

Primera entrega

Aproximación teórica y metodológica para abordar el análisis del gobierno universitario en el marco de las opciones de largo plazo de la UN

Carlos A. Agudelo C.
Centro de Pensamiento en Gobierno Universitario
Instituto de Salud Pública
Facultad de Medicina
Sede Bogotá
Universidad Nacional de Colombia

Uno de los grandes temas de análisis y construcción de consensos en la Universidad Nacional de Colombia es el gobierno universitario. Esta labor es indispensable para lograr una visión de largo plazo de la Universidad Nacional, compartida por la comunidad universitaria (1-3). En ese sentido, el Centro de Pensamiento en Gobierno Universitario se propone contribuir al debate sobre los diversos y complejos aspectos que deben ser considerados para avanzar en la transformación del gobierno universitario. En esta primera entrega nos ocuparemos de algunos aspectos de orden teórico y metodológico.

1. Aspectos conceptuales

Consideramos algunos conceptos esenciales para el análisis del gobierno universitario, cuyo alcance suele ser problemático.

En primer lugar, los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Uno y otro tienen más de una acepción que, a su vez, provienen de enfoques diferentes. En la abundante literatura sobre este tema es posible identificar al menos dos enfoques (4) y varios modelos.

El enfoque centrado en las reglas de juego, como lo plantea Plumptre y Graham (5) indica que "...la gobernanza se refiere a los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales) con las que una sociedad toma e implementa sus decisiones, y determina sus conductas".

Como herramienta metodológica, la gobernanza permite comprender las reglas de juego y normas del sistema social o institucional. En este sentido, podemos interpretar la gobernanza universitaria como el entramado de reglas y prácticas (estructuras y procesos) que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores de una institución académica (6-12). De esta manera, la gobernanza está en conexión directa con la organización o estructura de gobierno institucional.

El enfoque prescriptivo o normativo considera que es importante definir determinadas características de los procesos de gobernanza que se asocian a mejores resultados de las políticas. Así, se consideran atributos positivos de la buena gobernanza la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. El Banco Mundial y las agencias

internacionales han desempeñado un papel importante en el desarrollo y el uso de esta versión de tipo prescriptiva (7-10)¹.

Brunner (13) ha identificado cuatro modelos de gobernanza universitaria, a partir de la combinación de las dimensiones del gobierno (regido por el principio de legitimidad) y la gestión (ordenado por el principio de efectividad). El modelo burocrático se caracteriza por una fuerte presencia del Estado como principal externo que controla y delega en el cuerpo de profesores la gestión de las instituciones. El segundo es el colegial, que recoge la antigua tradición universitaria y se caracteriza por la autonomía de la comunidad académica ante el exterior; establece sus propias regulaciones, la autoridad administrativa y legislativa recae en una asamblea general y los académicos dirigen la organización. El tercero, de partes interesadas, combina la gestión emprendedora con la colegialidad a partir de un modelo de gobernanza que incluye no sólo a los actores internos, sino también las demandas de los actores externos interesados (gobierno y agencias públicas, organizaciones de la sociedad civil, empleadores, etc.), organizando la conducción de la institución a través de una junta o consejo de gobierno (con miembros internos y externos) y un organismo de base colegial para el tratamiento de asuntos académicos, orientando la gestión por los principios del *New Public Management* (14). Por último, el tipo emprendedor se enmarca en un contrato entre el principal (propietario) y los agentes encargados de la administración en el que la conducción queda a cargo de un consejo o junta de gobierno constituida mayoritariamente por miembros externos que fijan la visión a largo plazo, interpretan los cambios en el entorno y eligen a quien dirige la institución.

Por su parte, la gobernabilidad se refiere, según Kooiman (15), a "...la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte". En el ámbito universitario, la gobernabilidad puede ser considerada como una propiedad, cualidad o estado de las relaciones de gobierno, definida como un "...equilibrio dinámico entre las demandas articuladas por los actores universitarios y la capacidad del sistema de toma de decisiones para responderlas de manera colectivamente aceptada (legítima) y eficaz." (6,8).

Si bien la gobernanza tiende a ser considerada como una trama institucional de prácticas y la gobernabilidad como una resultante de conflictos, consensos y equilibrios entre actores, las acciones efectivas de planeación, ejecución e implementación de decisiones por parte de las autoridades competentes pueden transformar creativamente reglas, instituciones y situaciones (6-9).

De lo anterior se desprende que el gobierno institucional comprende las dimensiones de gobernanza y gobernabilidad y que, por tanto, el co-gobierno también las comprende. Cogobierno entendido como una determinada relación entre actores y estructuras de gobierno con formas de representación diversas – electiva, estamental o colegiada – y grados diferentes de participación de los actores internos (profesores, estudiantes,

¹ Son conocidos los "Indicadores Mundiales de Gobernanza" publicados por el Instituto del Banco Mundial en 2008, para más de 200 países. Contempla seis dimensiones de la gobernanza: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y falta de violencia, efectividad gubernamental, calidad de la regulación, estado de derecho, control de la corrupción (Disponible en: <https://web.archive.org/web/20080627121548/http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>). El más reciente "Índice de Gobernanza Mundial" considera los siguientes indicadores: paz y seguridad, estado de derecho, derechos humanos y participación, desarrollo sustentable, desarrollo humano (Disponible en: <https://web.archive.org/web/20110814180115/http://www.world-governance.org/spip.php?rubrique45&lang=es>)

egresados, administrativos, directivos) y externos, que inciden en la composición y en las decisiones de los organismos de conducción y regulación. El cogobierno puede tener grados (débil, intermedio, fuerte), dependiendo no sólo de la participación de los actores institucionales y externos, sino también de quién y cómo se elige o se designa las representaciones estamentales o de los actores en los organismos de dirección. Basándose en una amplia experiencia de las universidades en América Latina, numerosos analistas consideran que el cogobierno opera como un principio legitimador del gobierno ya que conduce a la distribución del poder en los espacios de decisión, genera corresponsabilidad en la conducción y tiende a privilegiar la deliberación, el procesamiento colectivo de conflictos, los consensos y los controles mutuos entre actores (7,8). Por su parte, la participación de actores externos a la universidad "...se hace bajo el supuesto de que su participación funcionaría como catalizadora de los cambios necesarios para que la universidad se adecue a las nuevas demandas sociales y en su calidad de 'miembros independientes' tendrán una visión amplia de los problemas de la universidad, la posibilidad de actuar como árbitros en confrontaciones entre miembros de la academia y serán garantes de la buena gestión financiera ante el sector público." (14)

Consideremos ahora el concepto de autonomía. Según la Real Academia Española, la autonomía es la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Lo opuesto es la heteronomía, entendida como condición de la voluntad que se rige por imperativos que están fuera de ella misma. En abstracto la mejor autonomía institucional (total y pura) sería la autarquía, o sea la autosuficiencia institucional, que significaría no depender de nadie ni del Estado, para tomar las decisiones que se estimen necesarias, desde las capacidades y limitaciones propias. Pero en tales condiciones, una universidad pública dejaría de ser tal y, en todo caso, tendría que acogerse a las normas vigentes del sistema de educación superior. En consecuencia, no hay una autonomía universitaria pura y total, ni siquiera en medio de la autarquía institucional. La autonomía universitaria es siempre relativa al conjunto de los múltiples aspectos que la condicionan y, en ese sentido, puede ser diversa (académica, administrativa, financiera y otras similares) amplia o estrecha, sólida o gelatinosa, en virtud de la trama de relaciones existentes entre la institución (por ejemplo, el sistema de gobierno), el Estado, el mercado y la sociedad civil. Son numerosos los aspectos que condicionan, amplían o limitan la autonomía universidad y, por tanto, es conveniente evitar los reduccionismos en el análisis de esta (6-12).

Pese a lo anterior, con mucha frecuencia, el abordaje analítico de la autonomía universitaria se adelanta desde dos perspectivas que se superponen. Por una parte, en términos de gobernanza, centrada únicamente en la organización o estructura de gobierno, particularmente en la composición de los organismos que conforman el gobierno universitario. Por otra parte, la relación de independencia, injerencia o sumisión, que puede darse entre las autoridades universitarias y el Estado, el gobierno y los partidos políticos. Esto incluye aspectos como la participación de representantes del Estado y de los partidos políticos en los organismos de decisión. Más que un rechazo a tal tipo de representación o a la política en sí misma, lo que se destaca en este tipo de análisis es la subordinación institucional a los intereses del gobierno o de un partido político, los cuales no necesariamente coinciden con los de la Universidad (16,17). Es claro que este tipo de abordaje resulta atractivo en tanto se centra en las relaciones de poder, pero resta importancia a la orientación estratégica de la Universidad en el marco

de las limitaciones que imponen las realidades políticas y económicas, y a la manera como la universidad expresa que se debe a la sociedad y la cultura.

Algunos analistas estiman que los desarrollos del enfoque normativo de la gobernanza tienden a debilitar la autonomía institucional, en la medida en que el incremento de la capacidad técnica-tecnológica y la respuesta a las presiones externas por medio de la rendición de cuentas con base en indicadores de eficiencia y eficacia, pueden sustraer funciones y capacidades de decisión de los organismos colegiados y trasladarlas a las instancias de dirección y ejecutivas, alterando las relaciones de poder. Este tipo de respuestas generarían efectos negativos sobre la autonomía que podrían darse aún sin que se imponga en la institución una conducción gerencial, mercantil o proclive al mercado. A este tipo de análisis le ronda una sospecha inaudita: la autonomía sería posible sólo si la institución es ineficiente, ineficaz y no le rinde cuentas a nadie, ni a sí misma (5-8).

Otros análisis han planteado que la autonomía debe ser examinada con precaución, especialmente en contextos económicos y políticos dinámicos, complejos e inciertos. Consideran que el incremento de la autonomía se ha dado en paralelo con el fortalecimiento del liderazgo institucional o personalizado. Tal tipo de tendencias no pueden ser comprendidas sino se tienen en cuenta aspectos como la financiación y sus fuentes, la innovación, la gestión directiva, los procesos y métodos de evaluación y acreditación, como elementos que condicionan la autonomía (16,17).

En todo caso, los dos enfoques coinciden en que las transformaciones de la autonomía institucional, en cualquier sentido, modifican la relación de la Universidad con el Estado.

La autonomía no debe confundirse con el liderazgo, institucional o personalizado, ni con el papel de la autoridad universitaria o ejecutiva. La autonomía universitaria debe ser abordada en el marco del modelo de desarrollo y sus tendencias socioeconómicas, políticas y culturales, así como atendiendo al papel del Estado y su relación con los actores sociopolíticos estratégicos. Los límites y el alcance de la autonomía, a pesar de la importancia que tiene el contexto en su análisis, suelen darse en medio de los diseños institucionales de los sistemas de toma de decisiones, diversos, heterogéneos y hasta innovativos, ya que estos generan relaciones concretas de poder. En los modelos de gobernanza pueden coexistir tradiciones colegiadas y representativas con centros de decisión técnica y gerencial en manos de ejecutivos y directivos.

2. El análisis comparado de las experiencias de gobernanza universitaria

En la literatura dedicada al análisis del gobierno universitario, predomina de manera absoluta la perspectiva metodológica de análisis comparado, en especial el análisis transversal de experiencias de países e instituciones.

De acuerdo con Hufty (18) "existen numerosas formas de gobernanza que pueden ser descritas o desagregadas en sus elementos constitutivos a fin de comprender su funcionamiento". Pero es necesario dejar claro que el análisis comparado no tiene como propósito copiar las experiencias, sino aprender de las mismas, esto es, comprender los antecedentes y la historia institucional, los procesos y sus motivaciones, los intereses y relaciones entre los actores, las fortalezas y debilidades, las decisiones tomadas y las transformaciones realizadas, y muchos otros aspectos que podemos incorporar en el

concepto de “contexto”. Por lo mismo, se debe tener en cuenta que “...dos instituciones no son comparables si sus contextos no son similares” (19). De allí la importancia que tiene el análisis de contexto, cuyo alcance debe ser precisado de manera explícita, cuando se trata de comparar experiencias de gobernanza universitaria y extraer enseñanzas de estas.

REFERENCIAS

1. Universidad Nacional de Colombia. Plan Global de Desarrollo 2019-2021; Bogotá; Universidad Nacional; 2019.
2. VISIÓN 20/UN. Construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia a 20 años. Documento técnico. Informe final; 2016.
3. Visión 2034, 3 volúmenes, 2015; Memorias de la Cátedra José Félix Patiño; 2016.
4. Bazzani R. Gobernanza y salud: Aportes para la innovación en sistemas de salud. Rev. Salud Pública. 12 sup (1): 1-7, 2010. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v12s1/v12s1a01.pdf>
5. Plumptre T, Graham J. Governance and good governance: international and aboriginal perspectives. Ottawa: Institute of Governance; 1999.
6. Aguilar VL. Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica; 2006.
7. Acosta SA. Príncipes, burocratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México. México: ANUIES; 2010.
8. Acosta A, Camou A, Atairo D. Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada. Buenos Aires: CLACSO; 2015.
9. Camou A. 010 “Estado, democracia y gobernabilidad”. En: Programa de formación en Gobernabilidad, democracia y políticas públicas. Red Interamericana de Formación en Gobernabilidad y Democracia, OUI/COLEGIO DE LAS AMERICAS; 2010. Disponible en: www.oui-iohe.org
10. Mayntz R. Governance en el Estado moderno. Revista Postdata N° 11; 2006.
11. Samoilovich D. Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina. En: Gazzolla AL, Didriksson A (eds). Tendencias de la Educación Superior en América Latina. Caracas: IESALCUNESCO; 2008.
12. Villanueva E. (Comp). La conquista de un derecho. Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional Arturo Jusaretche. CLACSO; 2019.
13. Brunner J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, Santiago de Chile. 2011; 335: 137-159.
14. Nosiglia MC, Mülle V. El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: un análisis de los Estatutos Universitarios. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. 2015; VI (15): 72-89.
15. Kooiman J (Ed.). *Modern Governance: new government-society interactions*. London: Sage Publications; 1993.
16. Betancur N (2001). Las políticas Universitarias en los años Noventa: Del Estado Proveedor al Estado Gerente. *Pensamiento Universitario*. 2001; 9: 6-11.
17. Askling B, Henkel M. Higher Education Institutions. In: Kogan M, Bauer M, Bleiklie I, Henkel M (eds). *Transforming higher education. A comparative study*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers; 2000.
18. Hufty M, Báscolo E, Bazzani R. Gobernanza y Salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro. 2006; 22 Sup.: S35-S45. Disponible en: <https://scielosp.org/pdf/csp/v22s0/03.pdf>
19. Lozano J. Tendencias alternativas en las universidades latinoamericanas y su influencia en la Universidad Nacional de Colombia. Presentación en la Cátedra José Félix Patiño. Segundo semestre de 2015. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia; 2015.

Segunda entrega: Contextos, tendencias y modelos de gobernanza universitaria