

Reflexiones sobre gobernabilidad en la Universidad Nacional de Colombia

Profesor Miguel Ángel Ruiz García
Decano
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Universidad Nacional de Colombia

La Universidad Nacional de Colombia es una Institución de Educación Superior que pertenece al Sistema Universitario Estatal (SUE) y, en cuanto tal, se rige por las normas constitucionales, a partir de las cuales establece sus fines misionales y formas de gobierno democrático. A diferencia de otras instituciones del Estado, la UN cumple el fundamental papel de formar profesionales, investigadores y artistas en los más diversos campos o áreas del conocimiento científico, técnico y artístico. Mediante el cumplimiento de este propósito la universidad provee las oportunidades y condiciones para el desarrollo de las capacidades intelectuales de la población estudiantil de manera que pueda participar y contribuir al desarrollo social en las regiones y los territorios. A través de la excelencia técnica, científica y ética, los egresados de la universidad lideran cambios sociales y contribuyen a la transformación de las condiciones de vida de los colombianos en beneficio de una sociedad incluyente, respetuosa de la diversidad, justa en la distribución de los bienes públicos, equitativa en el acceso a las oportunidades y pacífica en las interacciones sociales de los ciudadanos.

Asimismo, son tareas esenciales de la universidad acompañar y asesorar al Estado en aquellas materias de interés público. En los tres fines misionales (formación, investigación y extensión) la Universidad Nacional de Colombia es una institución que se nutre de las tradiciones de pensamiento locales e internacionales, genera conocimiento, desarrolla herramientas tecnológicas y se preocupa por aportar soluciones innovadoras a las necesidades de las poblaciones en la diversidad del territorio nacional.

Por pertenecer a un Estado democrático, la Universidad Nacional posee un carácter *público, plural, abierto e incluyente*. Su fundamento liberal la constriñe a aceptar o afiliarse a partidos o doctrinas políticas, confesiones religiosas o posturas ideológicas como esquemas o modelos para definir sus formas internas de gobierno. En respeto a la diversidad y pluralidad de partidos y doctrinas políticas, confesiones religiosas y tradiciones de vida que componen la realidad nacional, la Universidad Nacional se guía por una concepción pluralista de la racionalidad humana y por un respeto a la diversidad de formas de realización y expresión de la condición humana, razón por la cual ve en la diversidad de saberes, disciplinas, ciencias, métodos de conocimiento, interpretación y comprensión y en la diversidad cultural de sus integrantes la manifestación de la riqueza que la constituye y la dinamiza.

¿Cómo puede gobernarse o qué forma de gobierno es más adecuada a una institución cuya composición como comunidad académica, centro de formación, pensamiento, investigación e innovación tecnológica y social y cuyos fines, misión e intereses difieren de otras

instituciones del Estado y de otras organizaciones o empresas de la sociedad civil?. Las teorías políticas del poder e incluso las teorías de las organizaciones, de la gestión o de la burocracia gerencial son poco adecuadas para comprender, instituir y reglamentar la forma de gobierno de una institución cuya esencia es la gestión humana del conocimiento en la pluralidad de sus realizaciones técnicas, artísticas, disciplinares y científicas.

Aunque parezca trivial señalarlo, la universidad no es una fábrica ni las personas que la integran una masa de operarios que realiza tareas rutinarias con fines de lucro. La ventaja de no depender del lucro o la rentabilidad económica le da a la universidad y a cada miembro una *libertad de acción* para cumplir éticamente los fines misionales y responder a la necesidad de formar las capacidades de los agentes de cambio que el país requiere. Cada miembro de la comunidad académica es una *agente* que, cumpliendo el rol que le es propio (profesor, docente en comisión administrativa, estudiante, empleado, administrativo), dinamiza creativamente el quehacer de la vida universitaria. La vida universitaria no es un fin en sí mismo; su legitimidad social se fundamenta en que la realización de sus fines misionales contribuye al desarrollo de un orden social más justo y equitativo que propende por el bienestar individual y colectivo.

La cuestión de la gobernabilidad en la Universidad Nacional de Colombia requiere comprender varios aspectos, que podemos resumir en dos: de un lado, la naturaleza de su quehacer, los fines de su actividad y las características y roles de los miembros que la integran; de otro lado, la gobernabilidad realizable, funcional y dinámica ha de poder entenderse en el marco social y cultural, local y global, en el que la Universidad de sitúa.

PRIMER ASPECTO: LA GOBERNABILIDAD EN EL MARCO DE LA ESENCIA DE LA VIDA UNIVERSITARIA

En cuanto institución de Educación Superior, la esencia de la Universidad es la formación de integral de personas capacitadas para ejercer la ciudadanía a través de la investigación, gestión y generación de conocimiento, el diseño de herramientas técnicas y tecnológicas para la innovación de soluciones a problemas sociales, la creación de formas de expresión artística y cultural como factores de humanización y enriquecimiento de la sensibilidad humana y la convivencia social.

En función de este interés esencial se diversifican los roles y funciones de cada uno de los miembros de la comunidad universitaria: profesores y empleados administrativos, los cuales saben que los estudiantes son la razón prioritaria de los esfuerzos, los recursos y las capacidades institucionales. *La comprensión del papel social de la universidad es el punto de partida de la definición, redefinición o negociación institucional de la forma de gobierno más adecuada que garantice su estabilidad en el tiempo, así como su dinamismo, pertinencia y legitimidad social.* El debate sobre la gobernabilidad en la universidad requiere tomar en consideración la naturaleza de su actividad académica y, en tal sentido, no distorsionar o traslapar sus objetivos misionales con las formas de gobierno que caracteriza a otras instituciones, entidades o empresas.

Autodeterminación normativa

Como parte de las realizaciones históricas, la Universidad ha desarrollado la capacidad de autodeterminarse normativamente en su funcionamiento interno. Prueba de ello es la práctica periódica de revisar y actualizar los estatutos, emprender reformas académicas, diseñar planes de desarrollo y de acción, implementar mecanismos para la gestión y el cumplimiento de los fines misionales. Estos procesos se han caracterizado por la participación de la comunidad a través de la estrategia de claustros y colegiaturas y los diversos cuerpos colegiados. Aquí se expresa una dimensión de la gobernabilidad fundamentada en prácticas de participación democráticas que vale la pena reivindicar, mejorar y ampliar. En este sentido, el debate sobre la gobernabilidad debe contar con el hecho de la pluralidad, diversidad y diferenciación de los agentes o miembros de la comunidad académica. También se debe reconocer que la autonomía y la libertad de sus miembros (individualmente considerados) es la condición de la construcción de la autonomía colectiva o institucional.

Por tratarse de una comunidad académica, la gobernabilidad se refiere al tipo de interacción y entendimiento entre personas que están situadas en una posición o relación con la gestión del conocimiento, ya sea en el plano pedagógico del aprendizaje de los estudiantes (docencia), la producción científica, la innovación tecnológica y la creación artística (investigación) de la comunidad académica, así como la innovación social, la difusión y la aplicación del conocimiento a las realidades sociales del país (extensión).

Los miembros de cada uno de los estamentos que componen la comunidad universitaria ocupan una posición relacionada con la función y el saber que los respalda: el saber científico, técnico, metodológico y pedagógico de los profesores; el saber pragmático-gerencial del personal directivo (la mayoría también docentes) y el saber pragmático (administrativo, técnico y operativo) de los empleados de apoyo, la mayoría de ellos con niveles de formación profesional y experiencia acreditada, lo cual representa un patrimonio para la gestión.

Diferenciación funcional en la participación e inteligencia colectiva

El centro hacia el cual confluyen las acciones de estos estamentos son los estudiantes que, con sus objetivos profesionales, sus proyectos biográficos e ideales de formación, dinamizan la vida universitaria. El estamento estudiantil, en razón de su incardinación a procesos de formación en distintos niveles (pregrado y posgrado) también poseen un determinado saber y unas capacidades de aprendizaje valiosas que permiten que las actividades de los otros estamentos estén un proceso continuo de transformación y actualización. Dado que la formación integral es la esencia del quehacer universitario, conviene no plantear la gobernabilidad en términos jerárquicos o de estratificación, sino de una diferenciación funcional respetuosa de las trayectorias y capitales intelectuales de los integrantes.

Los grados de participación en el gobierno colaborativo apuntan a formas igualmente discriminadas de liderazgos colectivos, pero siempre en función del dinamismo en la gestión

de lo esencial: la vida académica, que no es otra cosa que el cultivo de la inteligencia y la sensibilidad humana en beneficio de la autorrealización de las personas y la cohabitación en una sociedad justa y equitativa. Esta breve descripción permite reconocer o ratificar que la fisonomía de nuestra institución proviene de las capacidades y acciones intelectuales (teóricas, prácticas y pragmáticas) de sus integrantes; desde el punto de vista institucional, el conjunto de las capacidades, trayectoria y aspiraciones conforman una privilegiada *inteligencia colectiva* que difiere de otras organizaciones en virtud de su misión.

Aunque el centro hacia el cual confluyen los esfuerzos y capacidades institucionales son los estudiantes, esto no quiere decir o no implica la institucionalización de un co-gobierno universitario. La inteligencia colectiva de la universidad es la confluencia del saber acumulado de sus miembros, tanto en el plano del saber como en la asimilación de la historia institucional, las cuales son garantía para proponer, diseñar y poner en discusión políticas académicas y de distribución de los recursos para su desarrollo.

No solo es deseable sino también necesario que los estudiantes, a través de los canales de representación participen en la discusión, definición y diseño de dichas políticas, lo cual es una forma de contribuir a la cultura democrática, pero este papel estratégico de los estudiantes no ha de confluír, en términos pragmáticos, en la exigencia de un co-gobierno universitario. En beneficio de una institución ordenada y estable en el tiempo, la permanencia temporal de los estudiantes en la universidad (4 0 5 años en pregrado, 1 en especialización, 2 0 3 en maestría y 5 o 6 en doctorado) es limitada si se compara con la mediana permanencia del personal vinculado, tiempo durante el cual se adquieren horizontes y criterios para la acción que impiden sucumbir a la inmediatez de lo coyuntural. Es preciso reiterar que la inteligencia colectiva universitaria representa un tipo de autoridad para la gobernabilidad, no de individuos, sino de la gestión de los fines misionales.

Comunidad académica en proceso de ilustración y con capacidad de autorregulación

La pregunta guía es: ¿qué forma de gobierno o qué práctica de gobernabilidad es la más apropiada a la naturaleza de la universidad y a las características académicas de quienes la conforman? La universidad es una comunidad en *continuo proceso de ilustración*. Esto no solo significa que sus miembros han alcanzado o están en vía de alcanzar los más altos estándares de conocimiento, sino que están en condiciones de hacer uso de su inteligencia para crear, negociar, acordar y aceptar unos principios normativos para la acción coordinada. Éste es el sentido subjetivo de la autonomía. Como comunidad informada y en proceso de ilustración, es decir, con capacidad de crear, negociar y aceptar normas razonables, cada agente universitario participa en condiciones de igualdad.

La igualdad no se refiere a los niveles de formación de sus miembros, a la cantidad de sus producciones o a la simetría de las capacidades cognitivas (de por sí diferenciadas e individualizadas) sino al acceso a las oportunidades y al rol que desempeña. Igualdad de oportunidad en el acceso a recursos (para la formación, docencia, investigación y divulgación del conocimiento) e igualdad de oportunidades para desempeñar funciones administrativas (temporales), transitorias como las de sus directivos. Es una fortuna que en la Universidad Nacional de Colombia (como en las otras universidades estatales) sea un factor de renovación

permanente de sus prácticas, propósitos, relaciones; esta es, además, una forma de cooperación y responsabilidad colegiada basada en la rotación de cargos según patrones normativos que impiden el gobierno vitalicio de personas o grupos.

Comunidad académica deliberante

De este aspecto se deriva un papel de la universidad poco reconocido: ser un centro de formación y de ejercicio de la opinión pública científicamente informada. La opinión pública se forma en el diálogo, la deliberación, la discusión, el intercambio de razones y argumentos, el ejercicio del juicio reflexionante. Según esto, la racionalidad dialógica es el hábitat natural de la vida universitaria la cual da lugar a un modo de gobernanza que puede definirse como *democracia deliberativa* (universidad deliberante) mediante la cual se cultiva y se proyecta el uso público de la racionalidad. La constelación de saberes, sensibilidades, disciplinas y ciencias que concurren en la institución universitaria obligan a entender la gobernabilidad y la práctica del gobierno universitario salvaguardando dicha diversidad como una realidad que enriquece y potencia su quehacer esencial.

La Universidad Nacional posee una particular característica desde el punto de vista administrativo: quienes ocupan cargos de dirección o de representación lo hacen legitimados por el vínculo previo que ya tienen con la universidad. Su rol directivo o de representación temporal no los priva o no les suspende su principal vínculo (profesor, empleado o estudiante, del que proviene la dignidad y orgullo de cada uno). Convertirse en un mero administrador o representante (profesoral, estudiantil, o administrativo) desestimando o trastocando en la práctica la condición o rol que lo define (profesor, estudiante o empleado administrativo) es una distorsión, por no decir, una negación, de la característica principal que lo singulariza como miembro de la comunidad académica.

Dado que el fundamento de la gobernabilidad en la universidad es la deliberación, entonces la legitimidad y autoridad de quien gobierna (gestiona, administra, lidera) temporalmente la vida académica (en el nivel nacional y de sedes, facultades, unidades académicas, áreas curriculares, centros, institutos, laboratorios, grupos de investigación) proviene tanto del respeto a los estatutos y normas (discutidas y acordadas por los miembros de la comunidad) como de la acción conjunta de sus integrantes. Una universidad ordenada y estable en el tiempo depende de la capacidad que sus integrantes tienen de respetar las normas que ellos mismos han acordado y de reflexionar críticamente sobre ellas cuando no se ajustan a los fines misionales.

Gobernabilidad como interacción cooperativa

Según esto la gobernabilidad es -o debería ser- una práctica de interacción cooperativa regulada por normas cuya definición, acuerdos o consensos proviene de los mismos agentes académicos y cuyo propósito es la gestión del conocimiento y la formación. El aspecto normativo de la gobernabilidad no equivale a instituir un co-gobierno universitario, aunque sí la participación de todos los integrantes para la creación de horizontes de acción

compartidos. La interacción cooperativa se lleva a cabo según dos procedimientos: puede ser una *cooperación dialógica* o puede ser una *cooperación dialéctica*. La primera propende por la negociación de objetivos compartidos (acuerdos pedagógicos, alianzas en la investigación y solidaridad para la proyección social del conocimiento); la segunda atiende a cuestiones de carácter laboral, a una lucha –a veces conflictos- de interés y de reconocimiento de los derechos.

Ambos planos debieran diferenciarse según sea la materia, o el objeto de la cooperación. La primera se corresponde con las dinámicas académicas; la segunda con las dinámicas de administración de recursos, derechos laborales, entre otros. Pese al carácter dialéctico de intereses en conflicto, concebir la interacción entre los estamentos como una lucha de clases es trasplantar de manera tendenciosa un esquema de la lucha política que olvida o distorsiona la naturaleza misma de la universidad. El modelo amigo-enemigo (administrativos vs docente; administrativos vs estudiantes, administrativos vs empleados etc., no solo aliena la misión institucional, sino que enrarece y desgasta la condición básica de la vida universitaria: la realización cooperativa del proyecto colectivo, científico y cultural de nación.

SEGUNDO ASPECTO: LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO DE LAS DINÁMICAS ECONÓMICAS Y POLÍTICA GLOBALES Y NACIONALES

El segundo de los aspectos enunciado se refiere a lo siguiente: las dinámicas de la economía global de mercado, con su creciente tendencia a la desregulación, la flexibilización y privatización ejercen presión sobre el sistema de la educación nacional, especialmente la pública. Uno de los efectos visibles en las últimas décadas es el desfinanciamiento (cuestión en discusión a nivel nacional) que, como se ha insistido, tendrá que resolverse mediante una política de pública estable de financiación que no se limite a la voluntad y los recursos del gobierno de turno. Sin embargo, uno de los daños colaterales de las dinámicas económicas globales se refiere al incremento de dos tipos de tensiones y conflictividades: una de carácter externo entre las universidades públicas y el gobierno y la otra, las tensiones y conflictividades internas entre los estamentos en la universidad: los directivos y los trabajadores/empleados; los directivos y los estudiantes; los directivos y los docentes.

A raíz de la intensificación de las presiones de la economía de mercado global en el actual modelo neoliberal sobre las instituciones locales, estamos asistiendo a una precarización de las condiciones de financiación de la educación pública. A esto se suman dos hechos: de un lado la creciente tendencia del gobierno nacional a legislar en beneficio del capital global, desmantelando el sistema de protecciones sociales nacional, en otro tiempo llamado estado del bienestar o de la seguridad social. El otro hecho se refiere, al uso corrupto de los recursos públicos por parte de los gobernantes, en desmedro de las políticas sociales.

El fenómeno de la subordinación de las políticas nacionales a los imperativos de la economía global o transnacional ha tenido como efecto una transformación y desestabilización de los gobiernos locales, entre ellos la gobernanza universitaria. Los gobiernos locales (nacional, estatal, municipal y de las universidades públicas en particular) se ven obligadas a lidiar con los daños que causa la globalización de la economía y la malversación de los recursos públicos por parte de la clase dirigente del país. La economía se vuelve global y la política

se vuelve local¹. Esta dinámica produce una regionalización y agudización de los conflictos internos, como los que afrontan las ciudades y, de manera particular, las instituciones universitarias. No comprender estos factores externos (la presión de la economía de mercado y la ausencia de una política pública de Estado para la educación), ha propiciado una intensificación de los conflictos internos que amenaza, deteriora, desgasta la gobernabilidad.

Los conflictos internos adoptan la forma de una puja entre estamentos. En lugar de la cooperación y la solidaridad para afrontar las presiones y los desafíos de la economía global y de la desidia de los gobiernos, los miembros de la comunidad universitaria se enfrentan entre sí desviando las energías y la atención respecto a la comprensión y afrontamiento de las raíces económicas, políticas y sociales que le restan capacidad a la universidad para cumplir su responsabilidad social. El descontento, el malestar y la irritación ocasionadas por la precarización de los recursos para el desarrollo de la docencia, la investigación y la innovación se desplaza hacia una lucha interna de intereses que, la mayoría de las veces, se interpreta como debilidad en el gobierno universitario.

Ante la falta de estrategias de afrontamiento para contrarrestar las raíces político sociales de los problemas, internamente la institución universitaria se enfrasca en un conflicto interestamental. La gobernanza universitaria o la gobernabilidad entran en una zona gris a causa de no detectar o descifrar las raíces del problema. La estabilidad en el tiempo de la universidad depende del modo como se diseñen estrategias de comunicación y negociación con el gobierno nacional para que pueda cumplir la función social que la educación cumple en la construcción de un proyecto colectivo de nación. Quizá esta sea una de las claves para entender las demandas de los empleados (sindicatos) de los estudiantes (en cuanto al bienestar y a la calidad de la educación); dos factores con los que los directivos de la universidad lidian permanentemente; pero también dos factores que erosionan el deseo de cooperar, distorsionan la interacción comunicativa y generan un ambiente de tensión y conflictividad entre sus miembros.

ALGUNAS IDEAS GUÍAS ADICIONALES PARA LA REFLEXIÓN:

Gobernabilidad al interior de la UN: propuestas para fortalecerla, papel de los cuerpos colegiados.

a. Una de las dificultades de la gobernabilidad en la U se da por la evolución de la U, la cual experimenta un rezago normativo y administrativo respecto a las cambiantes dinámicas sociales. ¿Cómo gobernar en una institución a la que el estado priva de las plenas condiciones financieras para el desarrollo de sus fines?

¹ El filosofía social contemporánea y la sociología crítica del neoliberalismo y la globalización han documentado la metamorfosis de las relaciones entre economía global y política local. Véase: Robert Castel, Axel Honneth, Pierre laval y Cristian Dardot, entre otros.

- b. Diferenciar entre la gobernabilidad como aspecto político en el sentido de que todos deben participar en las decisiones y la gobernabilidad vinculada a procesos académicos. Diferenciar gobernanza académica, gobernanza administrativa y gobernabilidad política y laboral.
- c. Dado que el asunto de la UN es la academia, qué tipo de gobernabilidad debe asumir? ¿Quiénes y por qué deben gobernar? ¿Qué papel cumple cada estamento en la dinámica de la gobernabilidad? No es lo mismo gobernar en una alcaldía que el gobierno en una comunidad informada y en proceso de ilustración.
- d. ¿Puede entenderse la gobernabilidad en el marco de una universidad deliberante? Cuál es el factor principal que da legitimidad al gobierno de una comunidad académica? en una comunidad de iguales (en el sentido expuesto) ¿qué significa gobernar? ¿Es la gobernanza un proceso de liderazgo cooperativo?. Qué tipo de democracia es más apropiada a la vida universitaria?. En una institución en proceso de ilustración de sus miembros ¿qué papel desempeñan los estudiantes?
- e. ¿Es pertinente el debate institucional sobre la relación diferenciada entre gobernar para la academia y gobernar para los empleados?
- f. De dónde proviene la legitimidad del gobierno universitario?. ¿del voto?, ¿del número?, de la opinión?, ¿de la trayectoria académica? ¿de la deliberación y el consenso?
- g. Quizá sea conveniente Pasar de las preguntas *quién gobierna y a quiénes se gobierna* a las preguntas *cuál es el objeto y el fin del gobierno? ¿Qué, quién y para qué se gobierna?* Esto exige pasar del énfasis en los *medios* al énfasis en los *finés* del gobierno universitario. Nos hemos concentrado excesivamente en los *sujetos del gobierno* pero hemos subordinado e incluso olvidado lo esencial: los *procesos*, la *materia* y los *finés* del buen gobierno universitario.