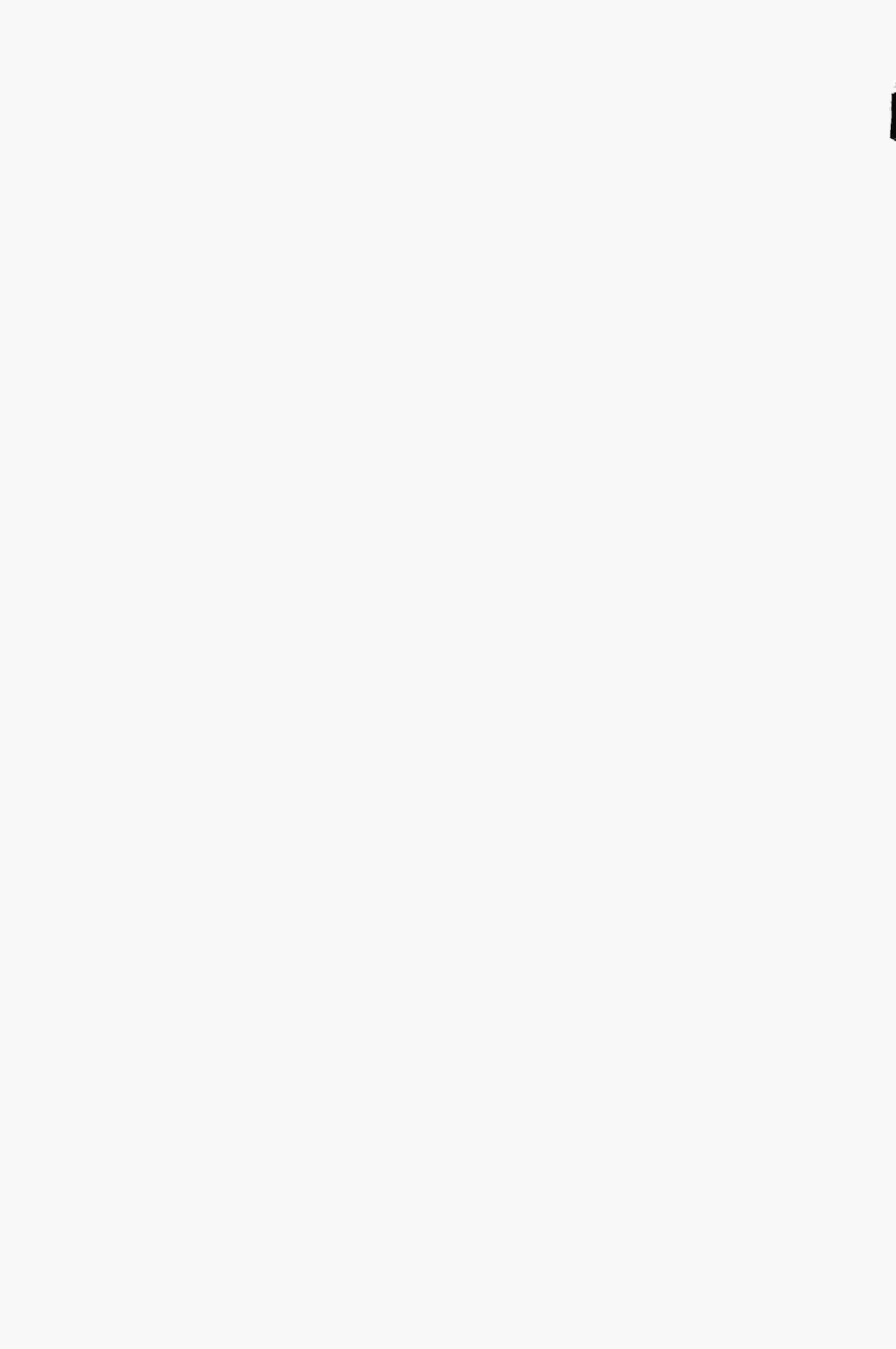




UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Sede Bogotá

colección **Sede**



VÍCTOR MANUEL GÓMEZ CAMPO

Profesor Asociado en la Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, y miembro del Comité Asesor del Instituto de Investigaciones en Educación, de dicha Facultad.

Realizó estudios de pregrado en Sociología en Tulane University (Nueva Orleans) y es doctor en Educación, con especialidad en Sociología de la Educación, Universidad de Massachusetts.

Es autor de varios estudios sobre Educación y Empleo; Educación Técnica y Tecnológica, de nivel medio y superior; Educación Media, y Gobierno y Gobernabilidad en la Educación Superior.

Ha sido consultor de diversos organismos nacionales e internacionales, como Unesco, OIT, Cinterfor, Nuffic, Colciencias, Icfes, Ministerio de Educación Nacional, Contraloría General de la República, entre otros.

De 2001 a 2002 formó parte del Proyecto de Requisitos Básicos de Educación Superior, del Icfes, y fue responsable del estudio sobre Formación por ciclos en el nivel superior, publicado por el Icfes en 2003.

Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas

Víctor Manuel Gómez C.

Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas

Universidad Nacional de Colombia
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
BOGOTÁ

© Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas
Departamento de Sociología

© Víctor Manuel Gómez C.

Primera edición, 2004
Bogotá, Colombia, 2004

U N I B I B L O S

Director general
Francisco Montaña Ibáñez

Coordinación editorial
Dora Inés Perilla Castillo

Revisión editorial
Rodrigo Restrepo

Preparación editorial e impresión
Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos
dirunibiblo_bog@unal.edu.co

Diagramación
Ricardo Alonso

Carátula
Camilo Umaña

ISBN 958-701-399-9

ISBN 958-701-131-7
(obra completa)

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Gómez Campos, Víctor Manuel, 1944-
Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas / Víctor Manuel Gómez
C. — Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2004
108 p.

ISBN : 958-701-399-9

I. Autonomía universitaria 2. Universidades públicas 3. Política educativa I.
Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departa-
mento de Sociología
CDD-21 378.9861 / G633g / 2004

Contenido

Introducción	11
CAPÍTULO 1.	
Visión general sobre gobierno y gobernabilidad en la educación superior	15
Gobierno y desempeño institucional	17
Vectores de cambio en la educación superior	19
Legitimidad y cultura institucional	31
Gobierno y naturaleza de las instituciones de educación superior	33
La 'inteligencia' del gobierno: conocimiento de las instituciones y del contexto	37
Gobierno, gestión y administración	43
La comunidad académica: un actor central	45
CAPÍTULO 2.	
Modalidades de Gobierno	51
CAPÍTULO 3.	
Agenda de investigación	65
CAPÍTULO 4.	
El estudio: objetivos, metodología y conclusiones	77
Conclusiones del seminario-taller	84
Un breve epílogo	101
Bibliografía	103

Introducción*

A PARTIR DE LA PROMULGACIÓN de la Ley 30/92, las universidades públicas colombianas quedaron sometidas a unas mismas instituciones y forma de gobierno (Consejo Superior Universitario –CSU–, Consejo Académico, Rector). La ley desconoce e impide otras formas posibles de gobierno universitario, así como el pluralismo y la heterogeneidad en formas alternativas de gobierno en las diversas universidades. Un ejemplo de ello es el proceso de elección del Rector, pues aunque en éste se permiten diversas modalidades de ‘consulta’ a la comunidad universitaria, su designación le compete al CSU.

Es indudable la importancia central de las formas, instituciones y procesos de gobierno en el desempeño de las universidades, en su pertinencia, calidad, innovación, adaptabilidad, modernización, etc. A su vez, tanto la cultura institucional como las acciones de los actores y poderes, internos y externos, conforman el contexto de legitimidad y gobernabilidad. Esta gran complejidad de los asuntos de gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas, exige que estos se constituyan en objeto de conocimiento, con el propósito de generar capacidad analítica, evaluativa y propositiva sobre estas dimensiones centrales de la vida universitaria.

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

* La investigación que sustenta este libro fue financiada por Colciencias y Ascun. Esta entidad participó activamente en el proceso intelectual y administrativo del estudio.

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

En el ámbito internacional estos temas ya conforman un campo especializado de estudios, que ha sido explorado por revistas especializadas, asociaciones de investigadores y expertos, congresos y seminarios internacionales, una extensa producción bibliográfica y la organización de la Cátedra Unesco sobre “Gobierno y Gestión de las Universidades” en diversas instituciones de educación superior en el mundo¹. En Colombia, éste es un campo de estudio apenas incipiente. Es escasa la producción académica e investigativa sobre el tema en el país.

Alrededor del tema existen diversas posiciones ideológicas y gremiales que, aunque legítimas, no permiten el estudio desinteresado, comprensivo y universal de las diversas y complejas dimensiones de gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas.

A más de diez años de promulgada de la Ley 30 es necesario evaluar sus diversos efectos, positivos y negativos, sobre el desarrollo de la educación superior colombiana. En lo referente a la dimensión de Gobierno y Gobernabilidad, es cada vez más evidente una profunda crisis en la mayoría de las universidades públicas del país. En efecto, en los últimos años han sido divulgados ante la opinión pública nacional numerosos conflictos suscitados por el proceso de designación del Rector. Es el caso de las universidades Distrital, Industrial de Santander, del Atlántico, Pedagógica Nacional, Surcolombiana, de Córdoba, de Cartagena, de Antioquia, etc. En algunas de éstas dicho proceso ha estado acompañado de manifestaciones violentas como paros, bloqueos de instalaciones, retención temporal de funcionarios, presiones y amenazas a la integridad física, etc. En otras, han primado diversas manifestaciones de violencia ‘simbólica’ en contra de determinados candidatos, como los epítetos, la denigración del carácter y del género, hojas, letreros y pancartas descalificantes, prácticas de macartismo político, etc. En otras se han denunciado presiones externas, tanto de intereses políticos y económicos locales como de organizaciones armadas de diverso signo. Asimismo, se ha denunciado el desconocimiento por parte del

¹ Por ejemplo, la Cátedra Unesco de Gobierno y Gestión de Universidades en la Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.

CSU de candidatos con mayor votación o favoritismo de los estamentos, bajo el supuesto de que la *consulta* equivale a una *elección* directa. En otras se han utilizado prácticas de la política tradicional, tales como la compra de votos, el tráfico de notas *por votos*, presiones académicas y laborales, etc. Por otra parte, fuertes crisis económicas en algunas universidades, como la Universidad del Valle, han sido atribuidas a corrupción administrativa, abuso del poder, favoritismos y otras manifestaciones de mal gobierno institucional, que revelan un alto grado de debilidad e ineficacia de los órganos de participación colegiada en el gobierno.

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

Por otra parte, hay importantes cuestionamientos tanto a la actual composición de los órganos superiores de gobierno como a las cualidades requeridas de ellos. Se resalta el importante problema de la sobrerrepresentación del sector gubernamental en este órgano de gobierno y su efecto negativo sobre la autonomía universitaria. Se cuestiona la deseabilidad y la legitimidad de la participación en el CSU de representantes del sector productivo, de ex rectores, ex-alumnos y estudiantes, todos los cuales podrían aportar creativamente al desarrollo institucional a través de diversas modalidades de índole consultiva y propositiva, que no impliquen poder en la toma de decisiones institucionales. Se cuestionan, igualmente, los actuales criterios y procedimientos de elección del representante del cuerpo docente, y se buscan nuevas formas de organización orgánica de este estamento, de las que surjan alternativas más legítimas y representativas para la participación de los profesores en las decisiones de política.

Además, todos estos problemas inciden negativamente sobre la eficacia y competencia del CSU en el desempeño de su función de gobierno. A las insuficientes cualidades intelectuales y al desconocimiento de la especificidad de la universidad pública por parte de algunos de sus miembros, se aúna la escasa legitimidad de la representación de otros, todo lo cual limita severamente la capacidad del ejercicio eficaz e ilustrado de la función de gobierno. En efecto,

en muchas universidades el desempeño del CSU ha sido tradicionalista, conservador, inercial, carente de capacidad propositiva sobre las dimensiones cualitativas de lo académico. Ha privilegiado lo administrativo sobre lo académico y ha carecido del necesario sustento técnico e intelectual para diversas decisiones de política. Son evidentes entonces los efectos negativos de este pobre desempeño del CSU sobre la calidad, la pertinencia y la capacidad de innovación de muchas universidades públicas.

El estudio que aquí se presenta pretende lograr una visión analítica general sobre los actuales problemas de gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas colombianas. Otro objetivo es proponer diversos temas de investigación que contribuyan a la constitución de este campo de conocimiento como objeto sistemático de investigación en las universidades.

A partir de una revisión analítica de la literatura nacional e internacional sobre el tema, o estado del arte, se identificaron los principales temas centrales o problemáticos, los cuales permitieron elaborar un conjunto de interrogantes de investigación, que es llamado Agenda de Investigación (Capítulo 3). En razón de las limitaciones de tiempo y recursos de este estudio, de dicha Agenda fueron seleccionados algunos temas bajo el doble criterio de su importancia en la actual situación de las universidades públicas, y de poder ser sometidos a una consulta analítica por parte de los profesores y directivos de las diversas universidades públicas en un seminario-taller diseñado con ese propósito y realizado en el 2000². Los temas no seleccionados son aquellos cuyo estudio requiere una alta intensidad de trabajo empírico en cada institución.

Las conclusiones de este estudio son una síntesis de los principales temas analizados en las mesas de trabajo del seminario, por parte de docentes y directivos de veintisiete universidades públicas.

² “Convocatoria al seminario-taller sobre gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas”, Ascun-Colciencias, octubre, 2000, cfr. cap. IV.