

MODELOS DE GOBERNANZA Y GESTIÓN INSTITUCIONAL UNIVERSITARIA: Una aproximación desde la planeación por escenarios

Constanza Montoya Restrepo¹, Diana María Cárdenas Aguirre²

cmontoyare@unal.edu.co, dmcardenasa@unal.edu.co

^{1,2} Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad Nacional de Colombia-
Manizales, 170004, Manizales, Colombia.

Resumen:

El presente documento tiene su origen en el proceso de planeación estratégica de la Universidad Nacional de Colombia, uno de cuyos objetivos es *“Fortalecer la gestión institucional y su modelo de gobernanza, mediante el fortalecimiento de la participación, la comunicación interna, el liderazgo colectivo de su comunidad universitaria y la transformación organizacional.”* Para dar cumplimiento a dicho objetivo se desarrolló una metodología cualitativa que, teniendo como base una revisión de documentos institucionales y del estado del arte en materia de gobernanza, gobernabilidad y gestión institucional aplicados al ambiente universitario, confluye en la proyección de cuatro posibles escenarios alrededor de la forma en que podría consolidarse un modelo de gobierno para la Institución, los cuales fueron construidos con la participación de diversos actores, expertos y no expertos. Este documento busca presentar las bases conceptuales y las estrategias metodológicas aplicadas, así como los resultados alcanzados en el proceso adelantado para dar respuesta al objetivo formulado.

Palabras-clave: gobernanza universitaria, gobernabilidad, gestión universitaria, planeación por escenarios

Abstract:

This document has its origin in the strategic planning process of the National University of Colombia, one of the objectives of which is to “Strengthen institutional management and its governance model, by strengthening participation, internal communication, and the collective leadership of its university community and organizational transformation”. To achieve this objective, a qualitative methodology was developed that, based on a review of institutional documents and the state of the art in matters of governance, governability and institutional management applied to the university environment, converges in the projection of four possible scenarios around to consolidate a governance model of the Institution, which were built with the participation of various actors, experts and non-experts. This document seeks to present the conceptual bases and the methodological strategies applied, as well as the results achieved in the process carried out to respond to the formulated objective.

Keywords: university governance, governability, university management, scenario planning

1. Introducción

El escenario dinámico, inestable, complejo y altamente demandante que caracteriza esta época, afecta la manera como las universidades son dirigidas para responder con altos estándares a las exigencias de la sociedad (Ganga: 2015; Ganga & Núñez: 2018), es por esto que los temas del gobierno universitario han sido de constante interés, y alrededor de ellos se han generado diferentes modelos a lo largo de la historia de la institución universitaria y al interior de las distintas sociedades que la albergan y que cuentan con ella como uno de los motores para su desarrollo.

En diversos escenarios, se cuestionan múltiples aspectos alrededor de la gobernanza y la gobernabilidad en la universidad, los modelos de gestión institucional, los límites y alcances de la autonomía universitaria, la composición, origen, legitimidad y permanencia en los cuerpos colegiados, etc.; dicha problemática viene siendo abordada por la Universidad desde años atrás, a través de diferentes medios y mecanismos de participación establecidos para la formulación de los planes de desarrollo.

La consulta de estos documentos ha dado cuenta de distintas percepciones que sobre este particular ha manifestado la comunidad universitaria y que se resumen a continuación:

- Estructura organizacional centralizada y burocrática que conlleva a la lentitud en las decisiones, duplicación de funciones y procesos entre el nivel nacional y las Sedes, e impide elevar la eficacia en la gestión.
- Toma de decisiones altamente centralizada en el Consejo Superior Universitario y en el nivel central de la Universidad.
- Poca autonomía de las Sedes y facultades para responder a contextos regionales y locales diversos, así como a los intereses y enfoques académicos, formas de pensamiento y actuación desde las diferentes disciplinas y profesiones.
- Percepción de una limitada participación de los académicos en las decisiones institucionales.
- Inconformidad de la comunidad universitaria frente a la gestión administrativa que califican de compleja, inoperante e ineficiente.
- Crecimiento en el número de dependencias y cargos del nivel nacional, que se traduce en duplicación de funciones y procesos entre el nivel nacional y las Sedes, haciendo la gestión administrativa cada día más compleja.

- El cuestionamiento al modelo de gobierno universitario, por la composición de los órganos directivos, la excesiva centralización de las decisiones y la concentración de las funciones.
- Las Brechas e inequidades entre Sedes, así como débil comunicación, conexión y cohesión entre niveles y dependencias.
- La insuficiencia de los recursos económicos requeridos para la atención de las funciones misionales y la inequidad en su distribución.
- Desconexión entre instancias, niveles, dependencias, Sedes y facultades.
- Exceso de información, pero débil comunicación interna y externa, desconexión entre los sistemas de información con soporte insuficiente a buena parte de los procesos institucionales.
- Atraso y desarticulación en los sistemas de información y fragmentación en las fuentes de información y en los datos.

Estas percepciones llevan a concluir que *“El modelo actual de gobernanza en la universidad no ha logrado armonizar su diversidad y sus diferencias a favor del fortalecimiento de sus funciones misionales y de la dimensión de la gestión académica y administrativa, atendiendo a las necesidades y los requerimientos de los entornos institucionales para responder adecuadamente a las expectativas que la sociedad tiene de la primera institución de educación superior pública del país”*.

Como consecuencia de la problemática esbozada a partir de las percepciones registradas en los distintos documentos institucionales y en la formulación antecedente, en el marco de la formulación del PLEI 2034 de la Universidad Nacional de Colombia, se inició una discusión alrededor de la pregunta *¿Cuál debe ser el modelo de gobernanza y de gestión institucional que permita el desarrollo en una organización diversa y compleja como la Universidad Nacional de Colombia, que logre responder adecuadamente a las funciones misionales y expectativas de la sociedad?*

Esta pregunta condensa tres aspectos que resultan relevantes para el tratamiento del tema del gobierno universitario: en primer lugar, la naturaleza intrínseca de la Universidad como una organización diversa y compleja, no sólo por la diversidad de disciplinas que convergen en ella, o por la heterogeneidad de los estamentos que la componen, sino, y sobre todo, por las diferentes visiones e intereses que representan cada uno de los miembros de la comunidad universitaria, y el poder que cada uno de ellos tiene, de argumentar sobre su validez e importancia.

El segundo aspecto tiene que ver con el cumplimiento de las funciones misionales de la Universidad: la formación, la investigación y la proyección social, una triada que, aunque profundamente relacionada, presenta diferencias en los objetivos, métodos, población objetivo, y, en ocasiones, ha contribuido a generar resquebrajamientos al interior de las comunidades, especialmente, las profesoriales, por lo que resulta relevante en términos del gobierno institucional.

El tercer aspecto que considera esta pregunta está relacionado con las expectativas de la sociedad. A este respecto, Ganga y Abello (2014) citados por Fossati, Ganga y Jung (2017), exponen:

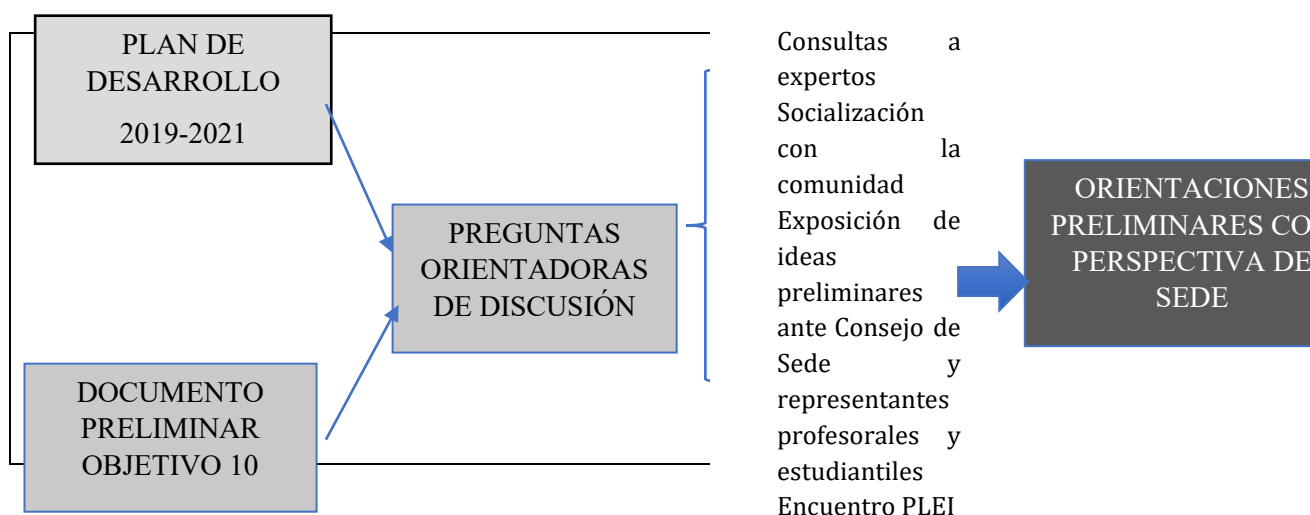
Las sociedades y sus múltiples grupos de interés siempre han apostado por las universidades cuando se trata de avanzar en la generación y transferencia de conocimiento; para ello, deciden invertir ingentes cantidades de recursos, los cuales debieran ser utilizados de la mejor forma factible, de modo de poder alcanzar óptimamente los propósitos trazados. En este contexto, cobra especial relevancia la gobernanza universitaria, la cual apunta a la manera en que las universidades se encuentran organizadas y estructuradas, y al modo como ellas son administradas desde la óptica de su gobierno y gestión; incorporando además el diseño que tienen para establecer y manejar sus vínculos y relaciones con entes y entidades del entorno; es decir, este concepto necesariamente es de carácter dinámico debido a que se preocupa de manera especial de los procesos, procedimientos, métodos y dispositivos que posibilitan la acción recíproca con los entes gubernamentales, empresariales y no lucrativos (Ganga y Abello, 2014. pp. 3 y 4).

Alrededor de la pregunta formulada, se inició un diálogo en el que diferentes miembros de la comunidad universitaria, y un panel de expertos invitados,

plantearon diferentes posiciones que resultaron ser coincidentes en gran parte, no sólo entre sí, sino también frente a las obtenidas en diversos momentos por parte de la Universidad y que está plasmadas en documentos que han servido de base para el proceso de formulación de planes de desarrollo, así como otros que fueron consultados para este ejercicio.

La metodología formulada para adelantar este diálogo que lleve a la Universidad a plantear un modelo de gobernanza institucional, parte de la revisión de documentos creados específicamente para el proceso de planeación estratégica en el que está comprometida la Institución, y de otros que a lo largo de la historia de la Universidad han permitido reflejar los conceptos y visiones sobre el gobierno institucional, a partir de esta revisión se construyen preguntas que son planteadas a un grupo de expertos, y a partir de cuyas respuestas se desarrollan documentos de discusión que son puestos a consideración de la comunidad universitaria en un proceso participativo a través del cual se logra la consolidación de escenarios posibles para el gobierno universitario.

Un resumen del proceso metodológico seguido en esta fase es el siguiente:



Este documento presenta los principales resultados alcanzados a partir de la metodología propuesta.

La sección 2 introduce los conceptos de gobierno, gobernanza y gobernabilidad, y los contextualiza en el ambiente de la Universidad, para identificar los elementos que resultan relevantes para su definición. La siguiente sección presenta los resultados más importantes de cada una de las actividades desarrolladas a lo largo del proceso de planeación, hasta llegar a la descripción de los escenarios que, en términos de gobernabilidad institucional, podrían darse. Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo realizado y se plantean futuras líneas de trabajo sobre el tema.

2. GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD, GOBIERNO Y GESTIÓN: Conceptos, relaciones y diferencias

El uso de los términos gobernanza y gobernabilidad se ha generalizado en los últimos tiempos en diferentes ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales, por lo que existen definiciones de muy diverso tipo que hacen complejo el referirse a una solo de éstos y que incluso pueden generar confusiones.

El presente documento se centrará en la noción de gobernanza en el ámbito institucional, específicamente sobre el gobierno universitario, con lo cual se intenta delimitar orientaciones conceptuales a fin de enfocar y especificar el nivel de análisis en que se estudiará la problemática y precisar algunos términos, sin el ánimo de profundizar en el tema, por no hacer parte central de este documento.

En este contexto, es importante referirse a los términos de gobernanza, gobierno, gestión y liderazgo universitario.

Harvey 2004-2009, citado por (Bruner, J, 2011), define GOBERNANZA en la educación superior, como la *“Manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente desde el punto de vista de su gobierno y gestión- y sus relaciones con entidades y actores externos con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior”*.

La definición de Harvey (2004-2009) identifica dos ámbitos de la gobernanza: la Gobernanza universitaria externa, concerniente a las relaciones entre las instituciones individuales y los órganos que las supervisan, y la Gobernanza universitaria interna, relativa a las líneas de autoridad al interior de las instituciones.

Por su parte, el GOBIERNO DE UNA INSTITUCIÓN, es entendido como; *“Conjunto de organismos, actores, relaciones, normas, procedimientos y recursos, que le permiten definir su visión estratégica, sus objetivos y metas, planificar los medios y recursos necesarios, así como tomar las decisiones requeridas para el logro de dichos objetivos”*. (Gómez, 2012)

Según la UNESCO (2000), los principios claves para un buen gobierno universitario son: *“libertad académica, gobierno compartido, claros derechos y responsabilidades, selección meritocrática, estabilidad financiera, rendición de cuentas, comprobaciones periódicas de los indicadores de calidad y cooperación estrecha entre los distintos niveles de la administración institucional”*.

Para Kehm (2011, pp. 22-23), *“Las cuestiones principales en la investigación sobre la Gobernanza están relacionadas con las estructuras de toma de decisiones, sus procesos y sus objetivos”*.

Meléndez, Solís, Gómez, (2010), concluyen que en el ámbito universitario *“El régimen de gobernanza de las instituciones define su modo de inserción en el sistema social, a partir de las reglas y de los comportamientos que rigen su estructura y su funcionamiento interno y tiene que ver con la toma de decisiones, la distribución de la autoridad, la obtención de consensos, la resolución de conflictos, y la obtención de legitimidad, a través de sus fines básicos y de su misión”*

Según Cerillo (2005): *“La gobernanza implica, una forma nueva y diferente de gobernar en la cual participan una pluralidad de actores, que representan intereses diferentes, pero que crean relaciones horizontales, enfocados hacia la búsqueda del equilibrio entre poder público, la sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general.”*

Continúa Cerillo definiendo como requisitos para una buena gobernanza:

“Que estén todos los actores que han de estar, cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponde; que los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan, y que se puedan tomar decisiones”.

Reuniendo los diferentes conceptos se deduce que la gobernanza en las instituciones de educación superior está estrechamente relacionada con las políticas y normas que regulan el sistema, los actores que deben intervenir en la toma de decisiones, las estructuras para la toma de decisiones, sus procesos y sus objetivos.

Por GOBERNABILIDAD se entiende: *“el grado de eficacia y legitimidad en el ejercicio de la función de gobierno. La eficacia es entendida como la capacidad de dirección y coordinación del desarrollo de las partes, es decir los individuos y las unidades académicas, de cuya contribución y sinergia dependerá la eficacia institucional. La legitimidad es el atributo, positivo o negativo, que los miembros de la institución le otorgan tanto a la cualidad de los objetivos y metas propuestos por las instancias de gobierno, como a la racionalidad, legalidad y representatividad de los procedimientos de evaluación y elección de las autoridades de gobierno”.* (Gómez,2012)

De los conceptos anteriores se desprende que la capacidad directiva, el liderazgo, la capacidad de adaptación de las instituciones frente a las exigencias, cambios en el entorno político, económico, social, las demandas externas de diversa índole forman parte de las prácticas de gobernanza institucional del gobierno universitario.

Por su parte, la función de gestión se centra en la ejecución de las políticas y el logro de las decisiones estratégicas, emanadas de los órganos superiores de gobierno y descansa en cabeza de los órganos y cargos de nivel ejecutivo de la institución, requiriéndose por lo tanto de líderes con altas capacidades y conocimiento profundo sobre la problemática de la educación superior.

Al respecto, Gómez (2012) considera necesario establecer la diferencia entre la función de gobierno institucional representado por los órganos superiores de gobierno y la función de gestión, aclarando las responsabilidades de cada uno, correspondiéndole al gobierno institucional la definición de la visión estratégica, la capacidad de interpretar las nuevas demandas, necesidades y oportunidades del entorno, la distribución de los recursos según las metas y prioridades, y en general, la orientación y el desempeño institucional, por lo que la eficacia de la función de gobierno depende, en gran medida, de la calidad de los miembros.

Cada uno de esos enfoques, permite identificar tres variables claves para comprender los problemas del gobierno universitario, como son las políticas,

los actores y las instituciones, de ahí que cuando se aborda esta temática, gran parte de los autores, no se centran en el concepto, sino en aspectos propios del sistema de gobierno, la relación entre las funciones legislativas y ejecutivas, en los procesos de toma de decisiones y especialmente en el análisis crítico de las relaciones de poder y de autoridad, las prácticas de los gobiernos, así como las relativas a los mecanismos de elección y selección de las autoridades académicas.

A partir de estas claridades conceptuales y habiendo identificado los elementos y variables clave del gobierno universitario, se da inicio al desarrollo de la metodología presentada.

3. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Como se mencionó en la introducción de este documento, la metodología utilizada para el desarrollo de la discusión en torno al modelo de gobernanza y de gestión institucional que permita el desarrollo, en una organización diversa y compleja como la Universidad Nacional de Colombia, que logre responder adecuadamente a las funciones misionales y expectativas de la sociedad, tiene como una primera etapa la revisión de documentos que permitan identificar visiones, elementos, modelos y estructuras de gobierno universitario que constituyan un marco inicial sobre el cual adelantar la discusión y alcanzar los resultados que se proponen para esta discusión.

En desarrollo de dicho esquema metodológico, se han encontrado documentos de diversa naturaleza, que hacen parte del ordenamiento jurídico del país y de la Institución, así como otros relacionados con aspectos del funcionamiento y de la cotidianidad de la Universidad.

Los principales resultados de esa revisión se muestran a continuación:

1. Política y Normatividad:

En Colombia, la Autonomía universitaria se establece en el artículo 69 de la Constitución Política, se enfoca en dos dimensiones: la relativa a la autonomía académica, y la autonomía administrativa y financiera.

En consonancia, la Ley 30 de 1992:

- Confiere el carácter de entes universitarios autónomos a las universidades estatales, con: *“Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden”*.
- Las declara entes autónomos con carácter especial y les confiere la potestad de organizarse y elegir sus directivas.
- Determina que la dirección de las universidades será responsabilidad del Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector.
- Establece que en el CSU deben estar representados el Estado y la comunidad académica de la universidad y fija como funciones, entre otras *“... Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución.*

De una breve mirada a lo consignado en la ley y sin entrar en el inmenso debate que suscita el tema de la autonomía universitaria para centrarse solo en lo referente a la autonomía conferida para que las universidades puedan darse sus propios reglamentos y normatividades, se observa que, si bien, la ley de alguna manera restringe la autonomía a través de la participación en el gobierno universitario, permite que la propia Institución sea la que apruebe sus propios estatutos, la organización académica, administrativa y financiera; sin embargo, es a través del Decreto 1210, “Por el cual se reestructura el Régimen Orgánico Especial de la Universidad Nacional de Colombia”, expedido por el Ministerio de Educación Nacional y plasmado en el Estatuto General de la Universidad (Acuerdo 11/2005, CSU) el que reglamenta los principales temas que atañen a la problemática señalada por la comunidad universitaria, como barreras para avanzar en los retos planteados para la transformación deseada.

Para que la autonomía sea efectiva, se requiere también que la organización de la Universidad asegure a sus miembros, sobre todo a quienes hacen parte del personal académico, una participación democrática en la toma de decisiones, en especial en lo referente a las políticas académicas, igualmente la comunidad debe poder participar en las decisiones sobre las formas de elección de los miembros que conforman los órganos académicos, así como

las personas que harán parte de dichos organismos y quienes deben estar en las funciones de dirección.

Con referencia a la normatividad interna derivada de las leyes y normas de carácter general que son propias de cualquier tipo de organización, deben ser acordes al propósito para el cual están creadas y en mayor grado para el caso de las universidades, en las que el conocimiento es la parte más importante de su patrimonio, debiendo ser más flexibles y reflejar la autonomía y la diversidad.

La excesiva normatividad de la Universidad y la rigidez de esta, así como la multiplicidad de procesos y procedimientos, hacen que la gestión administrativa se vuelva inoperante y dificulte las relaciones con el medio empresarial y la cooperación interinstitucional, constituyéndose en un factor negativo para su competitividad.

Al respecto, la comunidad manifiesta que aunque la Universidad cuenta con autonomía para fijar gran parte de sus normas, suelen ser incluso más limitantes que las mismas fijadas por el Estado, como ejemplos están el estatuto de contratación, las relativas a aprobación y modificación de programas curriculares, entre muchas otras.

2. Financiamiento:

El financiamiento de la Universidad por parte del Estado, también establecido en la Ley 30 de 1992, se considera la principal limitación a la autonomía, creándose una alta dependencia a través de condiciones para la asignación presupuestal y la restricción al crecimiento de los recursos apropiados anualmente, desconociendo el crecimiento significativo de la universidad, los avances e impactos a lo largo del tiempo.

En general, existe consenso sobre la necesidad de obtener un financiamiento adecuado, suficiente y sostenible, por parte del Estado y que esté acorde con los costos actuales de la educación superior, como garantía de una verdadera autonomía presupuestal, acompañada de autonomía real en el manejo de sus recursos, con los respectivos controles fiscales a que haya lugar.

En ese orden de ideas, se menciona como tema de la mesa la poca gestión de la Universidad para reclamar del Estado lo establecido en el capítulo de Patrimonio y Rentas, artículo 9, numeral 3 del Decreto 1210 de 1993, que

contribuiría de gran manera a aminorar sus problemas presupuestales y que a la letra dice:

Conforman el patrimonio y rentas de la Universidad Nacional de Colombia: la cantidad mínima de cincuenta mil hectáreas de terreno que la Nación cedió a la Universidad por medio de la Ley 65 de 1963, las que serán escogidas en sitios y predios susceptibles de valorización mediante acuerdo que celebrarán para el efecto las entidades competentes y la Universidad”.

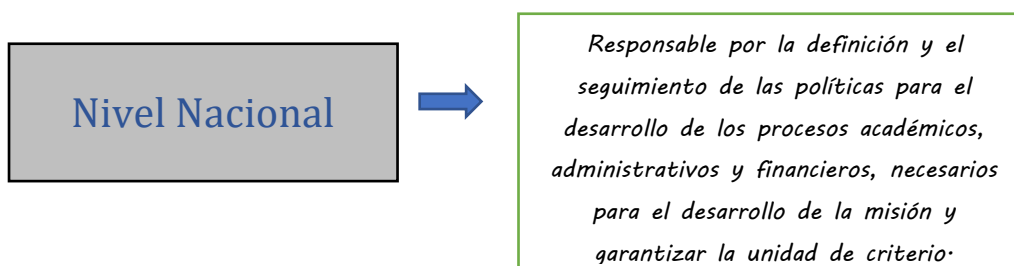
3. Gobernanza y Gobernabilidad

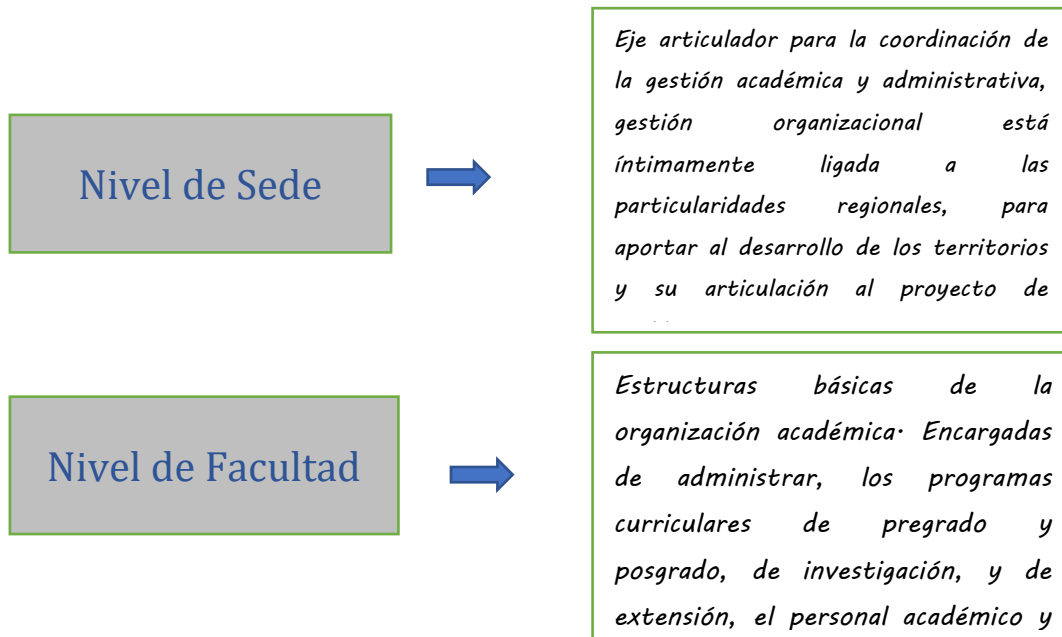
Partiendo de los conceptos expuestos anteriormente, el tema de gobernanza interna entendida como “Manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente desde el punto de vista de su gobierno”, fue un tema recurrente en las discusiones y planteado desde diferentes dimensiones:

- a) Aspectos propios del sistema de gobierno. La relación entre las funciones legislativas y ejecutivas en los procesos de toma de decisiones y la estructura organizacional.

Al fijar las funciones el Acuerdo 11 del 2005, concentra en el CSU 29 funciones, muchas de las cuales le deberían corresponder a otros órganos o niveles de la Institución. Este exceso de funciones desvía la atención de dicho organismo hacia asuntos operativos y de trámite, siendo su razón de ser la definición de políticas académicas y planes estratégicos institucionales.

El Estatuto General de la Universidad (Acuerdo 11 del 2005) establece tres niveles de organización, y diferencia claramente las funciones propias de cada nivel separando las funciones legislativas y ejecutivas, y establece como principio organizacional “...la no *duplicidad funcional* y de *eficiencia*”, como se puede esquematizar en el siguiente gráfico:





De igual manera, en materia de gestión académico–administrativa, la comunidad observa que la estructura organizacional, conformada por el nivel central y las diferentes Sedes, se encuentra altamente centralizada y cuenta con múltiples dependencias y oficinas asesoras asociadas a la Rectoría y Vicerrectorías Nacionales, que se constituyen en instancias de trámite y hacen que las decisiones de los niveles de Sede y Facultad sean más complejas e ineficientes al tener que transitar por estas distintas dependencias que desfavorecen el diálogo y la articulación entre los niveles.

Adicionalmente, la estructura organizacional contiene un excesivo número de órganos y cuerpos colegiados en los diferentes niveles de la entidad, como órganos consultivos, comités asesores, comisiones, etc. que se convierten igualmente en instancias de trámite, que hacen inoperante la gestión y no logran la articulación esperada entre el Nivel Nacional y las Sedes, entre las Sedes y las Facultades.

En el nivel de Sede y facultades, la estructura interna se conforma de manera similar al nivel central, al asumir funciones propias de la dinámica operativa que corresponde a facultades, centros e institutos, con algunas duplicidades y con débil articulación entre los niveles de la gestión institucional.

La comunidad percibe que los programas de mejoramiento continuo impulsados e implementados por la Institución en los últimos años para el perfeccionamiento de los procesos y procedimientos de gestión, tienen un carácter burocrático y formal que han contribuido al aumento de los trámites y por ende la ineficiencia en la gestión, aunque puedan reconocerse algunos efectos positivos.

En general, para mejorar la gestión administrativa calificada como “inoperante, ineficiente e ineficaz” por quienes se manifestaron sobre el tema, se requiere una “transformación radical”, en la que se cambie el modelo de administración por uno menos burocratizado, particularmente en el Nivel Central, orientado a la transferencia de recursos presupuestarios al "sector real" de la academia y no a su administración; se haga una simplificación de los procesos, se evite la duplicidad de trámites, etc., sin embargo, solo se presentan algunas ideas de cambio sobre aspectos específicos, pero no se presenta ninguna propuesta sobre algún modelo en particular para orientar la reforma.

Así mismo, para mejorar las relaciones entre las Sedes y el nivel central surge el planteamiento de la reorganización de la universidad en un modelo multisedes, orientado a conferir autonomía funcional y administrativa a las sedes con una real descentralización en la toma de decisiones, diferenciada ante realidades diferentes, que les permita articularse más ágilmente al contexto regional.

La transformación digital que transversaliza las funciones misionales debe concebirse, más que como artefactos tecnológicos asociados a hardware, software y comunicaciones, como un principio orientador de las estrategias de la Universidad para hacer de la tecnología un aliado en el cumplimiento de sus objetivos y lograr que cada una de sus instancias las apropien para mejorar de forma permanente los niveles de eficacia y eficiencia organizacional. En este sentido, se debe incorporar como parte

de la cultura organizacional de la Universidad para ser pertinentes en un entorno dominado por lo digital y que trascenderá con mayor ahínco a través del tiempo.

Acorde con lo anterior y en función de la importancia que representa y representará para las organizaciones y en particular para la Universidad las estrategias, propuestas y acuerdos de adquisición de la información, los servicios y la infraestructura tecnológica denominado ISs&IT, es necesario contemplar como un insumo esencial del gobierno corporativo de la Universidad, el gobierno de TI.

- b) La gobernabilidad fundamentada en la participación democrática, caracterizada por la inclusión de profesores y estudiantes en los diferentes cuerpos colegiados y a través de claustros y colegiaturas. El debate se centra en la composición de los cuerpos colegiados, reclamando mayor participación de profesores y estudiantes para lograr pluralidad, diversidad y equilibrio entre las posiciones del gobierno y la comunidad en sí; igual posición parte del estamento administrativo, al considerar también que deben tener participación en los cuerpos colegiados.

Con referencia a los claustros y colegiaturas, se considera que deberían tener un papel más preponderante e incluyente en la formulación de los planes de desarrollo y sus propuestas deberán ser parte de la definición y diseño de las políticas institucionales y no solo hacer parte de la discusión.

- c) La gobernabilidad externa, referida a la manera como la universidad se relaciona y reacciona a cambios de condiciones en su ambiente, o a desafíos externos.

La Universidad como institución pública y por naturaleza bastante compleja no está, ni pueden estar, aislada de la sociedad que le demanda cada día más calidad y pertinencia en sus funciones misionales. Responder a esas exigencias con las dificultades de financiamiento existentes y siendo consecuentes con los objetivos académicos, exige una gestión más ágil, flexible y transparente de recursos, que responda eficazmente a los cambios en el ambiente.

En este aspecto se considera que la capacidad del sistema para tomar decisiones es muy débil, lo que dificulta el relacionamiento con el entorno, la capacidad de respuesta de la Universidad frente a otras instituciones es limitada, especialmente en temas relacionados con la gestión de los recursos económicos y financieros, lo que ha llevado a que se propongan acciones como la conformación o contratación de entidades externas, como fiducias, cooperativas, u otro tipo de entidades, tema que será importante debatir con mayor profundidad.

Al superar los condicionantes y obstáculos y superar las debilidades aprovechando las oportunidades y fortalezas de la Institución, la Universidad se plantea como retos al 2034 (Universidad Nacional. Plan Global De Desarrollo 2019-2021. Política N° 4)

“Tener una comunidad universitaria participante en el desarrollo institucional capaz de armonizar su diversidad y sus diferencias a favor del fortalecimiento de sus funciones misionales y de la dimensión de la gestión académica y administrativa, atendiendo a las necesidades y los requerimientos de los entornos institucionales para responder adecuadamente a las expectativas que la sociedad tiene de la primera institución de educación superior pública del país”.

“Un modelo de gobernanza y gobierno universitario que promueva el liderazgo colectivo, donde la Institución crezca de forma colaborativa, con una normativa coherente en todos los niveles, construida desde las particularidades de cada Sede, con ejecución descentralizada y mecanismos que permitan el seguimiento, la evaluación y el mejoramiento constante de la Institución”.

A partir del análisis de los factores determinantes se definieron algunas características que deberá tener el modelo de gobernanza, que se resumen en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia con base en discusiones de la mesa.

Estas características guiarán la etapa de formulación de escenarios, que se plantea como el resultado principal de esta discusión y del desarrollo metodológico propuesto. La siguiente sección del documento está dedicada a la presentación de los escenarios prospectivos que, en opinión de quienes lideraron y acompañaron este proceso, podrían darse en función de los modelos del gobierno universitario.

4. PLANTEAMIENTO DE ESCENARIOS AL 2034

La planeación por escenarios es una de las estrategias más utilizadas para la planeación de largo plazo en condiciones de incertidumbre.

Según Phadnis, 2012, la planeación de escenarios utiliza múltiples y diferentes visiones estructuradas del futuro para ayudar a los planeadores a considerar diferentes entornos con los que sus planes se pueden encontrar.

De acuerdo con Bradfield, Wright, Burt, Cairns y van der Heijden(2005), citados por Mejía-Argueta, Agudelo y Soto-Cardona (2016), la planeación de escenarios puede clasificarse en 3 escuelas dominantes:•Escuela intuitiva lógica (Intuitive Logics School).•Escuela prospectiva (Prospective School).•Escuela de tendencias probabilísticas modificadas (Probabilistic Modified Trends).

Para este documento se utilizará el enfoque de la Escuela Intuitiva- Lógica, propuesta por Schwartz (1991), citado por Phadnis (2012), a partir del cual se formulan los siguientes cuatro escenarios que abarcan una gama de alternativas que muestran desde la situación actual, marcada por una relativa inercia y un pesimismo originado en factores internos y externos, hasta los cambios que pueden suceder gracias a la construcción colectiva y participativa de toda la comunidad en la visión 2034, trazando el camino para modelar el futuro deseado.

Escenario 1: Observadores del cambio

La planeación de una Institución como la Universidad Nacional, debe considerar la posibilidad de que no sea posible lograr cambios sustanciales en algunos aspectos, entre los cuales se cuentan los relacionados con la gobernanza y la gobernabilidad. En su prospectiva al año 2034 de la Universidad Nacional, López Segrera (2014) pone de presente este riesgo al preguntarse si es posible transformar la educación superior, y en especial, a la Universidad Nacional, sin transformar la sociedad, sin una visión de nación, de sociedad y de país.

La historia reciente muestra la propensión a que las reformas deseadas no se alcancen, o se alcancen a medias: como mínimo, durante cuatro períodos presidenciales se ha buscado la reforma a la Ley 30 de 1992, especialmente en lo relacionado con el financiamiento y la autonomía, sin que se hayan logrado más que soluciones temporales; las inconformidades con la composición de órganos del gobierno universitario como el CSU no han podido ser atendidas por las limitaciones de la ley 30 y el decreto 1210, entre otras situaciones. A nivel interno, la reforma académica impulsada por el Acuerdo 33 de 2007 no logró cambios profundos y sustanciales, más que la introducción del sistema de créditos y unos avances en flexibilización que se han ido perdiendo con la implementación, así mismo, el Acuerdo 11 de 2005 contiene múltiples reformas, ninguna de ellas logra la transformación deseada.

Con esto en mente, es posible pensar que a 2034, la Universidad siga siendo, en su estructura, régimen normativo, y sistema de gobierno, similar a la que se tiene hoy, con los consiguientes impactos en la gestión institucional:

- Limitaciones en la financiación del presupuesto general de la Institución y una participación cada vez más marginal del presupuesto nacional en el mismo.
- Un elevado nivel de centralización que conduce a procesos lentos, duplicidad de funciones en los distintos niveles de la Universidad, poco peso relativo de las Sedes en sus regiones de influencia y una hipertrofia del nivel central en detrimento de los procesos misionales en las Sedes y facultades.
- Sistemas de información desarticulados y cada vez menos eficientes para soportar las funciones misionales de la Universidad.
- Las normas y procedimientos internos, en aras de buscar un mejoramiento continuo, se incrementan cada día y aparecen nuevos cargos para realizar múltiples controles, llevando a que los procesos continúen siendo lentos e ineficaces, lo que hace que la Universidad no logre responder con la agilidad que se requiere a muchas de las demandas internas y externas.

Esto hace que la Universidad se mantenga en una marcha inercial sin lograr insertarse en la dinámica de cambio en Colombia y en el mundo, a pesar de sus capacidades y fortalezas.

Escenario 2: Ahogamiento

López Segre (2014), plantea el dilema de los cada vez mayores costos de la Universidad versus los modelos de financiamiento disponibles; este dilema es real, y la Universidad de un Estado en crisis permanente como el nuestro, debe absorber los impactos de la constante falta de recursos, el desgüeño administrativo y la creciente falta de interés en el componente social de la política pública por parte de los sucesivos gobiernos.

El ahogamiento, consistente en la realidad de una Institución de Educación Superior obligada a generar los recursos para sostener su funcionamiento, a sacrificar la autonomía y la libertad de investigación y cátedra ante los capitales privados, a elevar el costo de las matrículas para cubrir la nómina de sus profesores, a restringir el derecho de los profesores y administrativos a avanzar en sus carreras, entre otras medidas, es el escenario más pesimista que puede concebirse en este ejercicio prospectivo a 2034.

No obstante el impacto de un posible déficit financiero resulta ser evidente, también es necesario considerar el ahogamiento de los niveles de Sede y Facultad por la excesiva centralización de la gestión universitaria y el crecimiento del nivel nacional, o el ahogamiento de la presencia de la Universidad en las regiones por la falta de autonomía y baja capacidad de respuesta de las Sedes, o la insuficiencia de la planta administrativa y académica frente a los retos de la gestión sin un adecuado soporte de información y una normatividad asfixiante.

Evitar llegar a este escenario no depende sólo de la Universidad, es necesario convocar a esta tarea a la Sociedad, al Estado e incluso, a la comunidad internacional. La Misión Internacional de Sabios convocada por el Gobierno Nacional en 2019 plantea la necesidad de invertir, visionar y formular una estrategia de largo plazo en educación, ciencia y tecnología para lograr posicionar al país en el futuro de la humanidad, es este tipo de llamados, unido a las capacidades institucionales que ha construido la Universidad en sus 153 años de historia, y a una recuperación de su lugar en el tratamiento de los grandes temas de la Nación, lo que nos alejará de este escenario y nos conducirá a concretarnos como el más grande proyecto cultural, científico y colectivo de la Nación.

Escenario 3. Metamorfosis de la Organización

En este escenario considerado más realista, se presentan las circunstancias que posibilitan llevar a cabo cambios para adecuar a la Universidad a los nuevos tiempos, quizá como resultado de la construcción colectiva y participativa de toda la comunidad en la visión 2034, trazando el camino para modelar las transformaciones deseadas, a través de gestión permanente ante los órganos del Estado y transformaciones cualitativas internas.

La educación superior seguirá dependiendo en gran medida del presupuesto estatal, no sujeto a un crecimiento vegetativo, como el establecido en la ley 30, pero condicionado al denominado “rendimiento prospectivo” (López Segrera, 2014), mediante el cual el gobierno y la universidad acuerdan los objetivos a alcanzar hacia el futuro y no en el rendimiento del pasado, lo cual unido a la gestión enfocada a diversificar sus fuentes de financiamiento, le permitirá contar con recursos limitados y una aceptable autonomía financiera.

Continuará creciendo de manera moderada para responder parcialmente a los requerimientos del entorno cambiante, en cumplimiento de su misión esencial como es la creación, desarrollo e incorporación del conocimiento y su vinculación con la cultura, haciendo partícipes de los beneficios de su actividad académica e investigativa a los sectores sociales que conforman la nación colombiana.

En materia de gobernanza y gobernabilidad: gozará de la autonomía consagrada en la Constitución Nacional, consiguiendo modificar la Ley 30 y el Decreto 1210, sin limitaciones ni restricciones en aspectos relativos a ejercer la potestad real y no nominal, de organizarse y elegir sus directivas, determinar sus órganos de dirección, definir la organización académica, administrativa y financiera, determinar sus propias normas, adoptando cambios orientados a:

- Redefinir los órganos superiores de gobierno en cuanto a su composición y funciones, orientándose preponderantemente a definición de políticas

académicas y planes estratégicos de la Institución; favoreciendo la participación amplia de académicos de alto prestigio, como existe en otros países los denominados Senados Académicos, en lugar de Consejos conformados por directivos, cuyo rol fundamental es la gestión administrativa y académica, y una débil representación de estudiantes y profesores.

- Conformación de los claustros y colegiaturas como órganos asesores, con funciones en la formulación de los planes de desarrollo y en la definición de políticas de orientación y priorización del gasto, así como la presentación de proyectos de desarrollo institucional; estos claustros y colegiaturas serán vinculantes y serán integrados por la comunidad académica con participación responsable de todos los estamentos, representados en profesores, estudiantes, administrativos y egresados.
- Las Sedes de la Universidad Nacional se relacionarán entre sí, desarrollando y ejecutando las políticas emanadas del nivel central, pero con plena autonomía administrativa para la gestión de sus propios procesos y la ejecución de los recursos asignados. Tendrán Rectores de Sede que dependerán de un Rector General para que puedan relacionarse en un mismo nivel con los rectores de otras universidades regionales.

Escenario 4: Alcanzando los ideales

Este sería el escenario más deseado, para el cual la Universidad ha venido trabajando desde sus inicios; alcanzarlo será producto de la transformación radical de la Institución, gracias al cambio de condiciones internas y externas, que, aunque parece difícil, de ninguna manera es inalcanzable.

La UN es altamente reconocida por sus excelentes programas de formación académica, por su investigación pertinente y de alto impacto, con programas de inclusión y formación en valores para garantizar “capital humano y social” en condiciones de generar desarrollo con equidad, que por encima de pretender estar catalogada dentro de los Rankings que cada vez están más de moda, contruidos sobre la base de parámetros de las denominadas “universidades de clase mundial” difícilmente alcanzables, propugne por el desarrollo sostenible de carácter autóctono. (López Segre 2014- pág. 25).

La Universidad puede actuar con gran autonomía presupuestal, gracias a la definición de políticas económicas enfocadas al fortalecimiento de la educación superior como bien público, que obligan al Estado a financiar la educación de manera sostenible y a conceder libertad responsable en el manejo de los recursos.

Adicionalmente, la financiación estatal unida a la gestión de la Universidad enfocada a contar con fuentes alternativas de financiamiento, sin llegar a la privatización, le permiten tener un desarrollo armónico de las funciones esenciales de su misión, docencia, investigación y extensión y atender en forma solvente las expectativas nacionales, con la participación en la solución de los principales problemas locales, regionales, nacionales y universales.

Debido al prestigio, se consolida como Universidad de investigación y recibe recursos de organismos internacionales que le permite desarrollar investigación de punta.

Para dar respuesta a las nuevas condiciones, la Universidad emprenderá una dinámica de transformación interna, con modelos de gestión flexibles, orientados a la eficiencia y la eficacia, con un personal académico y administrativo altamente comprometido y consciente de ser parte de la primera universidad del país, manteniendo la calidad a todos los niveles.

El recorrido por los diferentes escenarios deberá servir como punto de partida para las discusiones de la fase IV del PLEI. Las decisiones que se tomen a partir de ahora serán las que definan el rumbo que tome la Institución y requerirá un trabajo coordinado y comprometido de toda la comunidad lo cual puede lograrse si se da la participación de todos en esta construcción colectiva de un sueño compartido.

CONCLUSIONES

El trabajo de la mesa 6, se nutrió de un sinnúmero de documentos producidos en diferentes momentos de la historia de la Universidad y que muestran la reflexión crítica y constante sobre la naturaleza de la gestión institucional, de sus modelos de gobierno, del papel de la democracia en la elección de sus autoridades individuales y colegiadas, y del ejercicio mismo del gobierno universitario, por ser factores que inciden significativamente en el cumplimiento de la misión. Estas discusiones se han dado en el marco de una norma general, que, de alguna manera, restringe el avance hacia un modelo de gobernanza y gestión que dé respuesta a los retos institucionales al 2034 y a los cambios del entorno, ya que se constituye en una barrera por la falta de recursos de financiamiento, la poca autonomía administrativa, la centralización de las decisiones y por ende la ineficacia en la gestión. Este ejercicio de planeación, por primera vez alejado de las presiones del corto plazo asociado a un período rectoral, debe partir del reconocimiento de esta constante búsqueda y de las limitaciones que el marco político y normativo general impone, para plantear las acciones que permitan el diseño de un nuevo modelo de gobierno que contribuya a producir la transformación que la Universidad requiere para dar respuesta a lo que se espera de ella en los nuevos tiempos.

La revisión de los documentos previos, la lectura de las condiciones actuales alcanzada con la contribución de expertos internos y externos consultados, las discusiones adelantadas en diferentes momentos del proceso, permitieron identificar los siguientes factores, como orientadores de la discusión:

POLÍTICA Y NORMATIVA, referido a la política de Educación Superior y las normas generales que la rigen; AUTONOMÍA, consagrada en el artículo 69 de la Constitución y enfocada a la autonomía académica administrativa y financiera; FINANCIAMIENTO, relativo a los recursos requeridos para el funcionamiento de la Universidad, y especialmente los que son asignados por el Estado; GOBERNANZA, entendido como la manera en que la Institución se halla organizada y es operada internamente desde el punto de vista de su gobierno, gestión y relaciones con el entorno y la gobernabilidad como el grado de eficacia y legitimidad en el ejercicio de la función de gobierno. Estos factores fueron considerados en cada uno de los escenarios proyectados.

Como resultado principal del trabajo de la mesa, se proponen cuatro escenarios denominados: OBSERVADORES DEL CAMBIO, AHOOGAMIENTO, METAMORFOSIS INSTITUCIONAL Y ALCANZANDO SUEÑOS. Estos escenarios son resultados de las distintas acciones que puede emprender la Institución y que van desde una gestión orientada a mantener el statu quo, con el consecuente desmejoramiento de las condiciones al no seguir la dinámica del entorno, hasta el escenario resultante de la superación de las principales barreras para alcanzar el desarrollo deseado. El escenario final es el resultado de la conjugación de fuerzas y condiciones favorables para cumplir los retos planteados al 2034.

Pensar la Universidad y sus perspectivas al futuro ha sido un ejercicio enriquecedor para quienes participamos de manera comprometida con el objetivo de aportar a la discusión nacional, de la cual se espera que pueda llegar a acuerdos que permitan llevar a cabo la transformación deseada, que será alcanzable en la medida que sea un proyecto colectivo con la fuerza necesaria para convocar a la sociedad y al Estado a la creación de las condiciones que la hagan posible, en el entendido de que la educación es un bien público.

Indudablemente otra condición para lograr la transformación deseada es la voluntad política de todos los actores involucrados, cambios en la cultura organizacional, en principios, valores y creencias profundamente arraigadas, así como fomentar nuevas pautas de comportamiento, teniendo en cuenta que el cambio solo lo logran las personas y las prácticas que adopten, por encima de las normas y los modelos que se propongan por innovadores que parezcan.

Referencias bibliográficas

Aguilar, V. Luis (2006). **Gobernanza y Gestión Pública**. México: Fondo de Cultura Económica

Acosta Silva, A. (2008). **La autonomía universitaria en América Latina: Problemas, desafíos y temas capitales**. Universidades, 36, 69-82

Acosta, Orlando. **Gobernanza en la Universidad Nacional de Colombia**. Documento interno

Brunner, José Joaquín. (2011). Brunner J. (2011). **Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias**. Revista de Educación, Santiago de Chile. 2011; 335: 137-159.

Cerrillo I Martínez Agustí (2005.) **La Gobernanza Hoy:10 Textos De Referencia**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid

López, Segrera, Francisco (2014): **Escenarios mundiales y regionales, megatendencias y estado del arte de la educación superior**. En Aportes para la construcción de la Visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034

Ganga-Contreras, Francisco. Pérez- Martínez Armenio. Mansilla Sepúlveda Juan. **Paradigmas Emergentes en la Gobernanza Universitaria: Una aproximación teórica**. Utopía y Praxis Latinoamericana, VOL. 23, NÚM. 83, 2018.Universidad DEL Zulia

Ganga-Contreras, F. (2015). **Sistemas de gobierno en las universidades: el rol de los rectores de las universidades de Iberoamérica según la mirada de expertos**. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10-13 nov. 2015.

Ganga-Contreras, F. & Núñez, O. (2018). **Gobernanza de las organizaciones: acercamiento conceptual a las instituciones de Educación Superior**. *Revista Espacios*, vol. 39 (20).

Garzón Gaitán, Carlos Alberto; Carlos Miñana Blasco y Elizabeth Bernal Gamboa. **Proyecto Visión 2034: Construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional a 2034**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014.

Gómez Campo, Víctor Manuel. **Crisis del sistema de gobierno en las universidades públicas colombianas**. Aportes a una sociología del poder en las universidades. *Revista Colombiana de Sociología* [en línea]. 2012, 35 (1), 59-79 [fecha de consulta 13 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551556229004>

Kehm, Bárbara. M. (2011). **La Gobernanza en la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios**. Ediciones Octaedro, S. L., Barcelona.

Mejía-Argueta, C.; Agudelo, I.; y Soto-Cardona, O. (2016): **Planeación por escenarios: un caso de estudio en una empresa de consultoría logística en Colombia**. *Estudios Gerenciales* 32 (2016) 96–107

Meléndez Guerrero, Miguel Ángel, Solís Pérez, Pedro C., Gómez Romero, José G. Ignacio **Gobernanza y gestión de la universidad pública**. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)* Vol. XVI, No. 2, Abril - Junio 2010, pp. 210 – 225

Phadnis, S. S. (2012). **Influencing managerial cognition and decisions using scenarios for long-range planning** [tesis doctoral]. Cambridge, MA: Engineering Systems Division, Massachusetts Institute of Technology.

Samoilovich, D. (2008). Senderos de innovación. **Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina**. En A. L. Gazzola y A. Didriksson (eds.). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. IEALC - Unesco.

Documentos internos.

Universidad Nacional de Colombia. Aportes para la construcción de la Visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034.

_____. Visión 20/UN: Construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional a 20 años. Cátedra José Félix Patiño”.

_____. “Claves para el Debate Público - La Universidad Nacional se piensa a 20/30: visión, retos y perspectivas”

Ruiz García, Miguel Ángel. Reflexiones sobre gobernabilidad en la Universidad Nacional de Colombia.2019

Agudelo C. Carlos A. **Aproximación teórica y metodológica para abordar el análisis del gobierno universitario en el marco de las opciones de largo plazo de la UN.** Centro de Pensamiento en Gobierno Universitario.