

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL – VISION2034
(PLEI 2034) OBJETIVO #10 – MESA 6 –
SEDE MANIZALES

DOCUMENTO PARA CONTEXTUALIZAR DIÁLOGO
CON ACTORES ACADÉMICOS

Mesa 6. Gobernanza y Gestión Institucional

Profesoras: Constanza Montoya Restrepo. Líder.
Diana María Cárdenas Aguirre. Integrante de la mesa.

Contenido

1. Introducción
2. Planteamiento del problema
3. Marco Conceptual
4. Retos de la Universidad a l 2034
5. Que propuestas han surgido de algunos actores de la comunidad académica de la Sede.
6. Hacia la búsqueda de soluciones concertadas

Introducción

Dentro de los temas que el Plan Estratégico Institucional para el 2034, se ha considerado el tema de gobernanza, gobierno y gestión institucional, como uno de los factores centrales en la construcción y mantenimiento de las universidades que pretenden estar en el ranking de las mejores y uno de los pilares fundamentales que soportan los diferentes propósitos retos y acciones que se formulen de cara al 2034.

El Plan Global de Desarrollo 2019 – 2021, en la política N° 4, plantea como uno de los objetivos estratégicos, el *“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”* en busca de re-direccionar el rol de la organización para que funcione como eje dinamizador de los procesos de transformación planteados y se armonice con sus funciones misionales; lo cual exige trascender el periodo 2019-2021, para el enmarcarlo en una perspectiva más amplia como componente del Plan Estratégico Institucional 2034 , denominado Gobernanza y Gestión institucional.

El presente documento presenta algunos de los fundamentos conceptuales básicos, una síntesis de la problemática expuesta por la comunidad universitaria y algunas propuestas iniciales de discusión, frente a este esfuerzo colectivo de transformación.

Planteamiento del Problema

“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”.

En diversos escenarios, se cuestionan múltiples aspectos alrededor de la gobernanza, 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.; problemática expresada por parte de un sinnúmero de actores la comunidad académica, a través de diferentes medios y mecanismos como son los claustros y colegiaturas del 2018 a nivel nacional, de sede y de facultad; la encuesta de percepción sobre la gestión institucional realizada por la universidad en su conjunto para la construcción del Plan 2019-2021; las encuestas de opinión realizadas por la sede a varios actores internos y externos, en el marco del proceso de construcción del PLEI 2034, problemática que se resumen en:

- El cuestionamiento al modelo de gobierno universitario sin importar quien lo ejerza, por su composición, excesiva centralización de las decisiones y la concentración de las funciones.
- La disyuntiva entre centralización, descentralización, manteniendo la articulación de la universidad como cuerpo orgánico para preservar su identidad.
- Ejercicio de la autonomía, reclamada por cada sede y facultad, 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.

- La percepción de una limitada participación de los académicos en las decisiones institucionales.
- La inconformidad de la comunidad universitaria frente a la gestión administrativa que califican de compleja, inoperante e ineficiente.
- Burocracia y alto crecimiento del nivel nacional, con una estructura organizacional jerarquizada y por funciones que no facilita la armonización misional y conlleva a la lentitud en las decisiones, duplicación de funciones y procesos, entre el nivel nacional y las sedes.
- La visión de corto plazo predominante en la gestión y decisión institucional, caracterizada por discontinuidad en las políticas, los planes y programas.
- Las Brechas e inequidades entre sedes y 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.
- La excesiva normatividad y multiplicidad de procedimientos que dificultan y hacen lentos los procesos internos y dificultan las relaciones con el medio empresarial, la cooperación interinstitucional, constituyéndose en un factor negativo en relación con la competitividad y la gobernanza.
- Desconexión entre instancias, niveles, dependencias, sedes y facultades.
- Exceso de información, pero débil comunicación interna y externa.
- Atraso y la desarticulación en los sistemas de información y fragmentación en las fuentes de información y en los datos.
- Débil gestión documental orientada a los procesos administrativos.

En consecuencia, la problemática planteada demanda espacios de discusión amplios con participación de los diversos estamentos y con aportes de diversos actores externos e internos, enfocados al planteamiento de modelos de gobernanza y gestión institucional innovadores, basados la definición de políticas claras de priorización, autonomía y descentralización de decisiones y procesos, enmarcados en el contexto de cada sede, basados en la naturaleza institucional, la autonomía, la equidad y la diversidad, que dé respuesta a disyuntivas y problemáticas que se tienen que afrontar.

De otra parte, se requiere ajustar sus estructuras, organización y procesos para aumentar las capacidades estratégicas de la institución, en razón al crecimiento, dimensión, complejidad y diversidad de la Universidad y luego de 27 años transcurridos desde la expedición del Decreto 1210 de 1993 que definió su régimen especial, no logran adaptarse a un entorno cambiante caracterizado por nuevos retos y exigencias.

Marco conceptual

El uso del término gobernanza se ha generalizado en los últimos tiempos y viene siendo usado en diferentes ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales, existiendo múltiples definiciones de muy diverso tipo que hace complejo el referirse a una solo de los ámbitos y de otra parte ha llevado a que se induzca a confusiones con el término gobernabilidad.

El presente documento se centrará en el ámbito institucional, partiendo del concepto sobre EL GOBIERNO DE UNA INSTITUCIÓN, 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)

Por su parte (Brunner, 1987), define GOBERNANZA en la educación superior, como “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”.

De esta definición se concluye que existen diferencias entre 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.

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. El autor proporciona una óptica peculiar cuando manifiesta que “desde la perspectiva de la Gobernanza, la pregunta es cómo se dirige, pero no quién y por qué. Por consiguiente, ésta no tendría una inherente visión crítica per se sobre el poder.*

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”.

Entendida de esta manera podría decirse que los principales documentos sobre la gobernanza en las instituciones de educación superior están relacionados 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 calidad 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)

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 de la calidad de los miembros depende, en gran medida, la eficacia de la función de gobierno.

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.

De lo anterior surgen preguntas como.

¿Para responder a los retos planteados cómo debe ser el gobierno de la universidad?

¿Qué actores, deben intervenir y con qué roles en los procesos de toma de decisiones?

Que perfil deben tener dichos actores que tengan la legitimidad suficiente para participar en la toma de decisiones.

¿Qué papel debe cumplir cada estamento en la dinámica de la gobernabilidad?

¿Que se requiere para avanzar en el logro de una mayor y mejor democracia universitaria?

Qué modelo de organización debe adoptarse a nivel institucional para responder a los cuestionamientos de las formas de gobierno universitario, atendiendo la diversidad, la complejidad enfocada a la búsqueda del equilibrio de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno, el dinamismo con exigencias cada vez mayores y cambiantes que demanda el entorno.

Y a nivel de las sedes, cómo debe ser su relación con el nivel central para soportar el desarrollo armónico y equilibrado de éstas, de forma que puedan responder de manera ágil y oportuna a las demandas regionales y del país.

Retos de la universidad al 2034 (inspirado en la visión al 2030)

La universidad por su carácter público y estatal, así como por la función social que cumple debe contribuir a la solución de problemas de su entorno, cada vez más multidisciplinares, transversales, multidimensionales, en un escenario complejo, dinámico e inestable, que exige respuestas desde adentro y desde afuera, más apropiadas a las exigencias de la sociedad, lo cual la obligan a abordar en ella profundos cambios, radicales y significativos.

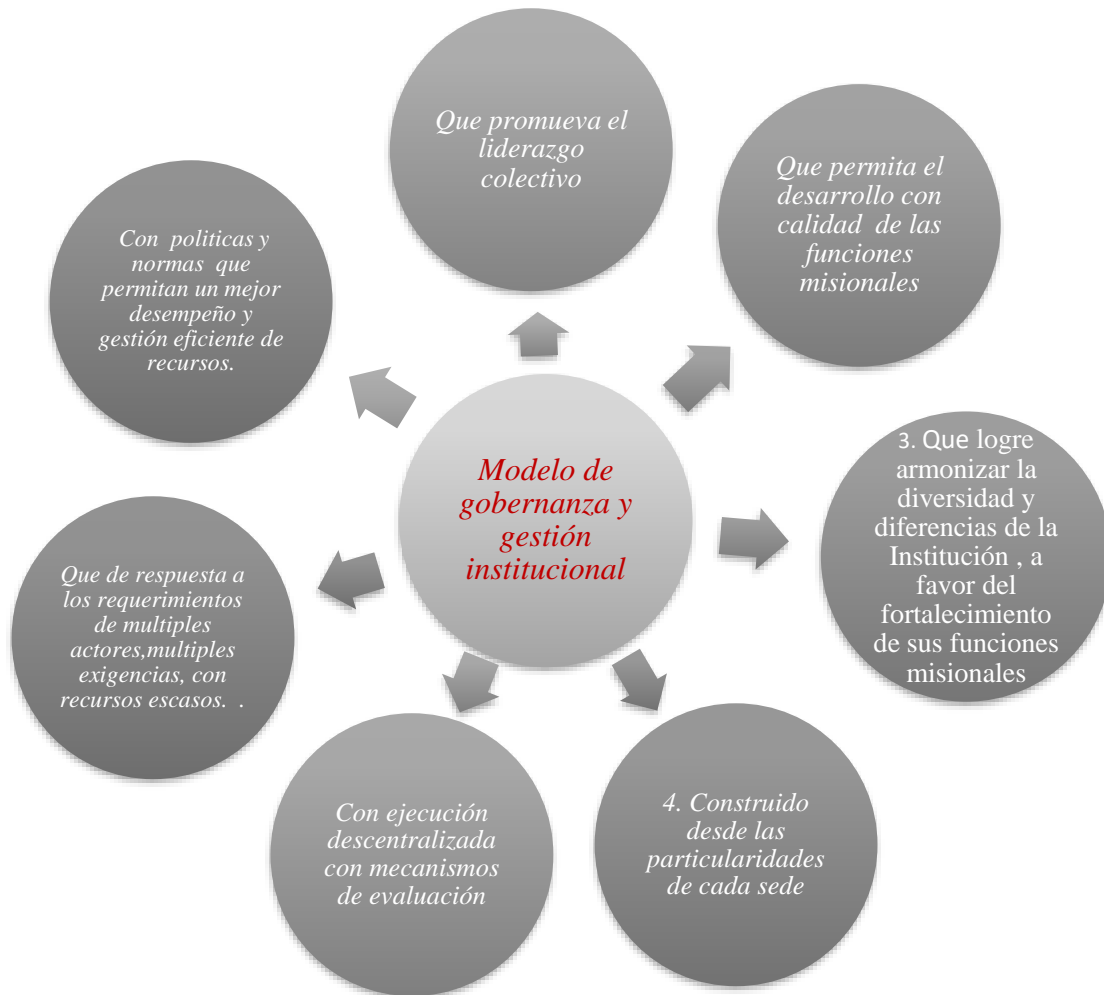
Atendiendo este requerimiento, la universidad se planteó en el plan de desarrollo 2019-2021:

“Tener una organización académica y administrativa novedosa, flexible, eficiente y sostenible, descentralizada, con comunicación transparente y efectiva en su interior, con la nación y con el mundo, y comprometida con los procesos de transformación social requeridos para alcanzar una sociedad equitativa, incluyente y en paz.” (Universidad Nacional. Plan global de desarrollo 2019-2021)

Que se espera al 2034

Transformación radical orgánica, administrativa y financiera que se adapte a las nuevas realidades institucionales, responda a la necesidad de innovación y adaptación un contexto caracterizado por nuevos y permanentes cambios, con descentralización en la toma de decisiones por parte del Estado hacia las universidades, y de las universidades a su interior.

Un modelo de gobernanza que integre los siguientes elementos:



Fuente: Elaboración propia con base en las expectativas de la comunidad.

A nivel de Sede

“Una estructura radicalmente transformada en un modelo descentralizado que le abra espacios a la creatividad, la dinámica y la autonomía de Sedes localizadas en regiones culturalmente muy diversas y pobremente comunicadas” (Hurtado, G. Jorge Eduardo, consulta institucional 2020, PLEI 2034)

De acuerdo con (Gómez, 2012), en el documento “Visión general sobre el gobierno y la gobernabilidad en la educación superior”, esta necesidad de cambio y adaptación “...constituye uno de los principales retos para el gobierno de las universidades públicas. Exige creatividad, flexibilidad, liderazgo, capacidad de convocatoria y movilización, visión estratégica, identificación y evaluación de opciones posibles, y eficacia en la implementación de las políticas. La capacidad de gobierno es el principal factor de diferenciación y jerarquización interinstitucional.

¿Que propuestas han surgido de algunos actores de la comunidad académica de la Sede

Se recogen en este ítem, solo algunas de los requerimientos expresados por parte de personas consultadas en la primera fase del proceso de construcción del PLEI, anotando que la gran parte coincide en los diferentes planteamientos, por lo que se expone solo una muestra de éstos, tomados literalmente de las encuestas realizadas:

Con referencia a las funciones que deben ejercer los diferentes niveles de la estructura orgánica:

Nivel Nacional

“El nivel nacional debe ser un inspirador y un fijador de políticas; no un ejecutor. que sea asesorado por grupo de expertos y "sabios" que fijen la política de la Universidad, en armonía con la realidad de un país y de un planeta, en consideración de los intereses y posibilidades de la Universidad”

“El Nivel nacional debe estar centrado en todos aquellos procesos que apunten a la identidad institucional, formulación de políticas y direccionamientos de calidad y pertinencia. A nivel de sede: autonomía funcional y operativa”.

El nivel nacional debe ser muy "ligero", se debe dar un paso hacia la NO homogenización de la Universidad, no un federalismo, sino una real descentralización, la toma de decisiones diferenciada ante realidades diferentes es una realidad que demanda el país y el mundo.

El nivel nacional debe dedicarse a fijar políticas, lineamientos institucionales y estrategias. Los niveles de sede y facultades a administrar los procesos y operaciones que den respuestas a las directrices fijadas a nivel nacional.

Nivel de Sede y Facultad

Un sistema de rectorías de sede que se dediquen a tomar decisiones administrativas y de funcionamiento de manera autónoma, con lineamientos desde la rectoría, pero sin el nivel jerárquico que implica que cada decisión de trascendencia sea revisada desde el nivel central.

Nivel de sede-Facultad: desarrollo de la estrategia de forma autónoma pero articulada; mayor delegación de funciones y del gasto, y mayor flexibilidad en la construcción de normas locales que les permita a las sedes articularse más ágilmente al contexto regional.

Establecer un sistema de Sedes regionales, manteniendo la unidad orgánica de la universidad, pero con autonomía en la toma de decisiones, para poder gestionar todos los asuntos de impacto dentro de la respectiva regional.

Una organización para soportar el desarrollo armónico y equilibrado en las sedes, de forma que puedan responder de manera ágil y oportuna a las demandas regionales y del país.

Concentración de la política académica/desconcentración de los procesos gestión, con autonomía responsable en las facultades.

Implementar un modelo de gestión que garantice la agilidad, simplicidad y efectividad de los procesos.

Hacia la búsqueda de soluciones compartidas

(en elaboración).

En primer término se debe señalar la complejidad de instituciones como la Universidad Nacional por su tamaño, la confluencia de actores con una enorme diversidad, gobierno, sociedad civil, sector productivo, características de su cuerpo académico y estudiantil, múltiples áreas de saber, programas de formación en disciplinas y profesiones, relaciones con el sector externo e incidencia en la esfera pública, internacionalización, fuentes de financiamiento, etc., hace difícil encontrar modelos de gobernanza y líderes que respondan de manera efectiva a las múltiples demandas de los diferentes actores, convirtiéndose en un tema bastante difícil de abordar y en el cual se requiere la intervención de toda la comunidad académica y de actores expertos externos, que contribuyan a construir el modelo más apropiado.

Al respecto (Ganga; 2018) expresa; *“...siempre se debe tener en consideración que las universidades son organizaciones abiertas y complejas por excelencia, con una cultura propia que debe preponderar al momento implementar sus modelos de gestión. Comprenden libertad académica y autonomía, reconocidas como grandes valores desde su concepción. Son recintos de ideas y de valores profundamente integrados con las estructuras, funciones, roles y culturas, e igualmente, se trata de un sistema de actos laborales, económicos y tecnológicos concatenados en clausura operacional, que se constituyen como unidad en el espacio de relaciones humanas”*

Modelos de gobernanza

A lo largo de la historia, muchos son los modelos propuestos, por ejemplo, en el 2005 la Unesco planteaba “La multiplicación y diversificación de los empleos, conocimientos y disciplinas que estructuran las universidades exigen que sus estructuras jerárquicas se complementen con estructuras

descentralizadas, organizadas con arreglo al principio de la creación de redes” (UNESCO, 2005: 101).

Al respecto, Börzel, (citado por Cerillo -2005), define como red *“Un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos”*.

Cerillo, 2005, por su parte argumenta que las redes son el concepto que más se ajusta a la definición de una buena gobernanza, sustentándolo en:

- *“Las redes implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas.*
- *Las redes suponen una estructura de adopción y aplicación de las decisiones de la que se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos, en la consecución del interés general, el interés común a todos ellos.*
- *Las redes surgen por la existencia de una interdependencia entre los recursos dispersos de diferentes actores, lo que implica necesariamente el reconocimiento de interacciones entre ellos.*

Modelo Multisedes

La Universidad Nacional desde el año 2007, considerando la necesidad de buscar una estructura más equilibrada entre la Sede Central y las diferentes Sedes, planteó el denominado Modelo Multisedes, el cual nunca pudo concretarse, fue definido como:

“El modelo multisedes debe definir las áreas de soporte y los procesos operacionales que contribuyan al desarrollo de sus áreas estratégicas misionales y al cumplimiento de su visión. En tal sentido, debe establecer una adecuada articulación entre los procesos misionales (investigación, docencia

y extensión) y la gestión de los mismos, con las áreas de soporte financiero, de bienes y servicios, de sistemas, de infraestructura física, de talento humano, entre otros, que coadyuven a su desarrollo.”

Reunión Grupo de Rectoría ampliado. Noviembre 23 / 2007. Avance de la estructura organizacional de la Universidad Nacional de Colombia

Otras propuestas en discusión

Senado Académico

Fue una iniciativa surgida durante las sesiones de la Comisión de Reforma de Estatuto General de la UN, sostenidas entre 2006 y 2009, relativa a la consideración de la posibilidad de un Senado Académico/Profesoral como una forma de participación del estamento profesoral en el gobierno de la Universidad, se bosquejaron algunas ideas al respecto, a la luz de la democracia, los derechos humanos y los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano. En efecto, se presentó una propuesta alternativa al Consejo Superior Universitario para que se considerara la posibilidad de conformar el Senado Académico, que no es otra cosa que el Consejo Académico con una mayoría de académicos elegidos por las unidades académicas.

(Orlando Acosta, Gobernanza en la Universidad Nacional de Colombia.
Documento de trabajo)

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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.