protocolos de “buen gobierno” cuyo cumplimiento por las IESs públicas puede asegurar un financiamiento adicional. En algunos países el Código se centra en las funciones de los órganos de gobierno universitario evitando detalles sobre otros temas, pero es preparado por rectores o autoridades universitarias de rango similar; aunque su cumplimiento es voluntario, cualquier IES que no lo cumpla queda obligada a explicar porqué no lo hizo. En el Cuadro 2 se muestra la estructura de un código típico.

Cuadro No. 2 - Estructura típica de un código de buen gobierno universitario

<p>Misión y visión</p> <ul style="list-style-type: none"> • En consulta con grupos interesados (internos y externos)
<p>Planes estratégicos institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediano y largo plazo • Aspectos académicos y operativos (con indicadores)
<p>Descentralización y desconcentración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funciones precisas de Consejos Directivos, Rectores y Unidades Administrativas • Separación de funciones y líneas de autoridad claras (incluida delegación) • Sobre aspectos académicos y operativos (financieros, personal)
<p>Sistemas de control y vigilancia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respetto de riesgos operacionales y financieros
<p>Sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respetto de planes estratégicos institucionales • Respetto de estándares nacionales e internacionales • Respetto de los mismos órganos de gobierno
<p>Adopción de mejores prácticas de educación superior</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenadas o recomendadas por reguladores gubernamentales • Recomendadas por organismos internacionales
<p>Actualización periódica de planes, políticas y procedimientos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos participativos
<p>Mecanismos de solución de conflictos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peticiones, quejas y reclamos • Conflictos de interés
<p>Rendición de cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> • A la comunidad universitaria • Al regulador gubernamental • A la sociedad en general

En otros países (p. ej. Australia, Holanda y Reino Unido), las políticas públicas de buen gobierno universitario se han orientado a influenciar la manera como se gobiernan las universidades mediante la expedición de lineamientos de “buenas prácticas” que sirven para la “gestión de riesgos” de las instituciones o los programas. En el caso de las IESs públicas, la adopción de estos códigos suele ir

acompañada de la instalación de sistemas de información gerencial que apoyen las tareas de los órganos de gobierno y les permitan tomar decisiones bien documentadas.

PARTE DOS

BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO EN LA NORMATIVA RECIENTE DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIANA

1. INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de las Mesas de Trabajo sobre Buen Gobierno Universitario que se realizaron bajo la coordinación de la Pontificia Universidad Javeriana y por iniciativa del Ministerio de Educación Nacional, han surgido múltiples conceptos, recomendaciones, divergencias y consensos alrededor del buen o mal desempeño de la institucionalidad en el sector, como garante de la equidad, la justicia y la transparencia en el ejercicio de las funciones sustantivas de los oferentes de la educación superior en Colombia.

Oídas las intervenciones de directivos universitarios surge la pregunta sobre la novedad del término buen gobierno en materia de educación superior. Bien vale la pena hacer un recuento breve sobre los hitos más importantes que derivaron en los instrumentos jurídicos que regularon en los últimos treinta años el sector de la educación superior en Colombia.

2. DECRETO 80 DE 1980

En el año de 1980 se expide este decreto como una primera norma única que tuvo como aspiración la regulación del sector de la educación “post-secundaria”, según su propia definición. En dicha norma, si bien no se mencionan las palabras buen gobierno, si se hace un énfasis en las consecuencias de la función social¹⁷ que se ejerce desde las distintas IES para los directivos en distintos ámbitos de la administración universitaria. Muy particularmente, en lo referido a las finanzas, el rol de los fundadores, la inspección y vigilancia que le compete al Estado, la acción planificada y los sistemas de información.¹⁸

La preocupación por la ética en el manejo de los recursos de las universidades, la preservación de su patrimonio y los controles para coartar el posible abuso del derecho a la autonomía en detrimento del buen servicio y la función social que le compete cumplir, se hace evidente en la confección de normas que unidas argumentativamente en la preocupación antes enunciada, llevan necesariamente a la conclusión de que implícitamente el buen gobierno universitario estaba en la

¹⁷ “La Educación Superior tiene el carácter de servicio público y cumple una función social. Su prestación está a cargo del Estado y de los particulares que reciban autorización de éste”. Artículo 2. Decreto 80 de 1980.

¹⁸ Cfr. Artículos 140, 141, 142 y 151 del Decreto 80 de 1980.

agenda como un punto de partida para la construcción de confianza entre los actores del “sistema”.

3. LEY 30 DE 1992

En medio de un anhelo de modernización del sistema impuesto desde el Decreto 80 de 1980, se inicia la reflexión sobre los ajustes que debían aplicarse a la regulación de la educación superior. En medio del proceso, hace su incursión una nueva Constitución Política de Colombia en el año de 1991, la cual debe incorporarse al proyecto de ley que ya cursaba en el Congreso y se termina por aprobar la actual Ley 30 de 1992. Voces muy autorizadas en su momento, cuestionaron la legalidad de dicha norma, y se atrevieron a sugerir la necesidad de la regulación de la educación superior en una norma de mayor rango jurídico, y muy especialmente del ejercicio de la autonomía universitaria, por vislumbrar en el abuso de su ejercicio las mayores oportunidades para desfigurar el gobierno universitario.

La Ley 30 de 1992 con timidez replicó artículos del Decreto 80 de 1980 como reacción a las reivindicaciones de quienes exigían autonomía plena y sin límites en el gobierno universitario. La Corte Constitucional en el inicio de sus tareas, fue acotando poco a poco por vía jurisprudencial el concepto de la autonomía universitaria consagrada y definida por primera vez en el catálogo de normas colombianas. Enhorabuena esta instancia judicial comprendió la necesidad de cerrar el paso al abuso que podría darse desde el gobierno universitario en detrimento del legítimo ejercicio del derecho fundamental de la educación.

La nueva institucionalidad trajo consigo el diseño de un muy frágil sistema de inspección y vigilancia que, como es bien conocido por la opinión pública, hoy se encuentra en proceso de modificación.

4. EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE EL DERECHO Y EL COMERCIO

Debemos agregar a esta consideración sobre el buen gobierno universitario y la normativa de la educación superior en Colombia otro ingrediente fundamental: el debate sobre la naturaleza jurídica, social y económica de la educación superior.

A partir de la Declaración de la UNESCO derivada de la Conferencia Mundial de la Educación Superior celebrada en París en el año 2009, en la cual se dijo que “la educación superior en cuanto bien público es responsabilidad de todas las partes, en particular de los gobiernos”¹⁹, se desató una nueva discusión sobre la responsabilidad, no solo de los directivos universitarios, sino de los gobiernos en la dirección y administración de los entes universitarios. Un asunto tan polémico como

¹⁹ UNESCO, “La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo”, Comunicado, París, 8 de Julio de 2009, página 2.

lo es la gratuidad en la educación superior, que se erige sobre la base de este concepto, supone un alto grado de confianza y pulcritud en los directivos universitarios y los funcionarios de gobierno operadores del sistema. De nuevo surge la preocupación explícita sobre el buen gobierno. Un último ingrediente legal que debe tomarse en cuenta para aproximarse a una política pública de buen gobierno universitario es la estatización o no del sector.

La referenciación de la educación como un bien objeto de comercialización desde la Organización Mundial del Comercio, unida a la pretensión de Colombia a ingresar al grupo de países de la OCDE, fijaron de manera explícita la preocupación por la regulación del gobierno universitario en aras de garantizar su buen desempeño. Es evidente la manera como en la negociación de los tratados de libre comercio suscritos por Colombia, el capítulo de servicios estuvo en la mira de los interlocutores en los componentes de regulación del sector y garantía de la sana competencia. En dichas mesas de trabajo, el gobierno y la dirección de las entidades prestadoras de servicios fueron un asunto primordial en la construcción de confianza mínima requerida para las relaciones comerciales.

Los brotes legales que acogen estos asuntos han dado frutos en una maraña normativa que introduce de manera discriminada disposiciones para regular indirectamente el ejercicio de la autonomía universitaria desde la regulación de las profesiones, pasando por la legislación del talento humano, volviendo por las normas migratorias, regresando al escenario de la contratación con el Estado, y terminando entre otras, en la regulación en la conformación de los grupos de investigación.

5. UNA POLÍTICA PÚBLICA DE BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO

Un escenario histórico regulatorio como el que se describió muy somera y brevemente, lleva necesariamente a preguntarse: ¿Qué es el buen gobierno universitario?; ¿Cuál es el modelo universitario del buen gobierno?

El desempeño del gobierno universitario ha sido regulado implícitamente a lo largo de la evolución de la legislación en materia de educación superior respetando su autonomía. Sin embargo, el púlpito jurídico en donde la Universidad se hacía inmune al juzgamiento de su aporte a la sociedad ya no existe a partir de la Constitución de 1991 y la nueva realidad social que se enfrenta. Actualmente el sector de la educación superior necesita consolidar la confianza de la sociedad, no sólo en su quehacer sino en su modelo de gestión.

En este contexto, plantear una política pública para el buen gobierno universitario es una empresa necesaria pero de alto riesgo. El régimen jurídico de las universidades públicas y privadas no puede unificarse. En este sentido, pareciera que buen gobierno en el ámbito de lo público, no es otra cosa que el acatamiento de

las normas establecidas para el ejercicio de la función regulada que ejerce el directivo universitario. En el caso de las universidades privadas buen gobierno podrían definirse como la diligencia del directivo de no incurrir en los actos que le prohíbe la ley.

El buen gobierno supera el marco regulatorio legal de los funcionarios universitarios. Una política pública de buen gobierno para la educación superior no puede estar integrada exclusivamente por disposiciones prohibitivas o restrictivas porque ellas ya están en las leyes generales que regulan el sector o deberían allí incluirse.

Las disposiciones para el buen gobierno en el ámbito de la educación superior se deben encaminar a evitar la corrupción y la impunidad en su acepción más primitiva, y por ende, deben tener un contenido axiológico claro, un tono preventivo y propositivo que dote a las universidades de buenas prácticas para su gestión y que se adecúe a los riesgos propios del sector. Es decir, la política de buen gobierno debe ser muy sólida en sus conceptos y puntual en fijar el camino legal para su implementación.

PARTE TRES

BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO EN LAS IES

Hacer referencia al gobierno universitario, como lo entiende José Joaquín Brunner, es aludir a la manera como las Instituciones de Educación Superior - IES se organizan con su comunidad educativa y operan internamente, y a la forma como se relacionan con entidades y actores externos, para lograr con calidad y pertinencia los objetivos que se proponen en educación superior.²⁰ Esta aproximación al gobierno institucional que parece tan sencilla y estándar en otras organizaciones sociales, enfrenta la naturaleza sui – generis de las IES.

En efecto, las IES son instituciones; no simplemente empresas o meros emprendimientos humanos. Son complejos sistemas organizacionales, descritos por Kurt Weick, como vagamente acoplados, con procesos y relaciones funcionales acotadas, aleatorias, ocasionales, discontinuas, lentas y con efectos recíprocos débiles. Instituciones en que las fuerzas de la especialización son más importantes que las fuerzas de la integración y la articulación. Entidades en las que sus estructuras responden a criterios históricos y de la tradición universitaria más que a los criterios de la efectiva gestión para el logro de los propósitos misionales.²¹

Esta condición de instituciones sociales o entidades sui – generis, señala especiales y más exigentes desafíos a su gestión y gobierno. Los modelos y las prácticas desarrolladas para la gestión y la conducción de las organizaciones y las empresas, públicas y privadas, no pueden aplicarse, ni replicarse de forma pura y simple en las IES. Su dirección y su gestión requieren de un esfuerzo especial de adecuación a las realidades y las características de las comunidades educativas que las integran, y al carácter público de los servicios que ellas prestan en torno al conocimiento, a la formación de ciudadanos y a la solución, desde su quehacer académico, de los problemas humanos y sociales de las sociedades en que se insertan.

De esta forma, “en el plano del gobierno institucional, el desafío para las universidades es encontrar un principio de legitimidad que genere y mantenga la creencia en que la organización cuenta con estructuras y procesos apropiados para adoptar decisiones, manejar demandas del entorno y adaptarse e incidir sobre él por medio de sus capacidades internas de acción. En el plano de la gestión, en tanto, el desafío es encontrar un principio de efectividad que facilite implementar cotidianamente las decisiones estratégicas y administrar la organización de manera

²⁰ Brunner, José Joaquín. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355. Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) – Universidad Diego Portales. Santiago de Chile: Mayo – agosto 2011, pp. 137 – 159.

²¹ Weick, K.E. (1974). Middle range theories of social systems. En: *Behavioral Science*, vol. 19, pp. 357-367. Citado por: Samoilovich, Daniel. (2008). Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina. Inédito. Proyecto conjunto de IESALC-UNESCO, la Universidad de Buenos Aires y Columbus.

que se asegure la continuidad de sus funciones, obtener los recursos necesarios para ella y producir resultados satisfactorios para las diversas partes interesadas en medio de un entorno turbulento y a veces hostil.”²²

Algunos estudios señalan que las IES, tanto públicas como privadas, presentan lo que podría denominarse un “déficit de gobernabilidad”; esto es, la limitación de su alta dirección de articular un proyecto institucional y de llevarlo a la práctica.²³

Para superar el llamado “déficit de gobernabilidad”, se han buscado uno de dos caminos:

El primero, en el ámbito de los sistemas de educación superior, referido a la adopción de políticas públicas orientadas a la cualificación de la dirección universitaria que ha tenido como extremos: la exigencia de condiciones legales mínimas de formación, experiencia y habilidades para ocupar posiciones de liderazgo universitario o la identificación de principios y criterios de buen gobierno universitario. Estas políticas públicas se han apalancado en la exigencia de certificaciones, en otorgamiento de estímulos, en algunos casos económicos, o en la invitación a su seguimiento voluntario a partir de la propia capacidad de autorregulación institucional.

El segundo camino, con ámbito directo en las IES, se ha fundamentado en soluciones ‘in house’ o con el acompañamiento de consultores, que se concreta en la realización de diagnósticos que convergen en intervenciones relacionadas con la construcción de planes estratégicos formales; con el ajuste de los particulares tipos de gobierno: colegial, jerárquico funcional, centralizado - descentralizado, etc., y con la intervención de los modelos de gestión institucional con diferentes y costosos grados de sistematización y de certificación por terceros.

Cabe advertir sin embargo que estas intervenciones, en uno u otro camino, usualmente han dejado de lado la valoración de su impacto real y de las transformaciones que originan en el gobierno de las IES.

De otra parte, las IES han venido enfrentando la coexistencia y competencia de diversos modelos de gobierno universitario.

La gestión en las IES ha estado determinada por las competencias directivas y de gestión que poseen sus cuadros directivos, quienes en su gran mayoría eran académicos, elegidos por la comunidad universitaria, no exentos de compromisos

²² Brunner, José Joaquín. (2011). *Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias*. Op. Cit.

²³ Samoilovich, Daniel. (2008). *Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina*. Inédito al momento de su presentación. Proyecto conjunto de IESALC-UNESCO, la Universidad de Buenos Aires y Columbus.

políticos y gremiales. Estos directivos, aun teniendo profundos conocimientos en su área científica y un excelente historial docente y de investigación, carecían de competencias, experiencia y conocimientos de dirección y gestión, lo que dificultaba el logro del engranaje de los distintos componentes institucionales y la atención de sus cada vez más complejas funciones y desafíos.

*“Higher education has for a long period experienced a series of reforms and change initiatives following altered environmental conditions. As part of this process, universities have been encouraged to renew their systems of governance. While many universities historically have been governed through a system where academic staff have played a major role in decision-making, the arguments launched as part of various reform processes are that this form of governance is not responsive enough to handle the rapidly changing environment, and that decision-making involving academic staff is too slow and incremental”*²⁴

Los cambios en el entorno y la creciente complejidad en el ejercicio de las funciones sustantivas de las IES, ha llevado a los directivos universitarios a enfrentar el cambio de estructuras de gobierno que se podrían denominar democráticas y compartidas, en que estudiantes y profesores están de alguna forma representados, hacia aproximaciones más gerenciales en que los grupos de interés (stakeholders), principalmente los externos, juegan un rol cada vez más importante.²⁵

En este modelo a los directivos universitarios se les exige cada vez más conocimientos, competencias y habilidades para la dirección y la gestión. No es extraño ya hacer referencia a la profesionalización de los directivos universitarios.

A ello se suma toda una compleja y variada construcción de modelos conceptuales sobre el gobierno universitario: -Nueva Gerencia Pública - New Public Management (Hood; Pollitt and Bouckaert); Estados, mercados y jerarquías - States, markets and hierarchies (Williamson, Powell); Gobierno multi nivel - Multi-level governance (Marks); The welfare state - Estado de bienestar (Hecló; Esping-Anderson; Busemeyer); Buen gobierno - Good governance; Institucionalismo centrado en actores - Actor centered institutionalism (Scharpf, E. Ostrom); Modelos de toma de decisión - Models of decision-making (Birnbaum, March & Olsen); Teoría de instrumentos de política - Theory of policy instruments (Klok & Bressers, O’Toole, Hood), entre otros.

²⁴ Birnbaum, R. (2004). The end of shared governance: Looking ahead or looking back. New directions for higher education, 127, pp. 5-22. Citado por: Stensaker, Bjørn. (2012). Re-inventing shared governance - implications for culture and identity. Keynote presented at the 34th EAIR Forum University of Stavanger, 5-8th of September 2012.

²⁵ Amaral, A., Jones, G. A., & Karseth, B. (eds. 2002) Governing higher education: National perspectives on institutional governance, Kluwer, Dordrecht.

Modelos que ayudan a interpretar las exigencias actuales del gobierno y la gestión universitarias. Así por ejemplo, uno de los modelos define por gobernanza institucional o interna la coordinación de los actores universitarios y su implicación en los procesos de toma de decisiones estratégicas, en un contexto altamente competitivo y de restricción de recursos, con el objetivo de transformar las IES hacia organizaciones más integradas para ganar en influjo y mejorar los resultados institucionales.²⁶

Para ello identifica los diferentes instrumentos de reforma institucional que se vienen implementado en el gobierno y la gestión de las IES:

- Consolidación de los órganos superiores de gobierno, con Inclusión, en diferente magnitud, de *stakeholders* externos en la toma de decisiones estratégicas, y con funciones orientadoras, nominadoras y de supervisión.
- Profesionalización de la administración. Los académicos son remplazados en el gobierno por profesionales en administración universitaria
- Adopción de mecanismos de rendición de cuentas y de revelación de información.
- Gestión sistémica de la calidad, en todos los niveles y con propósitos de rendición de cuentas al público en general.
- Participación y seguimiento a rankings nacionales e internacionales, y búsqueda de acreditaciones como mecanismos de competencia interuniversitaria
- Fijación de remuneraciones basadas en productividad y asignación de presupuestos por resultados de docencia.
- Especialización institucional, creación de perfiles y establecimiento de marcas.²⁷

Los desafíos de un entorno altamente cambiante, competitivo y complejo, aunados a las características tan propias, particulares y únicas de las IES, que impactan tanto su gobernabilidad como el ejercicio de sus actividades en torno a la formación de las personas y al conocimiento, exigen hoy claramente una opción definida por la profesionalización, el fortalecimiento y la innovación del gobierno y la gestión universitaria y de sus autoridades personales y colegiadas de gobierno.

Estas exigencias implican entender el gobierno de las IES más allá de un problema entre una visión histórica tradicional del grado exclusivo de participación de

²⁶ Brunsson y Sahlin-Andersson (2000) Citados por: KEHM, Barbara M. (Compiladora) (2012) La nueva gobernanza de los sistemas universitarios. Ediciones Octaedro, S.L. & Universitat de Barcelona. España: Primera edición.

²⁷ Restrepo, J., Trujillo, M., y Guzmán, A. (2012). Gobierno Corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia. Bogotá: MEN – CESA. Currie, J y Newson, J. (Eds). (1998) Universities and globalization: Critical perspectives. London: Sage. KEHM, Barbara M. (Compiladora) (2012) La nueva gobernanza de los sistemas universitarios. Ediciones Octaedro, S.L. & Universitat de Barcelona. España: Primera edición.

profesores y estudiantes en la toma de decisiones, o del reconocimiento del valor de los grupos de interés externos en las decisiones institucionales.

Igualmente implica superar la perspectiva aislacionista de las IES, que amparadas en la autonomía universitaria, se consideran exentas de suministrar información pública y abierta, de rendición de cuentas y de compromisos éticos de transparencia por el valor social del servicio público que prestan.

El gobierno de las IES conlleva también dejar de lado la discusión de la no aplicación de los principios de buen gobierno fundados en que ellos corresponden a un modelo que aplica a las corporaciones y empresas con ánimo de lucro pero que poco o nada tienen que decir a entidades públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro. Las miradas que sustentan la aplicación de principios de buen gobierno únicamente para entidades lucrativas que deben regular éticamente la búsqueda natural de la maximización del beneficio económico, pero que obviamente no aplican a entidades ajenas a este criterio pues su objetivo es altruista, basado en la confianza y en torno a bienes y servicios públicos, han sido ya superados, bien por la vía del aseguramiento de la confianza o bien por el imperativo de una aplicación eficiente y eficaz de los bienes y recursos públicos o de los bienes y recursos de los particulares entregados a entidades con valores superiores sociales en el manejo de sus actividades.

De esta manera, hacer referencia al buen gobierno en una IES es hacer expreso su compromiso desde una posición sólida institucional, que considere su *ethos* como institución académica y su capacidad de autorregulación, para organizarse y operar internamente, para relacionarse con entidades y actores externos, en orden de lograr con calidad y pertinencia los objetivos que se proponen en educación superior, en un marco de la transparencia, la confianza y de rendición social de cuentas.

Para ello, las IES deberán fijar en su particular forma de gobierno universitario principios y criterios sobre la forma como asumirán las siguientes dimensiones:

(a) La dirección Estratégica Universitaria y gestión de la calidad.

Entendida como las metodologías, modelos, mecanismos y herramientas que permiten a la IES definir el proyecto institucional, su misión, propósitos y objetivos estratégicos, así como la planeación, organización y gestión, evaluación y autorregulación, de sus funciones de docencia – aprendizaje; producción y aplicación de conocimiento; servicio, proyección, influjo e impacto social, y de los recursos físicos, tecnológicos y económicos.

Refiere también a las metodologías, modelos, mecanismos y herramientas que permiten a la IES el aseguramiento del ejercicio con calidad de su proyecto institucional y de sus funciones sustantivas.

(b) Las relaciones con el entorno o grupos de interés externos.

Comprende todas aquellas formas de relación de la IES con los diferentes actores sociales tales como: Padres de familia de los estudiantes de la IES; otras instituciones educativas del nivel preescolar, básica, media y superior de la educación; egresados de la IES; agencias del estado con competencia en el sector educativo (reguladoras); medios de comunicación social; agencias de cooperación y financiación de investigación nacionales e internacionales; otras agencias del estado sin ámbito de competencia en el sector educativo; entidades de otros sectores tales como justicia, salud, industria y producción, comercio, solidario; profesores de otras IES; asociaciones profesionales y de facultades; gremios y asociaciones empresariales; academias y sociedades científicas consolidadas, organizaciones de la sociedad civil.

Incluye las formas de captación e identificación de sus intereses y requerimientos, de atención a sus necesidades, de participación en la vida de la IES.

(c) La comunidad educativa

Refiere a todas aquellas formas de relación y gestión de las IES con los diferentes actores institucionales: Miembros de los cuerpos colegiados, profesores, estudiantes y personal administrativo, considerando sus diversas formas y modalidades de vinculación.

Incluye formas de captación e identificación de sus intereses, requerimientos de atención a sus necesidades, participación en la vida de la IES y promoción del bienestar institucional.

(d) La rendición de cuentas, información pública y transparencia

Comprende todas aquellas metodologías, modelos, mecanismos y herramientas que utiliza la IES en el proceso continuo de rendición de cuentas y en el suministro de información pública en forma oportuna y completa sobre el desarrollo de su proyecto institucional, así como los medios de comunicación establecidos por la institución para la gestión de la información.

Con el fin de garantizar la transparencia en la gestión, en el uso de los diferentes recursos de que dispone la IES en el cumplimiento de su función misional.

(e) La resolución y mediación de controversias, y de conflictos de interés.

Se hace referencia a los modelos, mecanismos, normas y procedimientos que utiliza la IES para la resolución y mediación de controversias, así como el planteamiento y la resolución de los conflictos de interés, que se suscitan entre la comunidad educativa, entre un miembro o un estamento de la comunidad educativa y la IES, y entre la IES y sus grupos de interés externos, y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para ejercicio de las funciones de los directivos universitario.

(f) La inclusión, compromiso medio ambiental y responsabilidad social universitaria

Comprende todas aquellas metodologías, modelos, mecanismos y herramientas que permiten a la IES dar cuenta de su responsabilidad para con la inclusión, compromisos medio ambientales y responsabilidad social universitaria.

Estas dimensiones del gobierno universitario tienen además un fundamento ético y social que es fijado por el Estado, como elemento orientador y articulador del sistema de educación superior del país, considerado como un todo y en pos de los más altos propósitos que como sociedad se ha fijado.

Ese fundamento ético y social se expresa en unos principios de buen gobierno universitario que fijados como política pública determinan la forma como las IES obran en el contexto de una sociedad.

De esta manera las IES se dispondrán de mejor forma para contribuir eficazmente al desarrollo sostenible de las sociedades en que se encuentran insertas y para asegurar su sostenibilidad.

En la propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en el escenario de la paz – Acuerdo por lo Superior 2034, el Consejo Nacional de Educación Superior – CESU identificó como lineamiento de política el “estructurar un nuevo modelo de educación relacional para Colombia que articule los diferentes componentes del sistema de educación superior, que aumente la participación responsable de los estamentos de las IES para mejorar la corresponsabilidad, la rendición de cuentas, la vigilancia y la participación de los académicos; ya que constituyen, en últimas, los verdaderos operadores y responsables de los logros y de los desafíos de la política pública en el sector.” (No. 99)²⁸

Esta propuesta identifica entonces como elementos críticos de la política de buen gobierno de las IES:

²⁸ Consejo Nacional de Educación Superior – CESU. (2014) Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Bogotá: Multi-impresos S.A.S. El subrayado es propio.

- La participación responsable de los estamentos de las IES, especialmente la de los académicos
- La rendición de cuentas, y
- La atención de las dimensiones legales de calidad y pertinencia social que definen la función a cargo del Estado de inspección y vigilancia, derivada del ejercicio de un servicio público cultural.

PARTE CUATRO

MESAS DE TRABAJO SOBRE BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO Y RECOMENDACIONES PARA UNA POLITICA PÚBLICA EN COLOMBIA

1. INTRODUCCIÓN

Las cinco mesas de trabajo sobre gobierno universitario convocadas por el Ministerio de Educación Nacional, con la coordinación de la Pontificia Universidad Javeriana, se realizaron en las ciudades de Cali, Medellín, Bogotá, Bucaramanga y Barranquilla, en el segundo semestre de 2014. Entre los participantes en las mesas se encontraron Rectores, Vicerrectores, Secretarios Generales, Decanos, Gerentes de Calidad y profesionales de planeación, entre otros. Las mesas reunieron a funcionarios de universidades públicas y privadas, con el fin de recoger material comprensivo alrededor de las percepciones sobre los principios, dimensiones y aspectos que las IESs deben adoptar para asegurar el buen gobierno universitario.

2. DISCUSIÓN SOBRE BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO EN LAS MESAS DE TRABAJO

Teniendo en cuenta la definición de gobierno universitario proporcionada en las secciones anteriores de este documento, y la necesidad de incrementar la gobernabilidad universitaria, las mesas de trabajo discutieron seis temas con base en los cuales se puede estructurar un buen gobierno universitario. Los temas fueron: 1. Dirección estratégica universitaria y gestión de la calidad, 2. Relaciones con el entorno (grupos de interés externos), 3. Comunidad educativa, 4. Rendición de cuentas, información pública y transparencia, 5. Resolución y mediación de controversias, conflictos de interés, 6. Inclusión, compromiso medioambiental y responsabilidad social universitaria.

Para cada tema las mesas alcanzaron ciertos consensos, así como ideas que enriquecen la discusión y el entendimiento del tema, a la vez que definieron algunos aspectos sobre los cuales no fue posible llegar a acuerdos. Los consensos e ideas enriquecedoras se analizan en la última sección del documento, para identificar puntos comunes entre las diferentes mesas de trabajo, y obtener una visión comprensiva de los factores que pueden constituir un buen gobierno universitario. De los desacuerdos que surgieron en las mesas solo se examina uno, ya que la temática que aborda guarda relación con algunos de los consensos alcanzados en las mesas. Sin embargo, el resto de desacuerdos son excluidos del análisis, pero no se pierden para la reflexión al quedar consignados en las relatorías de cada una de las mesas.

3. METODOLOGÍA PARA EL ANALISIS DE LA INFORMACIÓN DE LAS MESAS

En esta sección se explicita el proceso metodológico a través del cual se procesó y analizó la información resultante de las mesas.

La metodología más pertinente para obtener los consensos transversales a las mesas de trabajo es el método comparativo, comúnmente utilizado en la ciencia política y las ciencias sociales para el análisis cualitativo. Siguiendo a Lijphart, Collier²⁹ nos dice que este método consiste en analizar un pequeño número de casos, cada uno de los cuales comprende más de dos observaciones, pero cuyas observaciones no son lo suficientemente numerosas como para aplicar análisis estadístico. Con cinco mesas de trabajo, se cumple el criterio de un número pequeño de casos que no requiere análisis estadístico. Adicionalmente, dada la naturaleza del trabajo y su objetivo de identificar en qué consisten los aspectos, principios y dimensiones transversales a las mesas de trabajo, el análisis estadístico resulta irrelevante.

Al tomar distancia frente al enfoque estadístico y cuantitativo, se entiende que los participantes en las mesas de trabajo no buscan ser una muestra estadísticamente representativa del universo de las IESs. De hecho, la investigación cualitativa no persigue la representatividad de las muestras, sino que busca conformar muestras seleccionadas intencionalmente, para incluir individuos y contextos de los cuales se pueda aprender bastante sobre el tema examinado.³⁰ Siguiendo esta lógica, los individuos que componen la muestra fueron seleccionados porque la posición que ocupan dentro de cada IES es relevante al gobierno universitario, como también lo es la experiencia que han adquirido en ese medio. Estas condiciones les otorgan unos conocimientos valiosos para el proceso de compartir y construir saberes conjuntos en torno a la temática del buen gobierno universitario.

Sin embargo, debe aclararse que la convocatoria a las mesas de trabajo fue de carácter masivo (91 instituciones invitadas), distribuidas regionalmente y con reconocimiento tanto de su carácter público y privado, así como de la diversidad de su tipología. La selección de los individuos participantes estuvo sujeta a la disponibilidad que ellos tenían y a su deseo de participar en las mesas, lo que equivale a una técnica de muestreo por conveniencia, utilizada frecuentemente en investigación cualitativa.³¹

²⁹ LIJPHART, Arend. Comparative politics and comparative method. En: American Political Science Review. No. 65, Vol. 6 (1971); p. 82- 93. Citado por: COLLIER, David. Método comparativo. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política [en línea]. No. 6 (1993); <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/RUCP-05-04-Collier.pdf>> [citado en 28 de noviembre de 2014], p. 22- 23.

³⁰MAYAN, Maria J. Una introducción a los métodos cualitativos: Módulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales. Edmonton, Alberta: QuallInstitute Press, 2001. 44 p.

³¹BRYMAN, Alan. Social reserach methods. Oxford: Oxford University Press, 2008. 748 p.

Por otro lado, Collier³² retoma algunas ideas de Skocpol y Somers, para señalar que un objetivo bastante común del método comparativo es poder examinar dos o más casos, con el fin de determinar qué tan diferentes son. Como es natural, este enfoque también implica examinar las similitudes entre los casos. Así las cosas, la pertinencia del método comparativo para este trabajo radica en que permite identificar similitudes y diferencias entre los datos de las distintas mesas. En palabras del autor “La comparación es una herramienta fundamental del análisis. Agudiza nuestro poder de descripción, y juega un papel fundamental en la formación de conceptos, enfocando similitudes sugestivas y contrastes entre casos”³³.

Finalmente, el método comparativo permite hacer clasificaciones de acuerdo a criterios claros de selección. Como sostiene Ramos Morales³⁴, Duverger utiliza el método comparativo para clasificar distintos sistemas de partidos políticos (partidos monopartidario, bipartidario y multipartidario), y utiliza un criterio numérico para establecer la comparación. De manera similar, la clasificación permitirá comparar las diferentes ideas expresadas en las mesas de trabajo, a partir de un criterio temático. En ese sentido, las similitudes y diferencias en los temas en los que se logra un consenso permitirán identificar categorías comunes entre las mesas, pero también las singularidades en las ideas de cada mesa.

Con esto en mente, se compararon los consensos a los que cada mesa llegó, identificando las similitudes entre las mesas. También se examinaron las ideas que enriquecen, surgidas de todas las mesas, para detectar las similitudes que presentan entre sí, y con los consensos logrados en las mesas. Adicionalmente se rescataron algunas diferencias que matizan las similitudes o consensos encontrados. Finalmente, como se mencionó más arriba, se examinó un tema en el cual no se logró consenso, dado que coincidía temáticamente con algunos consensos construidos en las mesas. Todo este análisis se presenta a continuación.

4. RESULTADOS DE LAS MESAS DE TRABAJO

³²SKOCPOL, Theda, SOMERS, Margaret. (1980). *The uses of comparative history in macrosocial inquiry*. En: Comparative Studies in Society and History. No. 22, Vol. 1 (1980); p. 74- 97. Citado por: COLLIER, David. *Método comparativo*. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política [en línea]. No. 6 (1993); <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/RUCP-05-04-Collier.pdf>> [citado en 28 de noviembre de 2014], p. 27.

³³ COLLIER, David. *Método comparativo*. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política [en línea]. No. 6 (1993); <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/RUCP-05-04-Collier.pdf>> [citado en 28 de noviembre de 2014], p. 21.

³⁴DUVERGER, Maurice. (1965). *Los Partidos Políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1965. 459 p. Citado por: RAMOS MORALES, Leonidas Lucas. *Método comparado: precisiones y características*. En: Revista de Ciencia Política [en línea]. No 16 (2012) <<http://www.revinciapolitica.com.ar/num16art4.php>> [citado en 28 de noviembre de 2014].

Se presentan los resultados, ordenados por las seis dimensiones del gobierno universitario debatidas en las mesas de trabajo. Es pertinente aclarar que las mesas de trabajo realizadas en cinco ciudades del país, incluyeron participantes provenientes de IESs localizadas en otras ciudades. Por eso, al referirnos a las mesas de trabajo aludiremos a regiones del país. La mesa realizada en Bogotá se identificará con la región centro, ya que además de IES localizadas en Bogotá y Cundinamarca, incluyó representantes de la Universidad del Tolima. La mesa realizada en la ciudad de Medellín equivaldrá a la región Antioquia - Caldas, ya que en ella participaron IESs de Medellín, de Envigado y de Manizales. En cuanto a la mesa realizada en Cali, se hará referencia a la región Suroccidente, por incorporar participantes de instituciones ubicadas en Cali y en Buenaventura. Para Barranquilla se aludirá a la región Caribe, ya que en este escenario participaron IESs de los departamentos de Atlántico, Bolívar y Magdalena. Finalmente, en el caso de la mesa de Bucaramanga se hablará de la región Nororiental porque reunió IESs de los departamentos de Santander y Norte de Santander.

Dirección estratégica universitaria y gestión de la calidad

En este primer tema se dieron consensos entre las mesas, alrededor de los temas de **cooperación**, del rol de los directivos en cuanto a **dirección estratégica**, de la **pertinencia del PEI y otras normas**, y de la **calidad de la gestión**.

En el tema de **cooperación**, la mesa del Suroccidente obtuvo varios consensos, que tuvieron eco en uno de los temas que no logró acuerdo en la mesa Nororiental. En el Suroccidente se expresó que la cooperación debería ser el principio de gestión universitaria, llevando a las universidades a compartir recursos, y que el Estado debería diseñar un modelo para esa cooperación, así como promover la cooperación a través de doctorados conjuntos. También se planteó que el actual sistema de mediciones del Sistema de Educación Superior desincentiva la cooperación ya que no permite reportar investigaciones conjuntas. En concordancia con estos consensos de la mesa del Suroccidente, algunos participantes de la mesa Nororiental sostuvieron que la política pública desincentiva la cooperación entre IES porque “El Decreto 1279, que regula salarios... divide los puntos que otorga un artículo, entre los autores”. A pesar de que el tema no logró consenso en la mesa realizada en Bucaramanga, su solo planteamiento da cuenta de la relevancia del tema para el logro de un buen gobierno universitario. De estos consensos, salta a la vista la relevancia de la cooperación como un mecanismo de integración que potencie el funcionamiento de las IES. En ese orden de ideas, la modificación de los factores que desincentivan la cooperación, es crucial para facilitar el buen gobierno universitario.

Frente a la **dirección estratégica**, la mesa del Suroccidente llegó al consenso de que “Es necesario que los Consejos Superiores de las Universidades realicen una verdadera labor de dirección estratégica”, en lugar de enfocarse en el seguimiento de temas operativos. En una línea similar, dentro de las ideas enriquecedoras, la

mesa Nororiental expresó la necesidad de formar a los directivos universitarios en dirección estratégica, y agregó que “El Ministerio de Educación Nacional (MEN), debería abrir espacios para que se dé una cualificación pertinente a los directivos docentes”. Por su parte, las ideas enriquecedoras de la mesa de la región Centro incluyeron que cada IES debe establecer sus propios mecanismos para formar con competencias adecuadas a quienes ocupen cargos directivos, y que ese proceso de cualificación debe ser una exigencia, propiciando en los directivos “conocimientos políticos, administrativos, financieros, y sobre todo de buenos principios”. Estas apreciaciones indican la preocupación general por la labor de dirección estratégica, que no solo no está bien enfocada, sino que tal vez requiere de una capacitación específica que permita a los directivos desempeñar su rol de forma más precisa y efectiva.

La ***pertinencia del PEI y otras normas*** fue estipulada dentro de los consensos de las mesas Caribe y Centro. Para la primera, el PEI, la misión y el plan de desarrollo de las IES no solo deben estar formulados de manera clara, sino que estos deben ajustarse a la realidad de cada institución. A su vez, la mesa Centro declaró que el PEI no solo debe construirse colectiva y **participativamente**, sino de tal forma que responda a las necesidades de las IES, por lo que es necesario que integre el *ethos* de cada institución educativa. La pertinencia y coherencia del PEI y de otras normas con la realidad de las IES, puede entonces ser un mecanismo para consolidar un gobierno universitario eficaz y oportuno. El PEI es un instrumento clave para el buen gobierno universitario que potencialmente podría vincularse con planes sectoriales del MEN de modo que en el marco de su autonomía cada IES definiera sus contribuciones a dichos planes a través del mismo PEI.

Por otro lado, el ***componente participativo*** del PEI, señalado en el párrafo anterior, como un tema consensual en la mesa de la región Centro, también fue recogido por la mesa de Antioquia - Caldas. Ésta última señaló como idea enriquecedora, que en algunas IES el PEI no es definido con la participación de los actores adecuados. La importancia de la construcción colectiva y participativa del PEI, que tenga en cuenta a todos los *stakeholders* relevantes (tanto externos como internos), no se puede perder de vista, ya que este traza normas fundamentales para el funcionamiento de las IES, y denota el carácter democrático de las mismas.

En lo relativo a la ***calidad de la gestión***, la mesa Caribe propuso consensos en términos de que los principios de cada IES deben orientarse a la gestión y el aseguramiento de la calidad, y que la función administrativa debe entenderse como un soporte indispensable para la gestión de calidad. A su vez, dentro de las ideas enriquecedoras, propuso ir más allá de los indicadores de gestión al medir la calidad educativa, “para lograr estándares de educación con calidad humana”. Al aproximarse al mismo tema, la mesa de Antioquia - Caldas planteó consensos similares, aduciendo que “la calidad debe ser un principio institucional del gobierno universitario”, que esté incluido de manera transversal en el PEI. También indican

que para lograr la calidad es necesario invertir en proyectos, infraestructura y recurso humano que la promuevan, de tal forma que la calidad opere en toda la institución y se pueda medir. Es claro que hay un consenso transversal en lo que tiene que ver con la idea de la calidad como un principio orientador de la gestión del gobierno universitario. Sin embargo, las dos mesas proponen puntos específicos y complementarios. Mientras una mesa resalta la importancia de la función administrativa, y la necesidad de incorporar estándares de educación con calidad humana, la otra mesa rescata la importancia de invertir en la calidad y medir sus alcances.

Relaciones con el entorno (grupos de interés externos)

En la discusión sobre las relaciones con el entorno, las mesas de trabajo reflejaron consensos transversales en torno a temas como una **mayor interacción con otros actores**, y las **relaciones claras con grupos de interés**,

La necesidad de una **mayor interacción con otros actores** fue un consenso al que llegó tanto la mesa del Suroccidente como la mesa Caribe. Por un lado, la mesa suroccidental indicó que el sistema nacional debe promover las relaciones entre las IES, sin perder de vista su diversidad. En esa dirección también estimaron necesario reconocer los modelos de integración y cooperación académica. En una perspectiva muy similar, la mesa de Antioquia - Caldas alcanzó un consenso sobre la urgencia de fortalecer las redes de cooperación inter-universitarias no solo en temas de infraestructura, sino de flexibilidad curricular. Por otro lado, la mesa Caribe expresó la necesidad de fortalecer los vínculos con diversos sectores sociales, para así fortalecer las comunidades académicas. A la vez, la mesa Nororiental alcanzó un consenso que recalca la importancia de que las relaciones con el entorno sean pertinentes y que haya coordinación con los diferentes actores. En sintonía, la mesa Centro indicó, por consenso, la relevancia de la articulación interna y externa que involucre los diferentes actores y niveles de la educación superior. En los cinco casos se subraya la necesidad de una mayor interacción de parte de las IESs, es decir, una inmersión más marcada de estas en su entorno social, ya sea al interactuar más con otras universidades, con actores externos, o con sectores sociales más amplios; lo que coincide con las tendencias observadas fuera del país y con las recomendaciones de organismos internacionales presentadas en la parte I.

Otro consenso al que llegó la mesa Caribe alude a la necesidad de que las IES tengan **relaciones claras con** (sus) **grupos de interés**. Según esa mesa, toda IES debe identificar sus grupos de interés y definir la forma como se relaciona con ellos. En la mesa del Nororiente este consenso se expresó como la necesidad de definir claramente el alcance de la contribución de las IES frente a cada uno de sus grupos de interés, así como los compromisos adquiridos con ellos. Expresado en términos más generales, la mesa Nororiental elaboró otro consenso según el cual la relación universidad-sociedad debe ser de doble vía, de tal forma que la IES sepa lo que el

entorno puede ofrecerle y lo que ella puede ofrecer al entorno. De manera similar, la mesa Centro logró un consenso sobre la importancia de que “el trabajo con otros sectores sea de doble vía”. Por último, la mesa Antioquia - Caldas llegó a un consenso casi que idéntico al consenso de la mesa Nororiental sobre la importancia de definir el alcance de lo que las IES pueden ofrecerle a los grupos de interés. Sin embargo, en la mesa de Antioquia - Caldas se hizo la salvedad de que esto se debe hacer sin perder la propia identidad, lo cual exige que la IES tenga muy clara su misión y su rol. Este tipo de consensos reflejan un llamado a ordenar y organizar el papel de las IES ante los diversos actores externos con que se relacionan y con los cuales hay un flujo de intereses. Adicionalmente, estos consensos denotan un clamor por que las IES sean conscientes de y coherentes con el contexto y el entorno que las rodea.

Comunidad educativa

Al debatir acerca de la comunidad educativa, surgieron consensos entre las mesas de trabajo, en temas relacionados con las **reglas de juego**, la **participación**, y la **cultura universitaria y ciudadana**.

Para la mesa del Nororiente las **reglas de juego** de todos los estamentos universitarios deben ser claras y pertinentes, y deben comulgar con los propósitos institucionales, construyendo así confianza en la comunidad educativa. Estas reglas también deben ser de conocimiento de todos los miembros de la comunidad, requiriendo procesos de socialización e interiorización adecuados. La mesa Centro respalda este último consenso al insistir en que “la visión y misión de la universidad debe ser ampliamente conocida y compartida por toda la comunidad educativa”. En la misma dirección la mesa Caribe acordó que las relaciones entre agentes institucionales “deben estar mediadas por políticas y reglamentos de amplio conocimiento por toda la comunidad educativa”, y deben ser revisadas periódicamente. A su vez, la mesa de Antioquia - Caldas concuerda con la del Nororiente en el consenso sobre la necesidad de que los reglamentos sean claros (en este caso, para fortalecer la autonomía política y económica). En consecuencia, se evidencia un consenso transversal en lo relativo a la necesidad de que las reglas sean claras y conocidas por todos. Pero dentro de sus acuerdos, cada mesa también incluye aspectos particulares, como el requisito de una adecuada socialización de los reglamentos, o la necesidad de revisión periódica de los mismos. Finalmente, en sus consensos, cada mesa también asocia consecuencias distintas a la promulgación de reglas claras, tales como la construcción de confianza en la comunidad, o el fortalecimiento de la autonomía política y económica. En la experiencia internacional, las mejores prácticas sobre Códigos de Buen Gobierno Universitario apuntan al mismo objetivo.

La **participación** suscitó consenso en la mesa Nororiental en el sentido de exigir que los diversos actores de la comunidad participen efectivamente en los distintos

organismos universitarios y en la construcción de normas, y también que los actores académicos tengan participación en los órganos decisorios de la universidad. En concordancia con estos consensos la mesa del Suroccidente llegó al acuerdo de que la presencia de los distintos estamentos es indispensable para asegurar un buen gobierno universitario. En consonancia, la mesa de la zona Centro adujo un consenso sobre la necesidad de incluir a los egresados formal y explícitamente en los Consejos Superiores. Esta mesa también concordó en la idea de que los cuerpos colegiados faciliten la participación de todos los estamentos. A pesar de que la mesa Nororiental precisa procesos de participación para actores en general y actores académicos, y la mesa Centro lo hace para los egresados, en general estos consensos revelan una percepción transversal sobre la urgencia de incrementar la calidad de los procesos participativos y su carácter incluyente.

La mesa del Nororiente también acordó la necesidad de fortalecer una **cultura universitaria** que corresponda con la identidad de cada IES y fortalezca sus prácticas institucionales, fomentando principios rectores entre los que se cuentan el conocimiento y su universalidad, la pluralidad y los derechos humanos. Paralelamente y de forma similar, la mesa del Suroccidente tejió un consenso sobre el deber de las IES de proveer actividades y escenarios para que los estudiantes puedan “hacer vida en el campus”, logrando una formación académica **pero también como ciudadanos**. A su vez, la mesa de Antioquia - Caldas acordó la importancia de “Fortalecer la institucionalidad... de las IES, con principios, transparencia, formación y calidad, de tal forma que se genere sentido de pertenencia y gobernabilidad”. Sobresale el consenso en estas mesas en términos de imprimirles a los estudiantes y a la comunidad educativa una formación integral, que incluya los valores y principios rectores de cada IES, (fortaleciendo su identidad), y también los valores que caracterizan el quehacer cívico- democrático.

Rendición de cuentas, información pública y transparencia

Ante este tema, se puede hablar de consensos entre las mesas de trabajo, en lo que tiene que ver con la construcción de una **metodología para la rendición de cuentas**, la necesidad de **mayor transparencia**, la **ampliación del concepto de rendición de cuentas**, y la **participación en rendición de cuentas**.

En el primer caso, la mesa Nororiental acordó la importancia de que todas las IES definan una propuesta **metodológica para medir la rendición de cuentas**, trascendiendo las recomendaciones del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), sobre el tema. En la misma vía, en la mesa Caribe surgió un consenso sobre la necesidad de “tener lineamientos claros y precisos para la rendición de cuentas”, que especifiquen un “uso adecuado de los recursos”. En sintonía con estos consensos la mesa de Antioquia - Caldas propuso una idea enriquecedora que señala la pertinencia de definir los mecanismos públicos y unos criterios mínimos para la rendición de cuentas. En suma, parece existir un consenso

sobre la necesidad de formular unos principios que dirijan y orienten la rendición de cuentas. Este es un reto importante para el buen gobierno universitario en la medida que involucra un proceso de retroalimentación que hace posible controlar a los directivos y exigirles que cumplan con su labor de forma idónea.

En cuanto a las exigencias de **mayor transparencia**, la mesa Suroccidental estableció un consenso referido a que la IES proporcionen más información, rendición de cuentas y transparencia. La mesa de Antioquia - Caldas también fijó un consenso relacionado con la tarea de potenciar los sistemas de información. En la misma dirección, la mesa del Nororiente estableció consensualmente la premura por consolidar la eficiencia de los mecanismos para la transparencia, así como la importancia de fortalecer estrategias efectivas para divulgar la información. Por su parte, la mesa Caribe parecería respaldar estos consensos, al haber alcanzado un acuerdo sobre la necesidad de definir mecanismos de control interno y políticas claras para la transparencia, y otro que subraya la importancia del comportamiento ético y la transparencia publicitaria a la hora de captar estudiantes. En línea con éste último consenso, la mesa de Antioquia - Caldas logró un acuerdo en torno a la necesidad de que la transparencia y los valores éticos hagan parte de los procesos de nombramiento, y la mesa Centro hizo eco en este sentido con un consenso centrado en la idea de que los “procesos de selección deben corresponder al mérito”. En síntesis, el buen gobierno universitario está asociado con comportamientos orientados por preceptos éticos a los cuales subyace la transparencia. Así mismo, se entiende que el buen gobierno universitario exige el fortalecimiento de sistemas de información y de los mecanismos para divulgar dicha información, así como de mayor eficacia en los mecanismos que garantizan la transparencia, otro punto coincidente con las experiencias internacionales revisadas que destacan la prioridad de sistemas de información para el buen gobierno universitario, de modo que los órganos de gobierno puedan operar sobre datos ciertos.

La **ampliación del concepto de rendición de cuentas** se planteó como un consenso en las mesas Caribe y Suroccidental. La primera mesa propuso la idea de valorar la rendición de cuentas como algo que va “más allá de la audiencia pública”. La segunda mesa planteó la necesidad de que las IES midan la rendición de cuentas “en perspectiva de mejoramiento”. Esta mesa agregó otro consenso según el cual, la asignación de recursos para las IES debería estar supeditada a la rendición de cuentas y al cumplimiento de metas. A su vez, las mesas del Nororiente y de la zona Centro expresaron ideas enriquecedoras según las cuales la rendición de cuentas no se reduce a indicadores, sino que es preciso revisar su impacto. Con base en estos consensos se hace evidente que la rendición de cuentas se debe entender como un concepto comprensivo que mira los efectos producidos, para construir procesos cada vez mejores, y que por lo tanto trasciende el mero objetivo de facilitar el control de lo público. Dentro de esa concepción ampliada, la rendición de cuentas también se entiende como un proceso capaz de informar la asignación de recursos. En esta perspectiva, la rendición de cuentas adquiere un carácter dinámico, que

hace posible pensar el gobierno universitario a futuro y a largo plazo. La mayoría de estos puntos fueron igualmente detectados en las mejores prácticas internacionales para las cuales la rendición de cuentas es un mecanismo de retroalimentación y mejoramiento continuo indispensable, incluso para las mejores IES.

La ***participación en rendición de cuentas*** surgió como un tema consensual en las mesas Centro y Antioquia - Caldas. En el primer caso se sostuvo que “la rendición de cuentas debe ser un proceso...participativo que involucre a todos los grupos de interés” y que sus resultados se deben socializar con todos los grupos de interés. En el segundo caso se determinó que la rendición de cuentas se debe acordar con las comunidades educativas, con base en unos criterios mínimos, y excluyendo cualquier proceso de estandarización. Estos consensos ponen de manifiesto el carácter democrático que las mesas le conceden a la rendición de cuentas. La inclusión de diversos intereses y la construcción de acuerdos, implican procesos de diálogo que son característicos de una democracia plural y por lo tanto, más igualitaria. Con esto en mente, el buen gobierno universitario no puede prescindir de la democracia, sino que debe buscar consolidarla.

Resolución y mediación de controversias, conflictos de interés

En el marco de la resolución de controversias y conflictos de interés, se hicieron latentes los consensos entre las mesas de trabajo, alrededor de temas como los ***mecanismos para la resolución de conflictos***.

Frente a los ***mecanismos para la resolución de conflictos*** se dio un consenso transversal entre todas las mesas menos las del Suroccidente y Centro. Aun cuando ese consenso se expresó de diversas formas, se puede sintetizar en el reconocimiento de la necesidad de que cada IES tenga un régimen claro de incompatibilidades o inhabilidades, así como un régimen para la solución de conflictos de interés. Es preciso aclarar que la mesa Centro no expresó estas ideas como consensos, pero sí las recogió dentro de las ideas que enriquecen. Por lo tanto, se entiende que dichas ideas también son relevantes en el contexto de la mesa Centro. Además de estos consensos, la mesa de Antioquia - Caldas agregó un acuerdo relacionado con la necesidad de que exista un régimen interno para evitar situaciones de riesgo, que aunque sean legales, pueden carecer de ética. Por su parte, la mesa Suroccidental señaló que debería existir un método para regular los conflictos en las IES privadas y públicas, pero no coincidió con las otras mesas en proponer la necesidad de un régimen de incompatibilidades. En términos generales, se puede inferir que hay una percepción bastante homogénea de la carencia o inexistencia de mecanismos y reglamentos para la mediación de conflictos en las IES, y de la necesidad de abordar este tema para asegurar un mejor gobierno universitario. Este es uno de los puntos donde la experiencia internacional podría ser más enriquecedora pues va mucho más allá de incompatibilidades, inhabilidades

o prohibiciones de carácter formal y mira a realidades o percepciones de conflictos de interés en situaciones concretas.

Inclusión, compromiso medio ambiental y responsabilidad social universitaria

Los consensos transversales que surgieron al discutir esos temas giraron en torno a la ***inclusión en la universidad***, la ***concepción de responsabilidad social universitaria***, y las ***acciones por el medio ambiente***.

La ***inclusión en la universidad*** suscitó consensos entre las mesas Centro, Nororiental y Caribe. Para la primera, la inclusión hace parte de la responsabilidad social universitaria (RSU), exigiendo la incorporación de comunidades cercanas y la retención de población vulnerable en las IES. Para la mesa nororiental la inclusión universitaria “es un asunto de recursos”, razón por la cual hay una línea muy delgada entre la RSU, la inclusión y la responsabilidad estatal. De forma similar, la mesa Caribe adoptó un consenso sobre la importancia de “Lograr que los mecanismos de evaluación de calidad del Estado no se conviertan en mecanismos de exclusión para acceder a la educación superior”. Por otra parte, las mesas de Antioquia - Caldas y del Nororiente dejaron claro que para lograr la inclusión es necesario saber con claridad cuál es el alcance de las IES y cuál es el compromiso del gobierno/ Estado. En general, estas ideas dejan la impresión de que la inclusión es un tema de responsabilidad conjunta del Estado y las IES, sugiriendo la importancia de definir estrategias comunes para disminuir la deserción universitaria y favorecer el acceso y permanencia de poblaciones vulnerables o excluidas.

En lo que se refiere a la ***concepción de responsabilidad social universitaria (RSU)***, las mesas de trabajo del Nororiente y del Suroccidente lograron cierto consenso. Mientras la mesa Nororiental reconoció que es necesario definir unos mínimos frente a la RSU, y que todas las IES deben encaminarse al cumplimiento de la RSU, la mesa Suroccidental adujo que la RSU va más allá de lo formativo, llamándonos a cumplir un rol en la sociedad, especialmente frente al posconflicto. Se puede leer un consenso transversal según el cual la RSU es un llamado social indispensable e innegable que debe asumir toda IES.

Por último, las ***acciones por el medio ambiente*** desencadenaron consensos entre las mesas Centro y del Nororiente. Para la mesa Centro, las IES “deben dar cuenta de sus compromisos internos con el medio ambiente”, a través de la construcción de edificios o el manejo de residuos. Así mismo, la mesa Nororiental expresó la necesidad de que las IES establezcan políticas para el manejo de recursos naturales, mejorando el uso del agua, adoptando nuevas tecnologías o eliminando el uso de papel. Estos consensos denotan un aire de transformación en el ideario convencional de las IES, que pone de manifiesto su intención de responder a los retos de la actualidad. Sin embargo, también demuestran la gran diversidad de temas susceptibles de ser atendidos bajo el lente medioambiental, y la consiguiente

necesidad de alcanzar mayores consensos al respecto, o estrategias concretas para lograr los objetivos propuestos. En este contexto es importante tener en cuenta los posibles trade-offs que se pueden derivar de las acciones emprendidas, y la pertinencia de actuar en bloque, para que la reducción del impacto ambiental sea más significativa.

5. RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO EN COLOMBIA

Desarrolladas las mesas de trabajo, se identificaron los siguientes aspectos fundamentales que debería consagrarse en una política pública de buen gobierno universitario de las IES a través de dos vehículos: los dispositivos para el aseguramiento de la calidad³⁵ y los mecanismos para la rendición de cuentas.

TEMÁTICA	PRINCIPIO, DIMENSIÓN O ASPECTO
Dirección estratégica universitaria y gestión de la calidad	Existencia de mecanismos eficaces de cooperación entre IES y eliminación de factores que desincentivan dicha cooperación. (1)
	Existencia de programas de formación y capacitación de directivos universitarios en dirección estratégica universitaria y de gestión de la calidad. (2)
	Formulación clara y coherente con la realidad y con la institución del PEI, la Misión y el plan de desarrollo. (3)
	Construcción del PEI de forma colectiva, participativa y con actores adecuados. (4)
	La calidad debe explicitarse como principio orientador de la gestión del gobierno institucional. (5)
Relaciones con el entorno (grupos de interés externos)	Existencia de mecanismos efectivos de interacción de las IES con su entorno social. (6)
	Definición clara en cada IES de sus grupos de interés y de lo que puede ofrecerle a dichos grupos y de lo que dichos grupos pueden ofrecerle a la IES. (7)
Comunidad educativa	En cada IES, las reglas de juego institucionales, los reglamentos de los estamentos, la Misión, la Visión, y

³⁵ Para algunos de los participantes de las mesas, podrán evaluarse las prácticas de buen gobierno institucional en los procesos de acreditación institucional o de registro calificado de programas de las IES. Podrá también considerarse un mecanismo propio y específico de valoración del buen gobierno, con características similares en instancias y funcionamiento al Sistema Nacional de Acreditación. No se considera conveniente valoraciones externas que por extensión se aplican a las IES (certificados de calidad particulares e inclusive de agencias públicas)

	<p>las políticas institucionales, deben ser claras y conocidas por toda la comunidad. (8)</p> <p>Los distintos estamentos de las IES deben participar en la construcción de sus normas y de sus órganos decisorios. (9)</p> <p>Cada IES debe contar con programas que fortalezcan la cultura universitaria y la formación ciudadana. (10)</p>
Rendición de cuentas, información pública y transparencia	<p>Existencia de lineamientos, metodologías y criterios propios, básicos y claros para llevar a cabo y evaluar una rendición de cuentas permanente en la IES.³⁶ (11)</p> <p>Existencia en el Sector de Educación Superior de sistemas de información y de mecanismos para divulgar dicha información, fortalecidos, como mecanismos que garantizan una mayor transparencia. (12)</p> <p>Las políticas y directrices institucionales de buen gobierno deben fundamentarse en preceptos éticos asumidos y divulgados por cada IES en ejercicio de su capacidad de autorregulación y de la transparencia de la gestión. (13)</p>
Resolución y mediación de controversias, conflictos de interés	<p>Es necesario que cada IES tenga un régimen claro y explícito de inhabilidades o incompatibilidades, así como un régimen para la solución de conflictos de interés. (14)</p>
Inclusión, compromiso medio ambiental y responsabilidad social universitaria (RSU)	<p>La RSU es un llamado social indispensable e innegable que debe asumir toda IES, que requiere su explicitación en una política institucional. (15)</p> <p>La inclusión hace parte de la RSU y es un tema de responsabilidad conjunta del Estado y las IES. La política de RSU debe fijar el compromiso de la IES en materia de inclusión. (16)</p> <p>Las IES deben dar cuenta de su compromiso con el medio ambiente y establecer políticas para el manejo de los recursos naturales. (17)</p>

³⁶ La rendición de cuentas se debe plantear desde una concepción amplia, entendiendo que va más allá de una audiencia pública, y no se reduce a indicadores, sino que se debe revisar su impacto, a la vez que debe realizarse en perspectiva de mejoramiento. La rendición de cuentas debe ser participativa, permanente, involucrando a todos los grupos de interés y debe hacerse con base en unos criterios mínimos acordados con la comunidad educativa.

6. NUEVOS CAMINOS EN LA CONTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO EN COLOMBIA

Finalmente, cabe recomendar para avanzar en la construcción de la política pública sobre buen gobierno universitario la consideración en el Consejo Nacional de Educación Superior – CESU de las propuestas aquí formuladas, así como la presentación para su enriquecimiento y cualificación a las más importantes entidades del Sector y asociaciones de IES, tales como el CNA, CONACES, ASCUN, SUE, ACIET y ACIUP.

Cumplido con lo anterior, estaría el Sistema Nacional de Educación Superior preparado para adoptar las disposiciones normativas correspondientes en relación con los dos vehículos jurídicos propuestos:

- La incorporación en los componentes del sistema de aseguramiento de la calidad – registro calificado, acreditación, transformación institucional y SNIES – la explicitación de los principios, dimensiones o aspectos de buen gobierno universitario consensuados.

En este punto podrá considerarse, si se desea una acción con mayor incidencia, un mecanismo propio y específico de valoración del buen gobierno institucional, a manera de un nuevo componente del sistema de aseguramiento de la calidad. Se hace referencia a una certificación periódica, bien con características similares en funcionamiento a una acreditación de alta calidad, o bien a la figura de un registro calificado periódico, con una sala especializada de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES –.

- La definición de un sistema rendición de cuentas permanente de las IES, con lineamientos, metodologías y criterios propios, básicos y claros.

Bogotá, 15 de diciembre de 2014